

Alguns aspectos sociais, económicos e financeiros da fiscalidade portuguesa

A. AS POLÍTICAS DE DESPESAS PÚBLICAS

I. ASPECTOS GLOBAIS E INTERNACIONAIS

1. A evolução ocorrida no nível das despesas do sector público administrativo (SPA) não constitui uma singularidade nacional. O austríaco Adolph Wagner enunciou, há cem anos, aquela que ficou conhecida como a Lei de Wagner e segundo a qual o desenvolvimento das economias de base industrial implicaria a crescente importância de considerações de índole social na condução das políticas e, ao mesmo tempo, a inexorável ampliação do sector público¹. Outros factores, não consideráveis na altura, reforçaram o sentido da previsão wagneriana e, por toda a parte, o Estado foi-se tornando um agente cada vez mais vigoroso na concretização de gastos de finalidade pública².

Entre nós não se escapou à tendência universal. Admite-se que, entre 1910-11 e 1975, as despesas públicas aumentaram 1237 vezes em termos nominais e 77 vezes em termos reais; a capitação das despesas públicas teria crescido, nesse período, 49 vezes³. Também se estima que, entre 1880-81 e 1981, o crescimento nominal tenha sido de 11 000 vezes, o real de 25 vezes e a capitação de 12 vezes⁴.

¹ A percepção antecipada deste fenómeno é tanto mais notável quanto é certo terem os Estados, nos finais do século passado, um papel insignificante na vida económica e social. Dominava na política o Estado-polícia e nas finanças a concepção clássica liberal de que quanto menos ele intervisse, melhores resultados económicos seriam conseguidos. A escola clássica da economia não sofrera quaisquer abalos. Estavam ainda muito distantes a economia de guerra de 1914-18, a crise de 1929 e a economia dirigida, o keynesianismo, o *welfare state*, as nacionalizações dos anos 40 e a planificação económica, mesmo nas economias de mercado.

² Alguns factores de crescimento das despesas públicas são bem identificáveis em certos países: o envelhecimento populacional; a urbanização; a crescente procura de bens públicos na área social do bem-estar; os efeitos a longo prazo da política anti-recessão, de inspiração keynesiana; a competição eleitoral; a composição partidária dos governos; a maximização orçamental da burocracia (v. Frank Gould, *The development of public expenditures in western, industrialised countries: a comparative analysis*).

³ Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 1977, pp. 116-118.

⁴ Albano Santos, «A evolução das despesas públicas em Portugal – Aspectos de longo prazo», in *Estudos de Economia*, vol. IV, n.º 4, Julho/Setembro de 1984, pp. 489-494.

Em outros países as coisas não se passaram diferentemente. Uma sucinta análise comparativa pode fornecer um quadro global de referência, útil para a compreensão deste problema. Vejamos os volumes das despesas públicas, em função do PIB, em alguns países^{5, 6}:

Países	1954	1973	1980	PIB por habitante (c)
Alemanha	31,9	40,5	48,6	10 880
Dinamarca	22,9	41,2	48,1 (a)	10 968
EUA	26,9	31,1	32,7 (a)	13 106
França	34,9	43,4	45,2 (b)	10 747
Itália	28,5	37,7	45,5	8 520
Japão	23,2	22,1	33,0	10 589
Holanda	31,4	49,0	60,3	9 858
Reino Unido	34,0	40,7	41,7 (b)	9 095
PORTUGAL	17,0	23,0	40,3	4 552

(a) 1978.

(b) 1979.

(c) Trata-se do PIB por habitante, em dólares e em 1982, mas convertido por PPA (*parités de pouvoir d'achat*); cf. *Problèmes Économiques*, n.º 1875, de 23 de Maio de 1984, p. 18.

Em percentagem de crescimento, Portugal ocupa o primeiro lugar neste conjunto, uma vez que, em 1980, as despesas do SPA eram 137 % mais altas que em 1954. Em pontos percentuais de despesas públicas foram, em 1980 e entre nós, gastos + 23,3 % do PIB do que em 1954 (quase mais um quarto do produto interno!).

Verifica-se ainda que o nível das despesas públicas portuguesas em 1980 já estava muito próximo dos dos países mais ricos e mais desenvolvidos.

Se, como a seguir veremos, se tomar em consideração que de 1980 para 1983 o nível das despesas terá aumentado de 40 % do PIB para uns 49 %⁷, facto que não ocorreu em qualquer outro dos países referenciados, poderemos concluir que o país mais pobre da Europa, e de quantos estão aqui em causa, atingiu em tempo de paz um nível de gastos públicos dos mais altos de todo o mundo.

Trata-se de um fenómeno relevante e grave, gerador, além de outros, de problemas sérios quanto ao modo do respectivo financiamento. Com isto se liga, inevitavelmente, o nível de fiscalidade. Só esta perspectiva aqui nos ocupa, embora se trate de ocorrência com reflexos decisivos, também, na área do financiamento do sector produtivo da economia.

É certo não existir uma correspondência estrita entre as estruturas económicas e o nível e a composição das despesas públicas. Ao contrário do nível de fiscalidade, o nível das despesas traduz uma vontade política do Estado, pelo que as despesas têm um cunho mais acentuadamente *político* do que os impostos. Todavia, e se tendencialmente esta parece ser uma posição correcta, a verdade é que o nível das despesas públicas não escapará, a prazo, ao condicionamento imposto pelas estruturas económicas.

⁵ Quanto aos países estrangeiros, a fonte é *L'Observateur-OCDE*, n.º 121, Março de 1983, pp. 8-9.

⁶ Os elementos referentes a Portugal são extraídos de Silva Lopes, *Despesas e Déficit do Sector Público*, IED, 1985, p. 932.

⁷ Silva Lopes, *op. cit.*

II. AS DESPESAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

2. Entre nós, o problema das despesas públicas suscita, pois, algumas reflexões. Agrupá-las-emos, por razões metodológicas tendentes a uma mais rápida compreensão, nos seguintes pontos: o volume das despesas e o ritmo acelerado do seu crescimento; as especificidades e dificuldades emergentes da natureza de algumas despesas; o crescimento das despesas e o ciclo económico; a indisciplina institucional que vem reinando no sector das finanças públicas.

3. O volume das despesas públicas em Portugal não atingiu níveis significativos até 1973. Mesmo durante o período das guerras coloniais, o volume global conteve-se em níveis modestos, podendo hoje afirmar-se que a continuação daquelas guerras não encontraria limites financeiros decisivos nos anos seguintes, mais próximos de 1974. Dito de modo diverso: as finanças públicas não constituiriam, seguramente, a primeira brecha de vulto na política de defesa que o anterior regime político prosseguiu, tenazmente, ao longo de treze anos.

Tenha-se presente que as despesas do SPA passaram de 17 % do PIB (1951-55) para 22 % (1971-73). Em duas dezenas de anos, o crescimento foi, assim, de cinco pontos percentuais. Nessa fase, precisamente, deflagram e evoluem as guerras coloniais africanas⁸.

As despesas militares e de segurança ocuparam, nessa época, um lugar significativo, oscilando entre um mínimo de 6,1 % e um máximo de 7,8 % do PIB entre 1966 e 1973⁹.

Em 1974-76, o nível subiu para perto de 30 % e em 1983 para 49 % a 50 %¹⁰.

Aos cinco pontos percentuais de aumento em *vinte anos* sucede-se um acréscimo de cerca de *vinte e sete* pontos percentuais em *dez anos*; tendo embora de suportar-se consequências herdadas da guerra e do seu termo, a verdade é que este crescimento vertiginoso tem lugar em pleno período de paz.

Supomos tratar-se de um caso único no mundo moderno, até agora objecto de uma *inconsideração política* quase total, como se as consequências de tal fenómeno fossem indiferentes para as presentes e futuras gerações de portugueses. Cremos mesmo que nem tem sido objecto dos estudos cuidados que o melindre do tema recomendaria.

Recorrendo ao indicador fundamental da *elasticidade das despesas* do SPA em função do PIB, em Portugal, verificamos que num período dilatado da ordem dos quinze anos é de 2,31; num período intermédio de dez anos é de 2,23; e num período mais reduzido de cerca de cinco anos é de 1,67. O país que mais se aproxima do nosso é a Suécia, com valores, para períodos equivalentes, respectivamente, de 1,38 e 1,32; para o período mais curto é a Irlanda, com 1,52^{11, 12}.

Pode, assim, dizer-se que o nosso país praticou nos últimos quinze anos, de modo sistemático, políticas de acréscimo real de despesas públicas que suplantaram as dos demais países; sem dúvidas quanto aos da OCDE, mas, possível-

⁸ Silva Lopes, quanto aos números indicados, *op. cit.*

⁹ Valores apurados a partir dos dados contidos nos *Relatórios do Banco de Portugal*.

¹⁰ Silva Lopes, *op. cit.*

¹¹ Cf. Medina Carreira em *Portugal Contemporâneo*, trabalho colectivo publicado pelo Instituto Nacional de Administração em Junho de 1986.

¹² Isto significa que o volume das despesas públicas em Portugal cresceu muito mais rapidamente que o PIB, aumentando assim substancialmente a dimensão do sector público.

mente, em comparação com qualquer outro. O que adiante se explicita, no n.º 5 e na nota 15 deste trabalho, deixará poucas reservas sobre o que está efectivamente a passar-se.

4. Não tem de haver, nem há, respeitados certos limites, uma conexão fatal entre o grau de riqueza individual em certo país e o nível das respectivas despesas públicas¹³. Mas, pelo menos a prazo, importará que o nível das despesas não se distancie muito do nível adequado de fiscalidade. E este não pode, por tempo excessivo, desconhecer o valor do produto por habitante, como vem acontecendo em Portugal. Há-de concluir-se que nenhuma política de despesas públicas desproporcionadas em relação ao PIB é duradouramente sustentável sem a ocorrência de desequilíbrios fundamentais, sobretudo no plano externo e no que toca à inflação. E tanto um como o outro aspecto condicionam e perturbam a política de investimento, tema central que nos reúne.

5. As *despesas correntes* têm vindo a ganhar um peso crescente, em detrimento das *despesas de capital*. Com efeito, em 1977, as respectivas percentagens em relação às despesas totais eram de cerca de 84 % e de 16 %; em 1984, as primeiras haviam subido para 91 % e as segundas baixado para 9 %¹⁴. Trata-se de uma evolução pouco salutar, fruto em grande parte da maior facilidade política que existe para conter as despesas de capital do que as despesas correntes; sendo desaconselhável, suscita menos embaraços imediatos.

As despesas correntes, deduzidas dos juros da dívida pública, em função do PIB, revelam os seguintes valores¹⁵ (conf. quadro n.º 1):

Anos	Valores
1977	27,2 %
1978	27,6 %
1979	27,6 %
1980	29,7 %
1981	32,6 %
1982	32,9 %
1983	33,5 %
1984	34,6 %

Este quadro mostra, desde logo, que os *juros* não são a causa exclusiva do acréscimo do peso das despesas públicas correntes, como, por vezes, se faz crer.

¹³ Tenham-se, em todo o caso, presentes os ensinamentos contidos no n.º 1, *supra*.

