

ORÇAMENTO RECTIFICATIVO-2005, O AGRAVAMENTO DA INJUSTIÇA FISCAL E O COMBATE À EVASÃO E FRAUDE FISCAL POR PARTE DO GOVERNO PS**RESUMO DESTE ESTUDO**

O governo PS acabou de apresentar o Orçamento rectificativo para 2005. A análise desse orçamento mostra que a injustiça fiscal vai aumentar ainda mais em Portugal e que o combate à fraude e à evasão fiscal, que o governo se diz empenhado, ainda não é materializado a nível deste orçamento e da proposta de lei que o acompanha.

Assim, em 2002, em cada 100 euros de receitas fiscais arrecadadas pelo Estado 56 euros tiveram como origem impostos indirectos; em 2005, por cada 100 euros de receitas fiscais arrecadadas pelo Estado, 62,3 euros terão como origem impostos indirectos. Como os impostos indirectos são impostos injustos porque quem ganhe muito e quem ganhe pouco tem de pagar o mesmo valor em euros de imposto ao Estado, é evidente que crescendo mais as receitas de impostos indirectos, como acontecerá em 2005, a injustiça fiscal aumentará em Portugal.

No Código IRC existem dois artigos que têm permitido nomeadamente aos grandes grupos económicos reduzir significativamente os impostos que têm de pagar. E esses artigos são o artº 64 e o artº 69 do Código do IRC que permitem a transmissibilidade dos prejuízos fiscais das empresas que os têm para empresas que obtiveram lucros, reduzindo assim o lucro sujeito a imposto, determinando o pagamento de muito menos imposto. É esse um dos processos habituais utilizados por muitos bancos para reduzir o IRC que tem de pagar ao Estado.

O governo no lugar de alterar estes dois artigos – artº 64 e artº 69 do Código do IRC – seguiu um caminho enviesado e envergonhado, acrescentando apenas mais uma situação no artº 47 em que os prejuízos não podem ser deduzidos nos lucros: aquela em que se verifica a venda de mais de 50% do capital ou dos direitos de voto.

Todas as outras situações de privilégio constantes das leis fiscais – offshore da Madeira, dedução dos prejuízos fiscais nos lucros dos anos seguintes, criação de SGPS para não pagar imposto, dedução dos prejuízos obtidos por empresas do grupo nos lucros de outras empresas do grupo, fusões para através delas fazer desaparecer os lucros com os prejuízos de empresas que foram objecto também da fusão, isenção de mais valias obtidas na venda de acções ou títulos desde que o titular os tenha tido na sua posse mais de um ano, etc., etc. – ; repetindo, todos estes “buracos legais” que existem na lei e que têm permitido aos grandes grupos económicos, como é o caso da banca, reduzir significativamente os impostos que pagam ao Estado, o governo não os altera.

Como consequência de tudo isto, continuarão a ser os trabalhadores os mais atingidos pela manutenção e agravamento da injustiça fiscal. A provar isso, está o facto de que em 2003 (últimos dados disponibilizados pelo governo), 87,5% dos rendimentos declarados para efeitos de IRS são dos trabalhadores por conta de outrem e de reformados. As outras categorias de rendimento – empresariais, profissionais livres, de capitais, prediais e incrementos patrimoniais, que inclui as mais valias - representam apenas 12,5% dos rendimentos declarados para efeitos de IRS.

O governo acabou de apresentar a sua proposta de Orçamento de Estado (rectificativo) para 2005. Neste estudo vai-se analisar apenas os aspectos fiscais mais importantes constantes dessa proposta, até porque o governo tem continuamente afirmado que está empenhado no combate à evasão e fraude fiscal, para assim também poder implementar uma maior justiça fiscal.

Apesar das declarações continuamente repetidas pelo governo no sentido anterior, o orçamento rectificativo que o governo apresentou agrava ainda mais a grave injustiça fiscal existente e não combate eficazmente a evasão e a fraude fiscal.

Como se sabe os Impostos Directos são, sob o ponto de vista de equidade, mais justos que os Impostos Indirectos.

E isto porque os primeiros – os Impostos Directos – atendem ao rendimento auferido por cada contribuinte. Quanto mais elevado é o rendimento maior é o imposto pago ao Estado.

Por ex., a nível do IRS, quanto mais elevado é o rendimento maior é a percentagem de imposto que se tem de pagar ao Estado.

Em relação aos Impostos Indirectos isso não acontece. Seja qual for o rendimento do contribuinte, ele paga sempre o mesmo imposto (em euros) ao Estado. Por ex., um contribuinte que receba o salário mínimo nacional quando adquire um maço de cigarros paga o mesmo imposto (em euros) que é pago por um contribuinte que adquira o mesmo maço de cigarros mas cujo rendimento mensal seja dez vezes superior ao salário mínimo nacional (cerca de 70% do preço que estes dois contribuintes pagam pelo maço de cigarros corresponde ao imposto que vai para o Estado).