¹⁴ Ver Medina Carreira, *op. cit.*

¹⁵ Deve notar-se que a incorrecção das contas publicas salientada por Silva Lopes (cf. *op. cit.*) subavalia os valores dos anos mais recentes, pois se admite que, a partir de 1981, este deplorável estado de coisas sofreu agravamentos. O testemunho de Cavaco Silva (in *Orientário, Conferência sobre Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*, IED, 1985, vol. II, p. 873) é revelador da situação: «Resulta claro da análise que é realizada que o Orçamento do Estado é *errado, mentiroso e muito incompleto*, o que não pode deixar de ter graves consequências para a saúde das finanças e da economia» (o sublinhado é nosso). Mais adiante a.resenta que o *deficite efectivo* é muito maior que o *deficite declarado*. Como os valores indicados são os declarados, terá de concluir-se que a evolução real é ainda mais desfavorável.

Entre 1977 e 1984, as *despesas correntes deduzidas dos juros* elevaram-se em valor correspondente a 7,4 % do PIB. A preços de 1984 houve, neste âmbito, um acréscimo de 210 milhões de contos de gastos, de que não podem ser responsabilizados os juros.

Verifica-se ainda que, no período de 1977 a 1979, as despesas correntes deduzidas dos juros estabilizaram ao redor dos 27,5 % do PIB.

É a partir de 1980 que o volume dessas despesas públicas correntes, sem juros, sofre acréscimos sensíveis que podemos discriminar, relativamente a cada ano anterior, do seguinte modo:

Anos	Acréscimo das despesas
1980	+ 2,11 %
1981	+ 2,97 %
1982	+ 0,30 %
1983	+ 0,61 %
1984	+ 1,03 %

Estes dados revelam ainda que não se verifica uma correlação entre os intuitos políticos expressos, ou os posicionamentos ideológicos, e as políticas realmente levadas a efeito neste domínio. Na verdade, num período em que se afirmou a necessidade de reduzir a dimensão do Estado (1980 a 1983), este passou a gastar em consumos correntes, sem juros, + 5,99 % do PIB. No acréscimo de 7,40 % do PIB, ocorrido entre 1977 e 1984, quase 6 % são assim imputáveis ao quadriénio de 1980-83 e só 1,4 % a todo o restante período¹⁶.

Nos ensaios comparativos executados em termos internacionais vem-se concluindo que «o crescimento do sector público não tem, em geral, sido influenciado de modo significativo pela composição partidária dos governos»¹⁷. Parece que isto também se confirma entre nós, sendo oportuna e urgente uma reflexão e um esclarecimento sobre tão relevante matéria.

6. Na área das *despesas correntes* (quadro n.º 1), nem todas apresentam iguais ritmos de crescimento nem graus de importância.

As despesas com bens e serviços vêm perdendo posição relativa no conjunto (42 % em 1977 e 31,3 % em 1984), embora representando sempre 14 % a 15 % do PIB¹⁸.

Os *subsídios* sobem de 3,34 % do PIB em 1971 para 6,95 % em 1984; introduzindo as adequadas correcções, perante os atrasos nos pagamentos do sector público, pode admitir-se que esta rubrica, em 1983, se situaria ao redor dos 10 % do PIB¹⁹ (uns 230 milhões de contos). Em 1951-55, os subsídios correspondiam a cerca de 1 % do PIB.

¹⁶ Aliás, o défice global da balança de transacções correntes correspondente a 1980-83 é de 9000 milhões de dólares (média anual de 2250 milhões); aos restantes sete anos decorridos entre 1976 e 1984 são imputáveis 5800 milhões de dólares (média anual de 830 milhões) (cf. *Indicadores Económicos e Relatório do Banco de Portugal* relativo à gestão de 1984; e *Portugal - Situação Económica em Números*, DCP, Julho de 1984).

¹⁷ Cf. Frank Gould, *op. cit.*, p. 46.

¹⁸ Nunca pode esquecer-se que trabalhamos com números oficiais e estes gozam de muito reduzida credibilidade (cf. nota 15).

¹⁹ Silva Lopes, *op. cit.*, p. 948.

No que toca às *transferências correntes*, há uma subida de 9,41 % do PIB em 1977 para cerca de 13,3 % em 1984. Situavam-se nos 2 % do PIB no período de 1951-55. Por toda a zona da OCDE tem sido explosivo o crescimento das transferências para particulares, através de pensões de sobrevivência, abonos de família, subsídios de desemprego, etc., e, embora entre nós o agravamento seja muito significativo, estamos aquém da média dos outros países europeus²⁰. Veremos adiante, e com um pouco mais de detalhe, a questão da segurança social (SS).

Os *juros* da dívida pública têm vindo a assumir um papel cada vez mais importante na estrutura das despesas correntes. Situando-se ao nível de 1,69 % do PIB em 1977, atingiam os 7 % em 1984. Naquele ano, cerca de 6,5 % das receitas fiscais do SPA eram suficientes para fazer face aos encargos com juros; em 1984 já eram necessários 21,6 %²¹. O Orçamento para 1986 prevê 33,6 %.

A subida do peso dos juros tenderá a acentuar-se com a acumulação de défices orçamentais cada vez mais avultados e com a inevitável tendência para não continuar a privilegiar desmedidamente o sector público no seu encargo com juros, sob pena da destruição progressiva do já abalado sistema bancário nacionalizado. Esta prática provoca também uma enorme erosão dos rendimentos dos aforradores, cobrando o *imposto inflacionário* através das taxas negativas de juros que lhe são pagas.

7. A *segurança social* tem adquirido uma relevância extremamente rápida no contexto das despesas públicas: de 3,6 % do PIB em 1970²² elevaram-se para cerca de 10 % de 1981 a 1984²³.

Para esta evolução contribuíram diferentes factores, de que devem salientar-se os seguintes²⁴: a taxa de dependência dos inactivos em relação aos activos, que passou de 1 para 19, nos inícios da década de 70, para 1 para 2, em 1983²⁵; a diminuição da idade de reforma para as mulheres; a diminuição dos prazos de garantia de 10 para 3 anos; o desenvolvimento do sistema previdencial dos rurais sem o mínimo de cobertura financeira; a introdução de regimes de segurança social não contributivos e com reduzidíssima cobertura financeira por parte do Estado.

Para desequilibrar mais a situação concorreram outros factores, como a alienação do património da Previdência, as crescentes dificuldades na cobrança das contribuições²⁶, a evasão na inscrição, os abusos, fraudes e desperdícios²⁷.

Na estrutura das despesas correntes da segurança social verifica-se uma queda sensível da importância do *abono de família e prestações complementares*

²⁰ Id., *Ibid.*, p. 946.

²¹ Silva Lopes, *op. cit.*, p. 949, calcula para 1983 um peso de 10 % dos juros, se se incluírem os respeitantes aos atrasados do sector público.

²² Bruto da Costa, *Segurança Social*, IED, Fevereiro de 1985, p. 48.

²³ As despesas correntes da SS correspondem, desde 1980 a 1984, a cerca de 25 % a 26 % das despesas correntes do SPA; admite-se que baixou para 22,7 % em 1986 (cf. Orçamento do Estado).

²⁴ Bagão Félix, *Segurança Social: Ilusões e Realidades*, conferência proferida na APEC, em Dezembro de 1983, publicada em *O Jornal* de 26 de Março de 1984.

²⁵ Bagão Félix, *op. cit.*, sublinha que entre os rurais a situação é mais grave, pois se passou de 1/5,3 para 1/0,7; isto significa que no sector agrícola há mais reformados do que trabalhadores activos.

²⁶ Saldo devedor de 31 milhões de contos em 1979 (Bagão Félix, *op. cit.*); 95 milhões de contos em 1984 (Eugénio Rosa, *Dois Anos de Governo PS/PSD*, p. 69).

²⁷ C.f. Bagão Félix, *op. cit.*

(37,9 % em 1970 e 9,2 % em 1983) e dos *subsídios de doença e maternidade* (13,8 % em 1970 e 8,6 % em 1983). Em contrapartida, as *pensões* sobem vertiginosamente (25 % em 1970 e 67,4 % em 1983).

Portugal, apesar da sua debilidade económica, apresenta assim uma das taxas de reforma das mais gravosas; admite-se que a Alemanha atinja o nosso valor de 1983 em 1995 e os Estados Unidos em 2035 ²⁸.

Não obstante a quota-parte de meios financeiros afectos à segurança social ser baixa, no contexto europeu, existe um grave estrangulamento financeiro. Já há quem reconheça que as despesas da SS não podem ser sustentadas por contribuições sobre os rendimentos do trabalho; e que a revisão do modelo em vigor é condição de sobrevivência do sistema de segurança social português ²⁹. A dimensão e a rigidez de muitas despesas públicas suscitam, porém, o problema de saber as áreas que acabarão por ser sacrificadas.

8. O nível das despesas públicas atingido em Portugal é manifestamente exagerado e inadequada a natureza das despesas predominantes. Não haverá maneira de mantê-lo sem criar graves estrangulamentos em outros domínios, além de que estamos a lançar sobre o futuro perigosos ónus destituídos de contrapartidas que permitam enfrentá-los.

É nossa opinião que não só se verificou um crescimento *excessivo e incorrecto*, como também teve lugar em *tempo inoportuno*. Mesmo nos países mais desenvolvidos se operou uma desaceleração das despesas – também nas sociais – quando surgiu a crise provocada pelo primeiro choque petrolífero. As políticas sociais perante as novas circunstâncias económicas tiveram de ser reexaminadas mais cedo, mais radicalmente e em prazos mais curtos do que ocorreria se se tivessem mantido as anteriores e elevadas taxas de crescimento. As despesas sociais nos países da OCDE cresceram a ritmos muitíssimo elevados entre 1960 e 1975, quando as taxas de crescimento do PIB, em termos reais, eram também altas ³⁰. A partir de 1975, as taxas de crescimento das despesas sociais, em numerosos países da OCDE, caíram para 1/3 e por vezes mesmo para 1/6 das que se verificavam anteriormente ³¹.

A prossecução da progressão das despesas públicas, e mais particularmente das despesas sociais, a um ritmo nitidamente superior ao do crescimento do PIB não pode ser conseguida sem graves inconvenientes. Com efeito, ou esta progressão aumenta os défices públicos para além do nível compatível com o equilíbrio da balança de pagamentos e a estabilidade da nossa moeda, atingindo a nossa competitividade e, por isso, o nosso crescimento; ou ela é compensada por um novo agravamento das contribuições obrigatórias, que diminuem as margens das empresas e contribuem para a alta dos preços... Nos dois casos, um círculo vicioso se criará: a diminuição da nossa competitividade reduzirá as nossas capacidades de crescimento e agravará o desequilíbrio entre o ritmo do crescimento das despesas públicas e do PIB... O aumento muito rápido das prestações sociais em relação às possibilidades da economia tem por efeito colocar em perigo a existência do próprio sistema de protecção social. É por isso que, ao querer preservar o que foi adquirido, o Governo deseja desacelerar o crescimento das despesas sociais ³².

²⁸ Id., *ibid.*,

²⁹ Bruto da Costa, *op. cit.*, p. 52.

³⁰ Medina Carreira, *op. cit.*

³¹ «Dépenses Sociales: Érosion ou Évolution?», in *L'Observateur de l'OCDE*.

³² Cf. *Relatório do VIII Plano Francês*, parte transcrita por Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État providence*, 1981, pp. 14-15.

Este texto não pode ser mais claro, nem constituir uma advertência mais categórica.

É por isso um quadro de reflexão essencial. Sobretudo para Portugal, que viu elevar as suas despesas correntes para *níveis* só atingidos em países altamente desenvolvidos, num *prazo* muito curto e quando o seu *crescimento económico*, além de desequilibrado, se processou a taxas modestas.