É pelas razões anteriores que se afirma que os Impostos Directos são mais justos que os Impostos Indirectos.

Os dados constantes do quadro seguinte, que são dados retirados dos Relatórios das Propostas de Orçamento, incluindo o relatório do Orçamento rectificativo de 2005 mostra que a injustiça fiscal vai aumentar, em 2005, ainda mais em Portugal.

QUADRO I – Agravamento da injustiça fiscal em Portugal entre 2002 e 2005

IMPOSTOS	2002	2003	2004	0E2005	ESTRUTURA DAS RECEITAS FISCAIS			
	Estimativa	Estimativa	Estimativa	Rectificativo	PS/PSD	Governo PSD/PP		Governo PS
	Milhões	Milhões	Milhões	Milhões				2005
	Euros	euros	Euros	Euros	2002	2003	2004	Rectificativo
IRS	7.432,0	7.110,0	7.398,1	7.750,0	27,7%	25,9%	26,1%	25,6%
IRC	4.290,0	3.464,0	3.891,8	3.440,0	16,0%	12,6%	13,7%	11,4%
Outros	104,0	101,0	18,0	221,0	0,4%	0,4%	0,1%	0,7%
DIRECTOS	11.826,0	10.675,0	11.307,9	11.411,0	44,0%	38,9%	39,8%	37,7%
ISP	2.115,0	3.074,0	2.963,5	3.078,0	7,9%	11,2%	10,4%	10,2%
IVA	9.153,0	9.812,0	10.340,7	11.550,0	34,1%	35,8%	36,4%	38,1%
IA	1.239,0	971,5	1.121,2	1.164,0	4,6%	3,5%	4,0%	3,8%
IT	1.072,0	1.240,0	1.027,0	1.250,0	4,0%	4,5%	3,6%	4,1%
Selo e Estampilhas	1.117,0	1.337,6	1.368,9	1.495,0	4,2%	4,9%	4,8%	4,9%
Outros	347,0	323,5	253,2	335,0	1,3%	1,2%	0,9%	1,1%
INDIRECTOS	15.043,0	16.758,6	17.074,5	18.872,0	56,0%	61,1%	60,2%	62,3%
TOTAL	26.869,0	27.433,6	28.382,4	30.283,0	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Relatórios OE2002, OE2003, OE2004 e OE2005 (Inicial) e OE2005 (Rectificativo)

Como se sabe, o Orçamento de 2002 foi um orçamento elaborado pelo governo PS mas executado pelo governo PSD/PP.

Os dados constantes do quadro anterior mostram o seguinte: (1) Entre 2002 e 2003 verificou um agravamento muito grande da injustiça fiscal em Portugal, pois a contribuição dos Impostos Directos para as receitas fiscais do Estado diminuiu de 44% para 38,9%, enquanto as dos Impostos Indirectos, os impostos mais injustos, cresceu de 56% para 61,1%, portanto num único ano cresceu 5,1 pontos percentuais; (2) Entre 2003 e 2004, registou-se uma pequena diminuição da injustiça fiscal, pois a contribuição dos Impostos Directos para as receitas fiscais aumentou de 38,9% para 39,8%, enquanto a dos Impostos Indirectos diminuiu de 61,1% para 60,2%; (3) Entre 2004 e 2005, com o Orçamento rectificativo apresentado pelo governo PS, a injustiça fiscal aumentará significativamente em Portugal, já que a contribuição dos Impostos Directos para as receitas fiscais do Estado diminuirá de 39,8% para 37,7%, enquanto a dos Impostos Indirectos crescerá de 60,2% para 62,3%, portanto um aumento de 2,1 pontos percentuais num ano apenas.

Em resumo, em 2005, em cada 100 euros de receitas fiscais arrecadadas pelo Estado apenas 37,7 euros terão como origem Impostos Directos e 62,3 euros terão como fonte Impostos Indirectos que são impostos mais injustos. Em 2002, a repartição era bastante diferente, já que em cada 100 euros de receitas fiscais arrecadadas pelo Estado 44 euros tiveram como origem Impostos Directos, enquanto 56 euros tiveram como fonte Impostos Indirectos. O agravamento da injustiça fiscal entre 2002 e 2005 é claro e significativo.