E, ao contrário de tais países, não se exerce uma acção selectiva, firme e exemplar na definição e no controlo da política das despesas públicas. Não podem deixar de merecer inteiro apoio as medidas já sugeridas nesta matéria³³. cremos que seria necessário ir um pouco mais longe; mas, para iniciar, aquele conjunto de actuações está amplamente justificado, pelo que, com a indisciplina reinante nas finanças públicas portuguesas, nenhuma política financeira e económica terá eficácia e atingirá objectivos essenciais.

9. A falta de regularidade na definição da política financeira é evidente. Desde 1976 até 1986 só três vezes as *GOPs* foram aprovadas antes do ano a que respeitavam (em 1976, 1982 e 1984); o *plano anual*, uma vez (em 1976); e os *Orçamentos* foram aprovados três vezes no ano anterior àquele a que respeitavam (em 1976, 1982 e 1984).

As políticas orçamentais, além do mais, vigoram por um espaço de tempo reduzido, por vezes muito inferior ao ano.

O controlo das contas do Estado, aliás incompletas e por vezes muito atrasadas, nunca foi feito, como o determina a Constituição, pela Assembleia da República.

Neste quadro de desordem e de irresponsabilidade, os governantes não cuidam de respeitar os limites das dotações orçamentais e, por vezes, tornam-se, no mínimo, cúmplices da execução de despesas ordenadas por outros. O Orçamento perdeu credibilidade e eficácia.

Certos gastos deveriam ser objecto de aturada fiscalização; não tanto pelo que em termos globais possam representar, mas porque constituem um sintoma de desrespeito pelos contribuintes, impeditivo do exercício de uma acção consistente e disciplinadora³⁴.

B. A POLÍTICA FISCAL COM OBJECTIVOS FINANCEIROS

I. O CRESCIMENTO DA CARGA FISCAL LEGAL EM GERAL E SOBRE OS RENDIMENTOS EMPRESARIAIS EM ESPECIAL

10. Nas duas décadas de vigência do actual regime fiscal pode dizer-se que a carga fiscal definida na lei foi sofrendo permanentes e generalizados acréscimos, embora com variações de ritmo.

Ressalvados casos isolados, o legislador decretou agravamentos das taxas em todas as contribuições e impostos.

³³ Silva Lopes, *op. cit.*, pp. 951-952.

³⁴ Uma situação ainda não esclarecida foi há poucos dias ilustrada com a referência a numerosas viagens ao estrangeiro de alguns deputados. Caída a notícia no esquecimento, os contribuintes ficaram sem saber para que se deslocaram esses deputados e quais os frutos concretos colhidos ou a colher pela Nação.

A rápida explanação acerca das políticas de despesas, que fizeram de Portugal um dos países com maior nível de despesas públicas na Europa, ao mesmo tempo que é o mais pobre, destinou-se ao seguinte: antes de mais, a apontar a primeira grande causa da exorbitante carga fiscal que, de facto, incide sobre alguns portugueses; depois, a demonstrar que, atenta a natureza e a rigidez de muitos dos compromissos assumidos pelo Estado, só cautelosamente é possível reduzir o volume das despesas; por fim, embora secundariamente, por saber que a esmagadora maioria dos políticos não sente preocupações a respeito deste tipo de questões, a alertar alguns responsáveis para a urgente necessidade de inverter o método utilizado, passando a avaliar competente e honestamente os meios disponíveis, só depois definindo a sua aplicação. Não o contrário, como vem sendo habitual.

Por muito bem intencionadas e generosas que sejam as políticas de despesas, querendo acudir a tudo e todos, a verdade é que os meios são muito escassos numa débil economia como a nossa. Por isso, depois de uns curtos períodos de satisfação, a realidade impõe-se e o que fica atrás de si é um doloroso sulco de desilusões, de acrescidas injustiças e de recriminações. É um contexto em que os mais desfavorecidos, em cujo nome se fala, cada vez ficam pior.

11. Os efeitos das políticas fiscais seguidas apresentam-se imensamente distorcidos por três razões fundamentais: a primeira resulta de, em regra, sobre um mesmo rendimento incidir *mais de um imposto*; a segunda é consequência da existência de impostos progressivos cujos escalões não acompanharam a *inflação*; a terceira emerge da circunstância de haver rendimentos sujeitos apenas a *taxas proporcionais*, outros sujeitos a *uma taxa proporcional e a outra progressiva* e outro ainda a *duas taxas progressivas*. Analisemos estes problemas em separado.

12. O quadro n.º 2 mostra as taxas vigentes em alguns dos principais impostos, na sua fase inicial e em 1985. Quando se trata de impostos directos progressivos (profissional, complementar e sucessório), só se apresenta a taxa máxima.

Os agravamentos ocorridos são muito sensíveis nalguns casos e menos noutros. Porém, e se se exceptuar a contribuição predial urbana³⁵, todos os aumentos de taxas são muito gravosos³⁶.

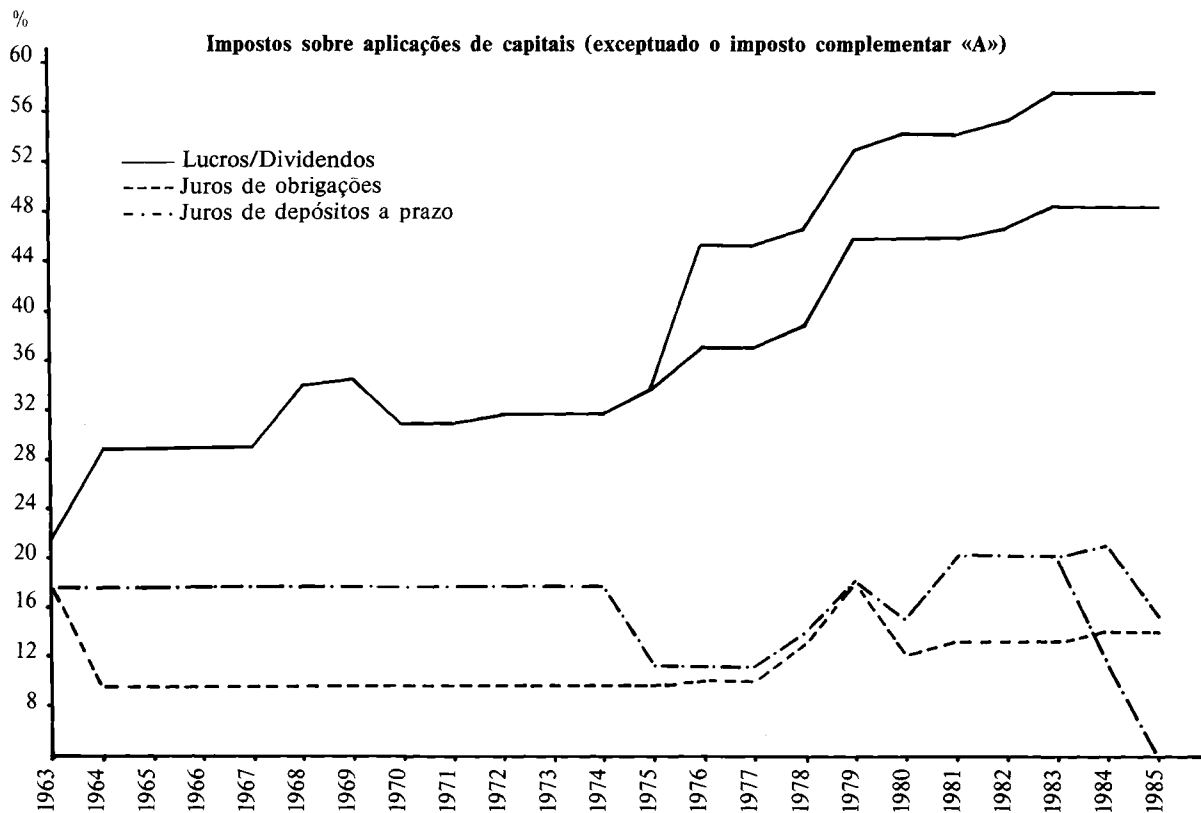
Este simples enquadramento da evolução verificada explica, só por si, grande parte do fenómeno da economia subterrânea, desenvolvida perante encargos que não podem deixar de ser sufocantes, ou mesmo impeditivos, para certas actividades.

Omitindo por agora uma referência quanto ao efeito erosivo conjugado da subida das taxas com a inflação, sublinha-se apenas a ilusão da diminuição do encargo do IVA na sua taxa normal. O imposto de transacções tinha uma taxa normal de 17 % sobre o preço no grossista. Se este era de 100\$, o imposto de transacções suportado cifrava-se em 17\$. Na mesma hipótese, e para uma margem bruta de 25 % do retalhista, o IVA suportado será de $(100\$ + 25\$) \times 0,16 = 20\$$. Nesta hipótese, a taxa comparável do IVA será de 20 %.

³⁵ Mas aqui vigoram dois outros *impostos invisíveis* sobre o senhorio: o congelamento das rendas em período de alta inflação e os gastos normais de conservação... ou os custos da delapidação do parque predial.

³⁶ Ver Lopes Porto, *A Integração na CEE e a Reforma do Sistema Fiscal Português*, 1985, p. 9.

[GRÁFICO 1]



Isto significa que a comparação das taxas normais dos impostos de transacções e do IVA deve fazer-se com prudência, uma vez que podem ser diferentes os valores sobre que incidem. A carga fiscal real variará então.

13. Para a análise da tributação dos rendimentos de capitais, objecto específico deste trabalho, elaborámos o quadro n.º 3 e o gráfico 1.

Neles se tomam em linha de conta, com uma razoável aproximação, os sucessivos agravamentos das taxas dos impostos proporcionais (exclui-se, por isso e por agora, o imposto complementar).

Assim, na tributação dos *lucros/dividendos* são considerados os diferentes impostos que os atingem ou atingiram: contribuição industrial, adicionais, imposto de comércio e indústria (até 1980), derrama e imposto extraordinário de 5 %, criado em 1983.

Quanto aos *juros das obrigações* e dos *depósitos a prazo* têm-se em conta o imposto de capitais, os adicionais e, quando haja sido caso disso, o imposto extraordinário.

Os juros das obrigações sofreram uma redução da carga fiscal entre 1963 e 1985, embora com oscilações nesse interregno. Os juros dos depósitos a prazo, após a Lei n.º 18/85 e o Decreto-Lei n.º 139/85, também estão mais reduzidamente tributados do que em 1963.

Em qualquer dos dois casos pesou o facto, quase sistematicamente verificado ao longo de duas décadas, de os juros praticados serem inferiores às taxas de inflação; em termos correntes, o aforrador obrigacionista e o depositante, por cada ano que passa, estão efectivamente mais empobrecidos que no ano anterior. Se em relação às obrigações isto pode não ser inteiramente rigoroso para todos os casos e todo o período, devido às taxas de juro fixadas, em relação aos depósitos a prazo a remuneração líquida é quase sempre negativa³⁷.

14. Na incidência fiscal sobre os *lucros/dividendos*³⁸ regista-se uma subida da tributação, de 1963 para 1983, de cerca de 22 % para 48 % a 57 %.

Estes agravamentos de 118 % a 160 %, entre outras causas, tornam muito problemáticos os investimentos em Portugal, desde que se sujeitem aos rigores do sistema fiscal vigente. Sem contrapartidas equivalentes nas receitas fiscais, geram o alastramento da economia subterrânea.

A evolução ocorrida parece-nos dever-se, em grande parte, à perda de transparência que resulta da multiplicidade de tributos envolvidos. Seria necessária uma política fiscal muito coordenada e coerente para não se chegar a semelhante situação. Neste domínio é sabido que o legislador nem sempre tem seguido as vias mais adequadas e que a coordenação e o rigor há muito estão arreados da política fiscal.