E esta evolução tem apenas em conta o aumento do IVA, do IT e do Impostos de Combustíveis tomando como base metade do ano de 2005, pois os aumentos de impostos

decididos pelo governo PS só tiveram lugar durante o 2º semestre, pois se fosse para o ano todo já seriam mais elevadas as receitas obtidas através dos Impostos Indirectos, portanto o agravamento da injustiça fiscal seria ainda maior, já que cerca de 63% das receitas fiscais teriam como origem estes impostos. É essa precisamente a situação que já se verificará em 2006, ou seja, um ainda maior agravamento da injustiça fiscal.

AS MEDIDAS DE COMBATE AOS BENEFÍCIOS E PRIVILÉGIOS FISCAIS SÃO CLARAMENTE INSUFICIENTES

As medidas constantes do orçamento rectificativo para combater a evasão e a fraude fiscal são claramente insuficientes. Pode-se dizer mesmo que são medidas envergonhadas. Analisemos as mais importantes.

Assim, no capítulo dedicado a combater a chamada “lavagem de dividendos” o governo defende que os residentes beneficiários de dividendos passem a pagar uma taxa no máximo de 25% de IRS, tal como já sucede com os não residentes. Actualmente os residentes pagam uma taxa de 15% de IRS sobre este tipo de rendimentos sendo depois apenas 50% destes rendimentos englobados no rendimento total do contribuinte.

No artº 4º da proposta, e com o mesmo fim, o governo defende que os dividendos recebidos por entidades isentas de IRC (por ex., as fundações) só paguem imposto se os títulos que deram origem a esses rendimentos estiverem na posse dessas entidades menos de um ano. Assim, basta ser um ano e um dia para continuarem, como acontecia até aqui, a não pagar imposto.

Outra medida constante do orçamento rectificativo é a legalização da situação tributária daqueles que transferiram para o exterior ilegalmente capitais. Assim, de acordo com o artº 5º da proposta de orçamento rectificativo basta declararem o que têm nessa situação e pagarem imediatamente um imposto correspondente a 5% dessa importância. Mas o que investirem desse dinheiro, pelo menos durante 3 anos, em títulos do Estado a taxa de imposto baixa para metade, ou seja, para apenas 2,5%. É uma forma rápida e barata de legalizarem a sua situação.

Actualmente qualquer pessoa singular que venda a sua casa, por ex., metade da mais valia obtida (e a mais-valia determina-se subtraindo ao preço de venda o valor de compra constante da escritura) é englobado no rendimento do vendedor e este tem de pagar IRS sobre metade da mais-valia englobada no rendimento do agregado familiar.

De acordo com a proposta de Orçamento rectificativo o governo pretende acrescentar um nº 12 ao artº 10 do Código do IRS que estabelece que passarão a ser tributadas as mais-valias obtidas pela venda de acções de sociedades em que mais de 50% do seu activo seja constituído “por bens imóveis ou direitos reais sobre bens imóveis situados em território português”.

Actualmente de acordo com a alínea a) do nº2 do artº 10º do Código do IRS as mais-valias obtidas pela sua venda, desde que essas acções estejam na posse do seu titular mais de 12 meses, não pagam IRS como continuará a suceder com todas as outras acções com a excepção das empresas anteriores.

Para além do anteriormente referido, o governo pretende acrescentar no nº8 do artº 47 do Código do IRC o seguinte: “... ou que se verificou a alteração da titularidade de, pelo menos 50% do capital ou da maioria dos direitos de voto”.

Para se poder avaliar as implicações deste acréscimo é preciso ter presente também o artº 64 e o artº 69 do Código do IRC.

De acordo com o artº 47 do Código do IRC as empresas podem deduzir os prejuízos que tiveram nos lucros do 6 anos seguintes, o que é um manifesto exagero e permite grandes manipulações para não pagar impostos. Nesta disposição o governo não mexe. Apenas toca muito de leve no nº8 deste artigo acrescentando o que foi referido anteriormente. E o nº 8 apenas estabelece as situações em que não pode ser feita aquela dedução de

prejuízos e o governo acrescentou apenas uma, ou seja, passará a não poder ser feita quando a empresa que acumulou prejuízos vender pelo menos metade do seu capital ou da maioria dos direitos de voto.

No Código IRC existem dois artigos que têm permitido nomeadamente aos grandes grupos económicos reduzir significativamente os impostos que têm de pagar. E esses artigos são o artº 64 e o artº 69 do Código do IRC que permitem a transmissibilidade dos prejuízos fiscais das empresas que os têm para empresas que obtiveram lucros, reduzindo estes e determinando o pagamento de muito menos imposto. É esse um dos processos habituais utilizados por muitos bancos para reduzir o IRC a pagar ao Estado.