Se esta irrealista e inútil oneração da carga fiscal sobre *lucros/dividendos* constitui, na perspectiva que analisamos, um desastre de política fiscal, a verdade é que, em termos comparativos, tem também inconvenientes distorcivos sobre as opções de aplicação de capitais.

Na verdade, a comparação entre os níveis de taxas referidas no quadro n.º 3 e no gráfico 1 leva a uma alta desmotivação para o investimento.

³⁷ Medina Carreira demonstra-o em *A Situação Fiscal em Portugal*, nomeadamente a pp. 22 e segs.

³⁸ No quadro n.º 3 apenas são considerados impostos não progressivos, com exclusão, portanto, do imposto complementar, secção A.

Bem se sabe que é mais gravosa uma taxa de 10 % sobre um juro já de si negativo (porque mesmo sem tributação o aforrador perderia) do que uma taxa de 30 % sobre um lucro real. Há, todavia, ingredientes psicológicos muito relevantes que não é aconselhável menosprezar. Além de que o investimento enfrenta hoje riscos muito sérios e incertezas muito fortes. Se, a acrescer a estes factores, se depara ao detentor de meios líquidos um quadro tributário do tipo referido, a opção de investir certamente não aparecerá.

15. Na abordagem feita deixou-se de lado o imposto complementar sobre pessoas físicas. Com efeito, tratando-se de um imposto progressivo, vigente em período de elevada e persistente inflação, não tem qualquer sentido uma análise que não correlacione as taxas com escalões de rendimentos reais equivalentes.

Este é o método que foi utilizado na elaboração do quadro n.º 4. O ano intermédio escolhido foi o de 1973, a cujos rendimentos foram aplicadas as taxas revistas a seguir à revolução de 25 de Abril (cf. Decreto-Lei n.º 375/74, de 20 de Agosto)³⁹.

Assim, por exemplo, a preços de 1984, verifica-se que um rendimento de 550 contos ficaria em 1963 sujeito a uma taxa efectiva de 3 %, em 1973 a uma taxa efectiva de 3,4 % e em 1984 a 4,982 %. Se partíssemos de um rendimento de 3100 contos (a preços de 1984), aquelas taxas teriam sido, respectivamente, de 4,24 %, 7,49 % e 19,368 %.

De 1963 para 1984 verifica-se que os agravamentos se situam entre 66 % (escalão dos 550 contos) e 478 % (escalão dos 5300 contos); entre 1973 e 1984 os agravamentos oscilam entre 47 % (escalão dos 550 contos) e 164 % (escalão dos 3900 contos). Se as taxas adoptadas em 1974 já eram muito exageradas, as que actualmente vigoram são ainda mais. A extensão da fraude não surpreende.

No que respeita à taxa marginal mais elevada pode dizer-se que acima de 290 contos (preços de 1963) se aplicam agora 60 %, enquanto, naquele ano, acima de 3000 contos vigoravam 45 %.

A breve consideração feita dá uma imagem sugestiva da situação a que se chegou também no âmbito do imposto complementar.

Ora, só a partir daqui, medindo o *efeito global* de todos os agravamentos ocorridos, mesmo os que emergem do fenómeno inflacionista, se pode ter uma noção mais segura dos reais efeitos erosivos do sistema fiscal sobre os lucros/dividendos. É o que passa a fazer-se.

16. O quadro n.º 5, construído para quatro hipóteses de escalões de lucros, antes de quaisquer impostos, nos montantes de 5000, 10 000, 25 000 e 50 000 contos, a preços de 1984, revela os *rendimentos disponíveis* para os seus titulares em 1963 e em 1984⁴⁰.

De modo exemplificativo, uma sociedade com 10 000 contos de lucros antes de impostos (a preços de 1984) deixava disponíveis, ao respectivo sócio a quem fossem distribuídos, 6800 contos (em 1963) e 3500 contos (em 1984); o rendimento real disponível, nesta hipótese, é 49 % mais baixo em 1984.

No escalão dos 50 000 contos, os rendimentos disponíveis seriam de 29 000 contos (1963) e de 10 600 contos (1984); este último é cerca de 67 % mais baixo do que aquele.

³⁹ A referência é feita à tabela dos casados e equiparados (criada, em termos que não parecem os mais correctos, em 1980), que beneficiam de taxas inferiores (Decreto-Lei n.º 115-D/85, de 18 de Abril).

⁴⁰ Accionistas nominativos ou quotistas.

As *cargas globais efectivas* para estes escalões oscilam, em 1984, entre os 56 % e os 79 %. Trata-se, obviamente, de taxas muitíssimo elevadas para os níveis de rendimento em questão.

17. O nível da carga fiscal global sobre os rendimentos empresariais condiciona, obviamente, o resultado líquido produzido por um certo investimento.

Não havendo, de facto, a alternativa da aplicação em títulos a longo prazo, podemos recorrer, para base de comparação, ao juro dos depósitos a prazo superior a quatro anos, na Caixa Geral de Depósitos, e que é de cerca de 23 %, líquido de impostos (aviso do Banco de Portugal de 3 de Agosto de 1985). Pode, *a esta luz*, dizer-se que o investimento se torna atraente em Portugal quando produzir uma remuneração líquida de impostos superior a 23 %.

O capital investido, para produzir os rendimentos líquidos de impostos referidos no quadro n.º 5, teria de ter taxas de rentabilidade, antes de impostos, da ordem das que são indicadas na última coluna do mesmo quadro.

Exemplificando: para obter um dividendo líquido de impostos de 3500 contos (a preços de 1984) era necessária uma rentabilidade da ordem dos 65 %; para obter 10 600 contos disponíveis, a taxa de rentabilidade teria de rondar os 108 %.

Isto significa que a carga fiscal global vigente desincentiva qualquer investimento normal, tão elevadas são as rentabilidades exigidas para que o investidor seja melhor remunerado do que o depositante, a prazo superior a quatro anos, na Caixa Geral de Depósitos.

Eis uma primeira e séria condicionante na discussão do tema do financiamento das empresas através de capitais próprios. Não é imaginável, nesta situação, a criação de estímulo ao investimento.

18. As hipóteses consideradas basearam-se sempre num pressuposto: o de que o sócio da sociedade é uma pessoa física. No nosso sistema, esta é a situação fiscalmente menos onerosa, pois há apenas *uma* distribuição de dividendos.

Se no circuito aparecer intercalada uma outra sociedade da qual é sócia, por sua vez, uma pessoa física, o resultado económico final é diferente.

Aqui haverá a distinguir a sociedade que participa noutra com mais de 25 % de outra em que o faz com menos; na primeira hipótese não duplica a contribuição industrial, mas duplica o imposto extraordinário (5 %) e o imposto de capitais (13,8 %); na segunda duplica a contribuição industrial e o imposto extraordinário, mas não o imposto de capitais⁴¹.

II. OS RESULTADOS FINANCEIROS DA POLÍTICA DE ONERAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE OS LUCROS/DIVIDENDOS

19. Temos encarado a política fiscal seguida nas últimas duas décadas sob a perspectiva das receitas. Isto é: pressionado pela necessidade de financiar volumes crescentes de despesas, o Estado seguiu o método de aumentar sistematicamente as taxas dos impostos. No caso em apreço, dos impostos sobre *lucros/dividendos*. Esse aumento acentua-se à medida que a fuga afecta negativamente as receitas fiscais.

⁴¹ Os artigos 42.º e 89.º do Código da Contribuição Industrial são os que importam para entender a situação.

Cabe perguntar se as soluções achadas produziram resultados satisfatórios. Não são publicados dados que, em termos rigorosos, permitam determinar as consequências financeiras das medidas de política fiscal, no plano restrito da tributação empresarial. Aliás, se aquela política induz consequências, a verdade é que a conjuntura económica também condiciona os resultados no apuramento de receitas.

Os elementos a ter em conta devem, por isso, entender-se como estimativas aproximadas, por vezes grosseiras, desta realidade.

20. Quanto à *contribuição industrial* pode dizer-se que:

- a) Representava 1,58 % do PIB em 1970, 1,20 % em 1980 e 1,0 % em 1984 ⁴².
- b) São as seguintes as variações em cadeia das liquidações:

1981/1980: + 24 %
1982/1981: + 20 %
1983/1982: + 3 %
1985/1984: + 0 % (no 1.º semestre, informação oficiosa).

- c) As elasticidades-rendimento de alguns impostos variaram do seguinte modo no período de 1969-82 ⁴³:

Receitas fiscais: 1,34
Impostos directos: 1,29
Imposto complementar «A»: 1,21
Imposto profissional: 2,67
Contribuição industrial: 1,14

A elasticidade da contribuição industrial é *a mais baixa* de quantos impostos representativos são cobrados em Portugal. Perante o agravamento das taxas, não seria previsível diferente comportamento, necessariamente imputável à acentuada prática da evasão e da fraude, também e sobretudo nesta área.

- d) Correspondia a 26 % dos impostos directos do SPA em 1970 e a uns 16 % em 1982.

- e) Correspondia a 7 % de todas as receitas fiscais do SPA em 1970 e a uns 4 % em 1982 ⁴⁴.

- f) Em 1970 representava mais que os impostos profissional, de capitais e sucessório conjuntamente; em 1982 não chegava a 38 % desse conjunto ⁴⁵.

⁴² Os resultados de 1980 e de 1984 são estimados devido à integração da receita anteriormente cobrada a título de imposto de comércio e indústria.

⁴³ Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, p. 477.

⁴⁴ Estimativa feita a partir de dados fornecidos por Medina Carreira em *A Situação Fiscal em Portugal*, p. 451.

⁴⁵ Estimativa elaborada a partir dos elementos referidos na nota anterior.

21. No que respeita ao *imposto de capitais* salienta-se que:

a) O produzido por dividendos correspondia a 1,42 ‰ do PIB em 1970 e a 0,98 ‰ em 1980.

b) O referido na alínea anterior representava 6,28 ‰ das receitas fiscais do SPA em 1970 e 3,57 ‰ em 1980.

c) Os *juros*, exceptuados os dos depósitos a prazo, mais os *dividendos*, produziam 67,4 % das receitas do imposto de capitais em 1970; apenas 8,6 % em 1980.

22. Relativamente ao *imposto complementar*, os dividendos representavam um pouco menos de 14 % do rendimento global em 1966; de 10 % em 1970; de 5 % em 1980; e de 3,8 % em 1981.

Os rendimentos prediais passam de 23,2 % em 1966 para 12,4 % em 1981. Em contrapartida, os rendimentos do trabalho correspondem a cerca de 55 % em 1966, 61,5 % em 1974, 70 % em 1980 e mais de 73 % em 1981; aproximam-se dos 95 % em 1984.

A cada vez mais forte tributação em imposto complementar, ilustrada acima no n.º 15, foi estimulando o uso de processos de remuneração dos sócios, à margem dos dividendos, caminhando-se para valores verdadeiramente insignificantes destes. Basta dizer que os rendimentos distribuídos em 1981 a título de dividendos se situava no inacreditável nível de cerca de 0,9 % do rendimento nacional⁴⁶.

23. Pode dizer-se que todos os indicadores utilizáveis revelam não terem sido as políticas de taxas sobre *lucros/dividendos* financeiramente compensadoras: a contribuição industrial, o imposto de capitais e o imposto complementar vêm perdendo posição, quer se correlacionem com o produto nacional, quer com as arrecadações dos impostos no conjunto do SPA.

Igualmente decepcionantes são as variações em cadeia da contribuição industrial. Poderá pensar-se, a justo título, que a crise económica vem gerando resultados de exercícios insuficientes para produzir avultados impostos sobre lucros. A verdade, porém, é que o fenómeno se desenha há muito.

Assim, de 1970 a 1973, a evolução relativa à contribuição industrial é a seguinte⁴⁷:

Anos	Em percentagem das receitas fiscais do SPA	Em percentagem do PIB
1970	7,00 %	1,58 %
1971	5,76 %	1,26 %
1972	5,01 %	1,08 %
1973	4,90 %	1,03 %

Ora não se pode pensar que esta quebra, ocorrida de 1970 a 1973, corresponda a uma situação de crise económica. As elasticidades-rendimento da con-

⁴⁶ Estimativa feita a partir do imposto de capitais sobre dividendos (*Estatística do INE*) e do valor do rendimento nacional indicado em *Situação Económica em Números*, DCP, 1984, p. 12.

⁴⁷ Cf. Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, pp. 451-452.

tribuição industrial evoluem também em sentido incompatível com o ritmo do crescimento da economia e do agravamento das taxas.

É incontroverso que os manifestos exageros da carga fiscal, conjugados com a incapacidade da administração fiscal para enfrentar a evasão, determinaram a inoperância das políticas que foram sendo praticadas ao longo de duas décadas.

É evidente a sua falência.

Que falta para extrair as adequadas conclusões?

C. A POLÍTICA FISCAL COM OBJECTIVOS DE REDISTRIBUIÇÃO

I. O REGIME LEGAL DOS IMPOSTOS PROGRESSIVOS

24. Seria insuficiente pensar que a carga fiscal adoptada pelo legislador visou exclusivamente objectivos de arrecadação de receitas. Se é indiscutível que a primeira preocupação tem sido a de *obter meios* cada vez mais volumosos, em consequência do crescimento incontrolado das despesas, a verdade é que se instalou a concepção de que o recurso aos instrumentos fiscais poderia concretizar *ideais redistributivos*. Seria viável se as políticas praticadas tivessem outra qualidade e outro realismo. Assim, não.

Inicialmente, com uma progressividade moderada, através dos impostos complementar e sucessório; mais tarde, sem moderação, e também através do imposto profissional.

Ainda que em termos muito sumários, convirá fazer uma análise separada dos impostos progressivos existentes em Portugal: o *sucessório*, o *profissional* e o *complementar*.

25. Quando foi publicado, em 1958, o Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações instituía um leque de taxas que, consoante a relação entre o transmitente e o sucessor, e o valor do quinhão hereditário, variavam entre 3 % e 52 %.

Actualmente, e considerando ainda o adicional em vigor, oscilam entre 9,2 % e 86,25 %.

Não houve praticamente modificações nos valores dos escalões.

Assim, quando a uma certa herança se aplicava uma taxa de 3 %, agora aplica-se uma de 17,25 % (+ 475 %); uma herança sobre que incidia uma taxa de 36,7 % fica actualmente sujeita a 72,3 % (+ 97 %).

Trata-se de exemplos que expressam bem os agravamentos verificados. E, se, em 1958, o escalão máximo de 50 000 contos tinha certo relevo, actualmente não o tem, perante a quebra acentuada do valor do escudo.

26. No *imposto profissional* pode dizer-se que os agravamentos foram extremamente pesados. Veja-se, no quadro da página seguinte, a correspondência dos rendimentos, em contos, a preços de 1963, às respectivas taxas do imposto profissional.

Ocorreram, no período em causa, agravamentos de 500 % a 633 %. Não deveria deixar de constituir motivo de séria preocupação o facto de em todos os escalões ter havido uma tão violenta oneração dos rendimentos do trabalho, ao

Rendimentos	1963 (percentagem)	1985 (percentagem)
15	isento	2
20	1	6
50	2	14
100	3	22
150	4	22
300	7	22
Superior a 300	8	22

mesmo tempo que a comparticipação deste factor no rendimento nacional tem vindo a perder relevância ^{48,49}.

A manter-se a política que tem vindo a ser seguida neste âmbito, pode dizer-se que não tardará a transformação do imposto profissional num imposto de taxa proporcional única, de 22 %, para todos os escalões de rendimentos, a preços de 1963. É o que resulta imediatamente da análise do quadro apresentado.

27. A evolução verificada no *imposto complementar* está relatada acima, no n.º 15.

Aqui interessará então é aludir a uma gravíssima anomalia do nosso regime fiscal. Efectivamente, para além de rendimentos isentos, há em Portugal rendimentos sujeitos só a *impostos proporcionais* (juros de depósitos a prazo ou de títulos ao portador); rendimentos sujeitos a um ou mais impostos proporcionais e a um *progressivo* (rendimentos prediais ou de títulos nominativos); e rendimentos sujeitos a *dois impostos progressivos*.

Nesta última situação apenas se encontram os rendimentos salariais.

A *descoordenação* das políticas de taxas, que ficou expressa, por um lado, e a aplicação de *dois impostos progressivos*, nos termos referidos para os impostos profissional e complementar, por outro, provocaram em duas décadas enormes distorções.

A título exemplificativo, dir-se-á que a carga fiscal global sobre um rendimento de 100 contos (a preços de 1963) se agrava nos seguintes termos ⁵⁰:

Juros de obrigações nominativas: + 9 %

Juros de depósitos a prazo: + 18 %

Lucros/dividendos: + 75 %

Salários: + 234 %.

28. O objectivo prosseguido de redistribuição através de expedientes avulsos, com políticas de taxas progressivas num regime fiscal complexo, em longo período de inflação, conduziu à vigência de cargas fiscais elevadíssimas,

⁴⁸ Medina Carreira, *Fiscalidade e Trabalho em Portugal*, quadro n.º 11, parte da estimativa segundo a qual a comparticipação dos trabalhadores por conta de outrem, no rendimento nacional, baixou de 51,7 % (1975) para 37,9 % (1983).

⁴⁹ Esta situação justificaria sérias medidas de fundo. Em vez disso, são adoptados meros expedientes, como o despacho de 14 de Fevereiro de 1983, do secretário de Estado do Orçamento, considerando algumas verbas pagas a gestores públicos e outros não passíveis de imposto profissional. Isenta-se de imposto, por despacho(!), qualquer coisa como 500 ou 600 contos anuais. Este deplorável tipo de solução(?) é a demonstração, por via ilegal, da insustentável situação a que se chegou. Deverá estranhar-se a passividade geral perante clamorosas ilegalidades destinadas a privilegiar grupos restritos de cidadãos.

⁵⁰ Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, quadro n.º 10.

que foram crescendo descoordenadamente e hoje não correspondem a qualquer visão política global, coerente e justa.

Embora se possa estranhar, quando em exclusivo nos debruçamos sobre os quadros legais, a verdade é que a política redistributiva é um malogro completo e só tem funcionado em detrimento de alguns estratos de trabalhadores. Isto é, *a única categoria de titulares de rendimentos que paga tanto mais quanto mais ganha é a dos que trabalham.*

Estamos em crer que não foi este tipo de redistribuição que alguma vez esteve na mente do legislador. Mas na prática é realmente assim.

Uns tantos indicadores numéricos servirão para ilustrar a afirmação. Vê-lo-emos a seguir.

II. OS RESULTADOS CONCRETOS DA POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO ATRAVÉS DOS IMPOSTOS PROGRESSIVOS⁵¹

29. Não vamos aqui tratar da regressividade inerente ao grande peso que a tributação indirecta tem entre nós, agora agravada com o aparecimento do IVA⁵². Não estão disponíveis inquéritos minimamente actualizados sobre a estrutura das despesas familiares em Portugal para poder tentar sequer um ensaio dessa natureza. O *imposto complementar* atinge apenas cerca de 10 % do rendimento nacional⁵³. Tem gerado receitas correspondentes às seguintes percentagens do PIB⁵⁴:

Anos	Receitas
1980	0,59 %
1981	0,77 %
1982	0,69 %
1983	0,63 %
1984	0,42 %

A revisão dos escalões justificou o baixo valor de 1980, subiu em 1981 e tem vindo depois sempre a cair. Em 1984 já representou pouco mais de metade da sua expressão relativa de 1981.

Impressiona, à luz de objectivos de redistribuição, que cerca de 90 % do rendimento nacional não sejam abrangidos pelo imposto complementar e que as receitas produzidas sejam sempre de tão diminuto valor. Em especial se, como se verá, é quase inexistente o concurso dos estratos economicamente mais favorecidos.

Mas não só: o rendimento tributado por pessoa, apesar da desvalorização da moeda, era nominalmente mais elevado no princípio dos anos 70 do que nos fins dessa década. E a taxa média do imposto, apesar dos enormes agravamen-

⁵¹ Sobre o tema pode ver-se Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, pp. 310 e segs.

⁵² Medina Carreira, em *Parecer sobre a Incidência do IVA na Actividade Turística*, Comissão de Turismo do Algarve, pp. 37 e segs., analisa este problema.

⁵³ Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, p. 467.

⁵⁴ Id., *ibid.*, p. 452.

tos operados na lei, baixou: 9,01 % em 1970, 10 % em 1975 e 7,77 % em 1980⁵⁵.

O número de contribuintes com mais de 1000 ou 1100 contos de rendimento colectável rondou sempre as seis ou sete centenas. Em 1980 atingiu os 2093; em 1981 os 2243⁵⁶.

Trata-se de valores tão absurdos, contraditórios e distantes da realidade, que não pode deixar de concluir-se estar *o imposto complementar a produzir uma redistribuição em favor dos mais ricos e à custa dos estratos intermédios que não podem fugir: o dos trabalhadores e o dos titulares de rendimentos prediais*. Há razões técnicas que explicam a ineficácia do imposto complementar; em todo o caso, insuficientes para a total compreensão do que ocorre. Só um apreciável grau de evasão e de fraude explica a parte restante do fenómeno. A única e ineficaz reacção perante esta situação foi a criação da figura dos sinais exteriores de riqueza. Do seu malogro haverá notícias logo que sejam publicados os resultados conseguidos.

30. O *imposto sucessório*, concebido e mantido como instrumento redistribuidor da riqueza, também não corresponde a esse objectivo. Tal como o imposto complementar, está a gerar uma redistribuição inversa, das médias fortunas em favor das maiores fortunas.

Constituiu inicialmente uma receita significativa: 11 % dos impostos directos do SPA; em 1982 situava-se em 1,2 %.

As transmissões tributadas são percentualmente cada vez em menor número: 14,4 % em 1970 e 8,4 % em 1980.

Nos quinze anos decorridos entre 1966 e 1980, o valor transmitido e tributado subiu 67 %, enquanto a moeda sofreu uma erosão da ordem dos 680 %.

Quando as taxas foram agravadas nos termos que já referimos, a taxa média do imposto subiu de 14 % (1966) para 18,5 % (1980).

Curiosamente, os bens menos valiosos em Portugal, em termos matriciais, os imóveis, representaram 69 % do total transmitido em 1966 e quase 78 % em 1978. Os bens em que os esquemas de fuga se tornam mais onerosos e geradores de problemas jurídicos delicados, no plano familiar, são os únicos que vão ganhando peso. Se a aplicação da lei fosse mais correcta, deveria verificar-se uma evolução de sentido inverso, isto é, no da perda de peso relativo dos imóveis.