O governo no lugar de alterar estes dois artigos – artº 64 e artº 69 do Código do IRC – seguiu um caminho enviesado e envergonhado, acrescentando apenas mais uma situação no artº 47 em que os prejuízos não podem ser deduzidos nos lucros – aquela em que se verifica a venda de mais de 50% do capital ou dos direitos de voto –; no entanto, não pôs fim com clareza a tal situação mas apenas a impedir em alguns casos. Efectivamente só no caso em que uma empresa dominante num grupo adquiriu mais de metade do capital de uma outra empresa que tenha acumulado prejuízos fiscais é que não poderá deduzir os prejuízos da empresa que adquiriu nos lucros das empresas do grupo.

Todas as outras situações de privilégio constantes das leis fiscais – offshore da Madeira, dedução dos prejuízos fiscais nos lucros dos anos seguintes, criação de SGPS para não pagar imposto, dedução dos prejuízos obtidos por empresas do grupo nos lucros de outras empresas do grupo, fusões para através delas fazer desaparecer os lucros com os prejuízos de outras empresas que foram objecto de fusão, isenção de mais valias obtidas na venda de acções ou títulos desde que o titular os tenha tido na sua posse mais de um ano, etc., etc. – tudo isto se mantém inalterável apesar do grande alarido que o governo tem feito sobre o combate à evasão e fraude fiscal.

CRESCE A INJUSTIÇA FISCAL MESMO A NIVEL DOS IMPOSTOS DIRECTOS

Como consequência da existência de numerosos privilégios fiscais e também da manutenção nas leis fiscais de “buracos legais” que permitem às grandes empresas e aos grupos económicos, através daquilo que o Secretário de Estado das Finanças chama “planeamento fiscal agressivo” (o Secretário de Estado bem fala mas depois pouco faz para mudar tal situação, como se mostrou,) ; repetindo, o governo mantém “os principais buracos legais” que permitem fundamentalmente aos grandes grupos económicos reduzir significativamente os impostos que pagam, o que determina que o peso das receitas do IRC pago pelas empresas nos impostos directos tem diminuído como provam os dados oficiais constantes do quadro seguinte.

QUADRO II – Evolução do peso do IRS e do IRC nas receitas dos Impostos directos

DESIGNAÇÃO IMPOSTOS	2002 % do TOTAL	2003 % do TOTAL	2004 % do TOTAL	2005 % do TOTAL
IRS	62,8%	66,6%	65,4%	67,9%
IRC	36,3%	32,4%	34,4%	30,1%
Outros	0,9%	0,9%	0,2%	1,9%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FONTE: Relatório OE2003, e Relatório OE2005(rectificativo)

Em 2002, em cada 100 euros de impostos directos arrecadados pelo Estado, 62,8 euros tiveram como origem o IRS e, em 2005, em cada 100 euros terão como origem este imposto que atinge fundamentalmente os trabalhadores como mostram os dados do quadro seguinte.

QUADRO III– Distribuição do rendimento declarado para efeitos de IRS por categorias de rendimento - Ano 2003

Categorias rendimento	Rendimentos de	Numero titulares	Rendimento		Rendimento Médio Euros
			Milhões €	% TOTAL	
A	Trabalho dependente	3.963.261	44.983	71,4%	11.350
H	Pensões	1.193.518	10.152	16,1%	8.506
B	Empresariais e profissionais livres	860.160	5.180	8,2%	6.022
E	Capitais	336.837	199	0,3%	590
F	Prediais	416.278	2.068	3,3%	4.969
G	Incrementos patrimoniais	73.177	411	0,7%	5.618
	TOTAL	6.843.231	62.992	100,0%	9.205

FONTE: DGCI- Ministério das Finanças

Como mostram os dados anteriores, 87,5% dos rendimentos declarados para efeitos de IRS são dos trabalhadores por conta de outrem e de reformados. As outras categorias de rendimento – empresariais, profissionais livres, de capitais, prediais e incrementos patrimoniais, que inclui as mais valias - representam apenas 12,5% dos rendimentos declarados para efeitos de IRS.

Como mostram também os dados do quadro anterior, cada titular de rendimento de trabalho dependente (trabalhador por conta de outrem) declarou, em média, 11.350 euros; cada titular de uma pensão declarou, em média, 8.506 euros; mas já cada titular de rendimentos de empresa ou profissional livre declarou somente 6.022 euros (501 euros por mês), etc.. É um autêntico escândalo nacional esta situação que se está a eternizar

Para terminar interessa recordar mais uma vez o preceito constitucional sobre o sistema fiscal (nº1 do artº 103 da Constituição da República) que tem sido sistematicamente esquecido, quando não mesmo violado, e que diz o seguinte:“ o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza”.

Eugénio Rosa
Economista,
edr@mail.telepac.pt ,
 Tel 91 757 6313