De tudo resulta a conclusão imediata de que, criado como mecanismo de justiça, o imposto sucessório constitui cada vez mais um *instrumento contra a política redistributiva*. A imoralidade da sua vigência, no actual estado de coisas, é manifesta, havendo muita dificuldade em perceber a inacção que permite que tudo continue na mesma⁵⁷. Afigura-se que o legislador se congratula com uma elevada progressividade *nos textos legais*, subalternizando a regressividade *real na aplicação*.

31. Nos n.ºs 26 e 27 *supra* ficou demonstrada a forma como o terceiro imposto progressivo vigente entre nós – *o profissional* – tem vindo a ser cada vez mais agravado ao longo do tempo. Em termos inconcebíveis para a natureza da remuneração que atinge, a do trabalho, e com uma permanência da situação de

⁵⁵ Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, p. 467.

⁵⁶ Id. *ibid.*, p. 468. Ver ainda *Estatísticas dos Impostos*, INE, 1981.

⁵⁷ Medina Carreira, em *A Situação Fiscal em Portugal*, pp. 177-184, aborda mais detalhadamente o grave problema que resulta da aplicação do imposto sucessório.

injustiça que excede tudo o que possa considerar-se política e moralmente admissível.

Alguns elementos são sugestivos quanto à concretização da política tributária incidente sobre salários.

A preços de 1963, um rendimento anual ilíquido de 100 contos deixava disponíveis, depois de impostos, 90 contos; o mesmo rendimento real deixava disponíveis, em 1983, 66,5 contos. Nas mesmas situações, um rendimento de 500 contos deixava disponíveis, respectivamente, 407 e 247 contos. Só a fiscalidade amputou 26 % ao rendimento disponível no primeiro caso e 40 % no segundo ⁵⁸.

Os efeitos da carga fiscal e da inflação exigiriam, em 1983, um rendimento de 1650 contos para se ter um poder de compra equivalente a 100 contos de 1963; e de 33 000 contos para se dispor de um rendimento, antes de impostos, equivalente a 1000 contos de 1963 ⁵⁹.

Estes dois exemplos são suficientes para ilustrar a acção erosiva da carga tributária sobre os rendimentos de trabalho. Se se lhe adicionar a influência negativa decorrente da evolução da massa salarial, fica-se com uma noção mais exacta do tratamento concedido em Portugal ao trabalho.

Mas, enquanto os impostos complementar e sucessório, por uns ou outros motivos, acabam por só atingir uns tantos contribuintes que não conseguem ou não sabem escapar, no imposto profissional as coisas ocorrem, em geral, de forma diversa. Os dois primeiros são altamente progressivos quase que apenas nos textos legais; o imposto profissional, não.

Podemos relacionar a comparticipação dos trabalhadores por conta de outrem (TCO) no rendimento nacional e as arrecadações do imposto profissional em alguns anos ⁶⁰. Assim:

Anos	Salários dos TCO: RN X 100	Imposto profissional (percentagem do RN)	Rendimento após imposto pro- fissional (percentagem do RN)
1977	41,2	1,39	39,81
1980	38,7	1,69	37,01
1981	40,6	2,20	38,40
1982	39,8	2,39	37,41
1983	37,9	2,49	35,41

Este quadro revela que a rendimentos salariais globais em queda correspondem arrecadações em imposto profissional ascendentes. Neste caso, e de facto, a progressividade tem sido operante.

Não surpreende, portanto, que, entre 1977 e 1983, a participação dos TCO no rendimento nacional, além de cair em termos globais (41,2 % e 37,9 %, respectivamente), tenha baixado ainda mais se deduzida do imposto profissional: $39,81 - 35,41 = 4,40$. Houve, por isso, uma erosão no rendimento global disponível superior a 11 %.

Daqui se pode extrair esta conclusão: o único imposto progressivo português que, em termos globais, funciona como tal é o imposto profissional.

⁵⁸ Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, quadro n.º 6.

⁵⁹ Id. *A Fiscalidade e o Trabalho em Portugal*, quadro n.º 9.

⁶⁰ Id., *ibid.*, quadros n.ºs 11 e 12.

E, como os rendimentos do trabalho são os que dão maior contributo para a formação da base tributável do imposto complementar (mais de 73 % em 1981 e cerca de 95 % em 1984), são novamente esses rendimentos que sofrem os efeitos demolidores de outro imposto altamente progressivo vigente em Portugal.

32. É agora possível e desejável fazer um balanço do volume de receitas com carácter redistributivo, suas tendências e pesos relativos.

Correlacionando, nos últimos anos, a importância relativa das receitas deste tipo, verifica-se o seguinte, em percentagem do PIB ⁶¹:

Impostos	1980	1981	1982	1983	1984
Imposto profissional	1,49	1,90	2,01	2,09	2,16
Imposto complementar	0,59	0,77	0,69	0,63	0,42
Imposto sucessório	0,09	0,09	0,09	0,21	0,24
Totais	2,17	2,76	2,79	2,93	2,82
Imposto profissional/totais ...	68,7	68,8	72,0	71,3	76,6

Estes elementos permitem, em primeiro lugar, concluir pela *insignificância do volume das receitas* que podem ter uma acção redistributiva, apesar das desmesuradas cargas fiscais globais que a nossa lei consagra nos impostos progressivos: 2,17 % do PIB em 1980 e 2,82 % em 1984.

Em segundo lugar nota-se que o imposto complementar – destinado a uma certa correcção na distribuição dos rendimentos – é destituído de qualquer *dimensão* digna de nota e vem a *decrecer* muito rapidamente: 0,77 % em 1981 e 0,42 % em 1984.

O imposto sucessório cresceu significativamente em 1984 e 1983, mantendo-se embora a um nível relativo muito modesto; deve ter-se feito um sensível esforço administrativo de recuperação de processos atrasados. A estrutura do imposto, algumas condicionantes técnicas e económicas e um grau de evasão e fraude dificilmente estimável não permitirão que ele assuma qualquer expressão. Manter-se-á como mais um veículo da injustiça e da imoralidade vigentes no nosso sistema fiscal.

Por fim, salientaremos que, entre 1980 e 1984, a posição das arrecadações provenientes do imposto profissional, no conjunto considerado de impostos progressivos, subiu de quase 69 % para perto de 77 %.

A pretendida redistribuição pela via fiscal faz-se, entre nós, cada vez mais à custa de quem trabalha. Numa dupla sede: a do imposto profissional e a do imposto complementar.

A face negra de uma política redistributiva, insensata pela dimensão da progressividade e incompetente pela incapacidade para entender verdades elementares, aí fica. Que a um tal estado de coisas se tenha chegado, já não é lisonjeiro; mas que nele se permaneça, em agravamento sistemático, sem reacção adequada, mereceria um juízo político extremamente severo. É assustadora a insensibilidade dos detentores do poder político; só a isenção fiscal de que beneficiam pode explicar que nada se faça neste domínio.

⁶¹ Medina Carreira, *A Situação Fiscal em Portugal*, p. 452. Ver ainda *Relatório do Banco de Portugal*, gerência de 1984, p. 249.

D. A FISCALIDADE PERANTE O PROBLEMA DO INVESTIMENTO E DO CAPITAL PRÓPRIO ACCIONISTA

I. AS SOCIEDADES ANÓNIMAS EM PORTUGAL: EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO

33. No quinquénio que decorre de 1979 a 1983, a diferença entre o número de sociedades constituídas e o das dissolvidas atinge os 34 530, correspondendo-lhes um capital social de quase 51 milhões de contos^{62,63}.

Neste conjunto, todavia, é de 11 o acréscimo do número líquido das sociedades anónimas, respeitando-lhes um capital social de 3,5 milhões de contos.

É assim insignificante o acréscimo líquido do número de sociedades anónimas novas. Pense-se que, em igual período, de 1970 a 1974, foram criadas 1420; e 320 de 1979 a 1981⁶⁴.

Do acréscimo do número total de sociedades verificado entre 1979 e 1983, só 0,32 ‰ são anónimas. E do total de capital novo acrescido, apenas 6,8 % é representado por acções (3,5 milhões de contos já citados).

Não considerando para o período referido de 5 anos os aumentos de capital, quer o número de *novas sociedades anónimas*, quer o montante do seu *capital*, são extremamente baixos.

Para o ano de 1982, por exemplo, as *Estatísticas das Sociedades* revelam que os aumentos de capital de sociedades anónimas, por entrega de dinheiro, atingiram cerca de 7 milhões de contos; se se lhes acrescentar o montante de 500 000 contos, correspondente ao capital das sociedades novas⁶⁵, o investimento em capital de risco terá correspondido a 1,28 % do montante da FBCF naquele ano.

A consideração exclusiva do financiamento ao investimento feito pelo sistema bancário em 1982, no montante de 169 milhões de contos, permite concluir: por um lado, que o novo capital das sociedades constituídas corresponde somente a 7,6 % daquele valor; por outro, que o novo capital das sociedades anónimas, acrescido dos respectivos aumentos por entrega de dinheiro, apenas equivale a 4,4 %.

A mesma correlação, feita em função do crédito concedido a empresas não públicas nem financeiras e a particulares, mostra que as percentagens referidas são de 1,03 % e de 0,6 % respectivamente⁶⁶.

Também em 1982 foram pagos aos depositantes, pelo sistema bancário, 285 milhões de contos de juros; os depósitos a prazo de residentes e os dos emigrantes atingiam no final do ano 1555 milhões de contos. O capital novo, titu-

⁶² Os valores aqui apresentados são extraídos dos relatórios de gerência do Banco de Portugal. Aliás, e em relação a 1982, por exemplo, último ano de que se dispõe de umas incompletas *Estatísticas das Sociedades*, há divergências entre aquele Banco e o INE.

⁶³ Não estando incluídos os aumentos de capital social, o valor investido em capital de risco será superior àquele, mas em medida que desconhecemos.

⁶⁴ Medina Carreira, *A Fiscalidade e o Mercado Português de Capitais*, 1983, p. 3. A estes valores deveriam ser diminuídos os números das que se extinguíram.

⁶⁵ Deduzido do das dissolvidas.

⁶⁶ Os valores do financiamento ao investimento e do crédito concedido são extraídos do *Boletim Trimestral do Banco de Portugal*, vol. 7, n.º 1, Março de 1985.

lado em acções, em 1982 não ultrapassou 2,63 % dos *juros* pagos nesse ano aos aforradores depositantes e 4,82 ‰ do volume dos *depósitos* existentes.

Estas comparações, para 1982, entre o capital accionista novo e o valor do *financiamento ao investimento*, do *crédito concedido*, da *FBCF*, dos *juros* pagos aos depositantes e do montante do volume global dos *depósitos* mostram a pequenez, diríamos a insignificância, do mercado primário de acções. É irrelevante o capital accionista injectado no financiamento da economia portuguesa. Pode dizer-se que aqui reina o absoluto marasmo.

34. Pouco mais de duas dezenas de sociedades anónimas, entre as mais de duas mil existentes, tinham, em 31 de Dezembro de 1984, as acções representativas do capital social admitidas à cotação nas bolsas; correspondia-lhes o valor nominal de 8,9 milhões de contos.

Naquele ano foram feitas transacções de acções no montante de 116 000 contos. Por isso se reconhece que é pouco expressiva a participação das acções no mercado secundário; entre os factores que causam esta situação aponta-se o elevado nível das taxas de juros⁶⁷.

Acresce que das 26 sociedades anónimas com acções cotadas, 6 distribuíram dividendos em 1984, tendo apenas 3 proporcionado uma taxa de rentabilidade superior a 7 %⁶⁸. É este panorama que aponta claramente no sentido de que, sem um *expressivo alargamento do mercado primário de acções*, a reanimação das bolsas de valores não pode ser considerada um instrumento razoavelmente idóneo do financiamento das empresas através do capital de risco.

II. O PROBLEMA TRIBUTÁRIO DO INVESTIMENTO E DA CRIAÇÃO DE UM MERCADO ACCIONISTA

35. Não cabe aqui a análise de outros factores que não o fiscal, eventualmente condicionantes do aparecimento de sociedades anónimas com títulos cotados e transaccionados e com apreciáveis valores nas bolsas. O problema é muito complexo e não pode dissociar-se da ruptura bolsista de 1974, das nacionalizações, do clima de crise económica nacional e internacional, da falta de confiança e de estabilidade política em Portugal, das altas taxas de inflação, das oscilações cambiais, do depauperamento do tecido empresarial, do alto nível real das taxas de juro activas, das restrições creditícias, etc.

Mas cumpre não iludir a realidade, mesmo na sua restrita expressão fiscal.

Com cargas fiscais do tipo das que ficaram expressas no quadro n.º 5, não é pensável investir numa economia que não seja subterrânea. Com efeito, a exigência de margens de rentabilidade bruta da ordem dos 52 % a mais de 108 % não pode permitir que se acalente qualquer esperança de relançamento do investimento visível, nomeadamente em sociedades anónimas. Com a dificuldade adicional de, em muitos casos, o imposto de mais-valia, por tão oneroso, inviabilizar aumentos de capital social.

O que está então a verificar-se é o seguinte: um pouco expressivo valor do capital das novas sociedades; adentro destas, a perda de qualquer significado para as novas sociedades anónimas, quer porque são pouquíssimas as que sur-

⁶⁷ *Relatório de 1984 – Bolsa de Valores de Lisboa*, p. 15.

⁶⁸ *Ibid.*

gem, quer porque mobilizam meios financeiros diminutos em função do investimento e de outros indicadores económicos nacionais.

Em Portugal, hoje, o problema já não pode colocar-se nos moldes clássicos e puros do estímulo à *oferta* pública de títulos e à correspondente *procura* dos mesmos.

Por um lado, a experiência mostra que a tentativa feita através do Decreto-Lei n.º 409/82 a nada conduziu. Era previsível e foi previsto o seu malogro, uma vez que se tratava de estímulos insuficientes, pela sua natureza e pela sua extensão, perante o bloqueamento do mercado nacional de acções; acresce que qualquer esquema desta natureza deve ser muito simples na concepção e na concretização. Aquele diploma não tinha qualquer destas virtualidades, pelo que o número de sociedades com acções cotadas nas bolsas era de 26 em 1982, de 27 em 1983 e de 26 em 1984⁶⁹.

Por outro, ainda, é preciso não esquecer a concorrência emergente dos títulos obrigacionistas. Por diversas razões, e sobretudo devido à atmosfera de expectativa prudente, quando não de receio completo. Ora uma política fiscal para as obrigações, desligada de outra coerente e articulada para as acções, não surtirá qualquer efeito útil.

36. A problemática fiscal do mercado de títulos em Portugal tem de prender-se com a realidade especificamente nacional. Não há comparações válidas a fazer com o exterior neste domínio.

Como vimos, e desde logo, avança-se no sentido de o financiamento da actividade económica em geral, e do investimento em especial, cada vez mais depender do capital de terceiros, e não de capitais próprios. Não é um fenómeno novo entre nós e para a sua eclosão não terá sido pequeno, ainda que não exclusivo, o contributo de erros graves da política fiscal, que vêm de há muitos anos.

Acresce que, no âmbito societário, as preferências para a sociedade anónima são cada vez mais escassas. O número destas é relativamente pequeno e será cada vez mais insignificante em função do conjunto se se mantiver a tendência que parece manifestar-se nos últimos anos. O anonimato autêntico já não existe em Portugal.

Por último, e socorrendo-nos da lição extraída do Decreto-Lei n.º 409/82, no elenco das sociedades anónimas existentes não se manifesta qualquer apetência para o recurso ao financiamento pela via da subscrição pública e do funcionamento dos mercados bolsistas. Caberia aliás perguntar, se a situação fosse de abertura, se o aforrador, nomeadamente na nossa complexa teia fiscal e no presente ambiente de suspeição e receio, acorreria, em termos dignos de nota, a procurar títulos accionistas.

Em face de tudo isto, e não só, afigura-se-nos que os problemas devem, nesta sede, ser equacionados pela seguinte ordem de condições fiscais:

- 1.^a Do investimento;
- 2.^a Do investimento em capital próprio;
- 3.^a Do investimento em capital próprio accionista e não quotista;
- 4.^a Da oferta pública de acções;
- 5.^a Da procura pública de acções.

37. Não nos parece que, com boa-fé e um grau de lucidez mínimo, se possa afirmar a existência de condições fiscais que não desmotivem por completo o investimento.

Só há duas situações que fogem à lógica corrente e transparente do cálculo da taxa de remuneração do capital investido. Numa, a da obtenção de um *estatuto especial de favor*, com um conteúdo satisfatório de benefícios, mas fugindo, por isso, ao regime geral vigente; na outra, por recurso à penetração no mundo da *economia subterrânea*, aqui considerando como tal o fenómeno da evasão e da fraude fiscais, mesmo que não totais.

O que em ambos os casos existe de comum é um factor simples, mas decisivo: *o da subtracção ao regime fiscal geral*. Sem esta possibilidade, contar-se-ão pelos dedos das mãos os que em Portugal se disponham a investir em capital accionista o seu próprio dinheiro.

Deve confessar-se que não seria racional assumir riscos e canseiras para obter as remunerações líquidas de impostos que o quadro n.º 5 revela. Mas é necessário atentar num importante pormenor: é que as alternativas ali contidas só superam o benefício da usufruição de juros com taxas de rentabilidade bruta situadas entre mais de 50 % e de 100 %!

Dito em termos mais simples e directos: o cumprimento estrito do regime fiscal português em vigor não é compatível com o investimento em capital de risco; a inversa também é verdadeira.

38. Pode conceber-se a situação de um sócio que *empreste* dinheiro à sua sociedade e, com ele, realize investimentos. Porém, o tratamento legal dos juros como custos da sociedade alivia-o da carga fiscal sobre lucros/dividendos, que oscila entre os 48 % e os 57 % (quadro n.º 2).

Este não é um investimento em capital próprio e a sociedade, na exacta medida em que passa a dispor de mais meios, torna-se devedora de montante equivalente. A situação líquida permanece a mesma e o *ratio* capitais próprios / capitais alheios piora.

Além de que, no contexto em que aqui nos movemos, não há possibilidade de emitir acções para titular uma tal situação. Logo, não pode ser esta via que nos importa.

39. Para dinamizar o mercado bolsista de títulos de capital de risco é indispensável estimular a criação de sociedades anónimas de razoável dimensão, contrariando a tendência mais recente para o sensível decréscimo do seu peso relativo. Na medida em que se acentuar a propensão para o recurso à constituição de sociedades por quotas, reduzir-se-ão as probabilidades de abrir ao público o capital social das empresas.

Os números, aliás não extremamente rigorosos, de que se dispõe apontam para uma rejeição quase total da forma anónima na actualidade.

Pensamos que a legislação sobre sociedades, cremos que em estudo, pode ter uma palavra a dizer nesta matéria. Conviria, em sede de política legislativa, que se fizesse uma consequente distinção entre as sociedades anónimas abertas ou de certa dimensão e as fechadas sem dimensão, com exigências diferentes para umas e outras, porque também diversas são as suas características, interesses e responsabilidades que lhes andam ligadas. entendemos não ter alcance prático o actual regime jurídico que trata de certa maneira uma sociedade por quotas que factura 10 milhões de contos e emprega 1000 trabalhadores e de outra muito mais exigente uma anónima que factura 5000 contos e tem 10 empregados.

A visão e a solução jurídica dos problemas não devem desconhecer as realidades económicas e financeiras típicas de cada época, fechando-se numa perspectiva formal desenraizada da vida. O novo Código das Sociedades poderia constituir um importante instrumento neste contexto. Parece que não o será.

40. O estímulo à *oferta* pública de acções e ao acréscimo da respectiva *procura* constitui a fórmula internacionalmente adoptada para a dinamização das bolsas.

Integra um conjunto de medidas fiscais que leve os detentores do capital a lançar junto do público acções, bem como a premiar os que acorrem a esta abertura.

Não se justifica repetir aqui sugestões já feitas e que temos por correctas ⁷⁰. Adaptadas às contidas neste trabalho, permanece a nossa opinião de 1983.

Importará mais agora saber o que se afigura relevante, na perspectiva fiscal, para que se invista em capital próprio accionista.

No fundo, e porque certamente não se questiona a tipologia da solução, importará indagar sobre as dificuldades concretas de uma política fiscal de relançamento do investimento, apoiado na atenuação da carga fiscal legal.

III. DIFICULDADES E ESQUEMAS DE UMA POLÍTICA FISCAL DE ESTÍMULO AO INVESTIMENTO

41. Cremos ter demonstrado que a carga fiscal que atinge os lucros/dividendos só é viável quando, paradoxalmente, não suportada. As formas de subtracção residem no recurso a *benefícios fiscais* ou pura e simplesmente na *fuga* aos impostos, pelos processos mais variados.

Qualquer solução que se arquitecte não deve desconhecer o problema da necessidade de receitas fiscais para o Estado.

Haverá que avaliar, mesmo grosseiramente, o significado das receitas fiscais que provêm dos lucros/dividendos.

A inexistência ou a falta de adequação dos elementos disponíveis só permite realizar um ensaio de aproximação, mesmo assim elucidativo.

Poderá dizer-se que os seguintes impostos sobre dividendos e lucros representaram as seguintes percentagens do PIB ⁷¹:

Impostos	1970 (percentagem)	1984 (percentagem)
Contribuição industrial	2,26	1,51
Imposto de capitais	0,14	0,09
Imposto complementar	0,33	0,03
Totais	2,73	1,63

⁷⁰ Este ponto já foi objecto de um conjunto de sugestões contidas no estudo de Medina Carreira, *A Fiscalidade e o Mercado Português de Capitais*, pp. 16 e segs.

⁷¹ Em 1970, a contribuição industrial abrange o imposto de comércio e indústria, para equivaler à situação de 1984. Os impostos de capitais e complementar respeitam a dividendos.

Afastando a questão do imposto extraordinário sobre lucros, que é quase apenas um adicional da contribuição industrial, cuja subsistência não é recomendável, nem sabemos se se verificará ou não; e a derrama, que tem a mesma natureza e que se afigura de repensar adentro de um diferente figurino das finanças locais, os valores estimados expressam o que renderam ao Estado os impostos sobre lucros/dividendos em 1970 e em 1984. No intervalo considerado houve uma queda de 40 % em função do PIB.

Neste último ano teriam estado envolvidos cerca de 46 milhões de contos, ou seja, 4,98 % do total de receitas fiscais do SPA.

A insignificância do *imposto de capitais* sobre dividendos permitiria, sem qualquer transtorno financeiro, que fosse suprimido.

A redução, em termos substanciais, da *contribuição industrial* também não ocasiona sérias dificuldades, pois o seu peso relativo é hoje muito secundário no conjunto das receitas públicas.

No *imposto complementar*, a política teria de consistir numa actualização sensível dos escalões, atingindo, naturalmente, todos os demais rendimentos que nele são englobados. Acontece, em todo o caso, que o imposto complementar já só representou, em 1984, 1,3 % das receitas fiscais do SPA.

Qualquer intervenção, profunda e feita com o sentido global e dinâmico que é indispensável a uma verdadeira política fiscal, não põe em causa parcelas dignas de apreço nas receitas fiscais ⁷².

42. Os elementos referidos pretendem apenas demonstrar que não deve hesitar-se perante uma decisão de moderação e maior eficácia a prazo na política fiscal. O ligeiro acréscimo do défice global dela resultante seria compensado pela influência positiva que poderia exercer sobre o investimento. E, num período curto, dar-se-ia a recuperação do que inicialmente se perdesse. Um maior défice, em nome de uma política deste tipo, teria plena justificação e satisfatória contrapartida económica, social e política.

43. A carga fiscal legal e global que atinge os lucros/dividendos chegou aos presentes níveis porque, sendo vários os impostos em causa, todos eles foram desmedida e desordenadamente agravados ao longo do tempo. O efeito da inflação perturbou ainda mais esta situação complicada (quadros n.ºs 2-5).

Daqui resultou ter-se perdido por completo a noção do regime efectivamente em vigor.

Segundo nos parece, o problema deveria ser desde já enfrentado através de um duplo esquema: o da *modernização da tributação das sociedades*; e o da real coordenação das políticas tributárias relativas a *lucros/dividendos, juros de obrigações e juros de depósitos a prazo*.

Entre nós vigora o sistema clássico da tributação múltipla, primeiro com *lucro* da sociedade e a seguir a título de *dividendo* do sócio.

Não vemos o que agora se opõe à concretização do inevitável salto qualitativo nesta matéria, avançando para a aplicação do processo da *tributação inte-*

⁷² A propósito, regista-se que na *sis*a vigoram taxas de 11,5 % e de 17,25 %. Não chegando a *sis*a a representar, em 1984, 1 % das receitas fiscais do SPA (já atingiu 3 % e 3,5 %), em plena crise do sector da construção, mal se percebe a finalidade de semelhantes taxas. A política fiscal, se não se destina a agravar a crise de construção, parece desejá-la!

grada da sociedade e do sócio, como já acontece em quase todos os países da CEE ⁷³.

Sem a transparência que decorre da técnica da integração, quer na modalidade do *split-rate system*, quer na do *crédito do imposto*, não poderá haver uma eficaz, duradoura e consistente política de tributação dos lucros/dividendos. *E, sem esta, ou não se investirá; ou o investimento goza de benefícios legais; ou mergulha nos nocivos esquemas da economia subterrânea.*

A questão vista pela óptica das bolsas de valores não tem solução perante esta situação. Aliás, a experiência nacional inequivocamente o demonstra; e, num futuro apreciável, as acções não constituirão um instrumento de satisfatória dinamização bolsista em Portugal.

44. Nesta análise ilustrámos a situação através de um esquema simples *sociedade-accionista* (quadro n.º 5). Mesmo assim, as conclusões apontaram para a quase total inviabilidade de um investimento motivador. A carga fiscal é de tal modo pesada que não pode, seriamente, ser admitida.

Num esquema mais complexo *sociedade-sociedade-accionista*, a situação ainda se torna mais onerosa.

É por isso que entendemos dever também ser revisto o mecanismo tributário nestes casos. Por exemplo, as sociedades de capital de risco tornar-se-ão fiscalmente inviáveis se não for neutralizada a carga fiscal adicional que emerge da sua interposição entre uma sociedade operante e o accionista individual.

Deixa-se aqui esta breve anotação por considerarmos de extrema relevância a questão das sociedades sócias de sociedades, desde que se pretenda estimular, ou não desmotivar, o investimento, bem como sanear uma área onde o grau de fuga é muito acentuado, como na da tributação dos lucros/dividendos.

45. Por fim, a observação do que está a passar-se em matéria de aplicação de capitais aconselha que a política fiscal seja conjunta e harmónica. Até agora nada disso aconteceu.

Naturalmente que a preferência pelo *depósito a prazo* ou pelas poucas emissões de *obrigações* que vão surgindo não encontra motivações fundadas apenas no rendimento líquido auferido. Na época que se atravessa, as aplicações em capital de risco são mesmo arriscadas, além de se confrontarem com problemas adversos de toda a ordem. Não se alimenta a ilusão de que as opções dos aforradores sejam alteradas com a simples modificação do regime fiscal; do que também não se duvida é que outra fiscalidade, mais racional e equitativa, constitui uma condição necessária da inversão no presente estado de coisas.

⁷³ Entre muitos outros, ver, por exemplo: Martin Norr, *The taxation of corporations and shareholders*, 1982, pp. 83 e segs.; Gabriel Duarte e outros, *O Sistema Fiscal Português face à Integração Europeia*, p. 174; Paulo Pitta e Cunha, *Direito Fiscal*, 1975, p. 61. Na CEE, só Portugal, a Holanda e o Luxemburgo continuam fiéis ao método clássico.

E. CONCLUSÕES RESUMIDAS

46. Segue-se um conjunto de ideias condensadas que constitui o essencial dos pontos de vista expressos neste estudo:

1.^a A *carga fiscal*, como vem definida na lei, cresceu em quase todos os impostos e contribuições, por vezes em termos inimaginavelmente pesados.

2.^a Este crescimento resultou de dois factores políticos e de um económico: correspondeu à necessidade de fazer aumentar cada vez mais as receitas, devido a uma política de incessante e invulgar incremento do nível das *despesas públicas*; visou prosseguir objectivos de *redistribuição* de rendimentos e da riqueza; emergiu, de uma forma pouco transparente e justa, do *fenómeno inflacionista* nos impostos progressivos.

3.^a As despesas públicas atingiram *valores desproporcionados* com a nossa dimensão económica; esse aumento deu-se a um *ritmo* sem paralelo nos países cujos índices são mais conhecidos; ocorreu em medida cada vez mais sensível nos *gastos correntes*, em detrimento das *despesas de capital*; o acréscimo tem tido lugar, ao contrário do que é normal e desejável para muitas das despesas, em fase de estagnação ou de reduzida aceleração do aumento do produto, o que se poderia sintetizar dizendo que ocorreu *em contraciclo*.

4.^a Sob a pressão da necessidade de receitas sempre mais volumosas devido ao fenómeno referido das despesas públicas, o legislador sobrecarregou as taxas, mas os resultados práticos nas arrecadações não foi correspondente, na generalidade dos impostos, perante o alastramento de procedimentos fraudulentos.

5.^a Um dos sectores mais sobrecarregados foi o dos *lucros/dividendos*, acabando por tornar necessárias taxas de rentabilidade do capital, antes de impostos, da ordem dos 50 % a 100 %, de molde a conseguir uma remuneração disponível ao redor dos 23 %.

6.^a Quase não sendo possíveis rentabilidades daquela ordem, segue-se que o investimento em Portugal sofre constrangimentos fiscais graves, só transponíveis quando o agente económico consegue usufruir de *benefícios fiscais* ou colocar-se à margem do sistema na complexa e vasta área da *economia subterrânea*.

7.^a Apesar dos esforços feitos, e dos sacrifícios exigidos, a resposta do sistema fiscal é largamente insuficiente, pelo que os défices das contas públicas atingem valores únicos na Europa actual.

8.^a A política *redistributiva*, a prosseguir através de índices de progressividade fortíssimos e inadequados, constitui outro malogro da nossa fiscalidade, porquanto se revelam *pouco significativas* as receitas que, através dos impostos progressivos, são obtidas, além de que as mais importantes resultam do *imposto profissional* e com um *peso relativo em expansão*.

9.^a A parte do financiamento do investimento com capital de risco é mínima em função das necessidades totais.

10.^a O *número das sociedades anónimas* está a crescer a ritmos cuja lentidão não tem paralelo nos últimos vinte ou vinte e cinco anos, absorvendo, por outro lado, uma *pequena parcela de novo capital social* total aplicado.

11.^a Fraca percentagem do investimento financiada por capital de risco e, adentro dele, uma débil posição relativa do capital titulado por acções mostram que são mínimas as potencialidades próximas de alargamento do financiamento das empresas através da subscrição pública de acções e das bolsas de valores.

12.^a No âmbito estritamente fiscal, é condição necessária da atracção de meios para a realização de capitais próprios a *modificação da carga fiscal sobre lucros/dividendos*, de molde que a sua redução permita auferir rendimentos disponíveis motivadores no exercício de actividades cuja rentabilidade antes de impostos não constitua uma simples miragem.

13.^a A quebra da carga fiscal legal sobre lucros/dividendos deve operar-se em simultâneo com a adopção de uma *técnica integrada da tributação das sociedades e dos sócios*, provavelmente do método do crédito do imposto, e o concomitante abandono do sistema tradicional vigente no nosso país.

14.^a Ao mesmo tempo que a introdução daquela técnica, deve instituir-se uma *política coerente e harmónica de tributação de lucros/dividendos, de juros de obrigações e de juros de depósitos a prazo*.

15.^a Gizadas estas medidas, deverão acrescer-se-lhes as que constituam estímulo à *oferta e à procura pública* de acções.

Lisboa, 18 de Fevereiro de 1986.

Despesas do SPA (percentagem do PIB)

[QUADRO N.º 1]

Despesas	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (P)
<i>Despesas correntes</i>	28,86	30,32	30,42	32,80	37,87	38,41	39,97	41,62
Bens e serviços	14,42	14,57	14,86	15,05	14,82	14,45	14,59	14,34
Subsídios	3,34	3,93	4,68	4,85	5,64	5,49	6,25	6,95
Transferências correntes..	9,41	9,07	8,01	9,76	12,17	12,99	12,70	13,28
Juros	1,69	2,75	2,87	3,14	5,24	5,48	6,43	7,05
<i>Despesas correntes – juros</i>	27,17	27,57	27,55	29,66	32,63	32,93	33,54	34,57
<i>Despesas de capital</i>	5,40	5,42	4,72	5,68	5,62	5,56	5,16	4,17
FBCF	4,01	3,93	3,66	4,00	4,32	3,87	3,37	2,60
Transferências	1,39	1,49	1,06	1,68	1,30	1,69	1,79	1,57
<i>Total</i>	34,26	35,74	35,14	38,48	43,49	43,97	45,13	45,79

Taxas (máximas) em vigor

[QUADRO N.º 2]

Contribuições e impostos	Taxas iniciais	Taxas actuais (1985)
Imposto profissional	8,0	22,0
Segurança social:		
Empresa	13,0	21,0
Trabalhador	5,5	8,0
Fundo de Desemprego:		
Empresa	1,0	3,5
Trabalhador	1,5	3,5
Contribuição predial urbana	14,88	20,16
Contribuição predial rústica	14,20	15,68
Imposto complementar «A»	45,0	60 ou 70
Imposto sucessório	52,0	86,25
Imposto de transacções:		
Taxa normal	7,0	17,0
Taxas especiais	20,0	30-60-90
Impostos sobre lucros	22,0	35 ou 49
Imposto sobre dividendos	5,0	13,8
Imposto sobre juros (em geral)	15,0	34,5
Imposto sobre juros (obrigações)	15,0	13,8
Imposto sobre juros (depósitos)	15,0	14,95
Sisa	8,0	11,5 ou 17,25

Impostos sobre aplicações de capitais(a)

[QUADRO N.º 3]

Anos	Lucros/dividendos	Juros de obrigações	Juros de depósitos a prazo
1963.....	22,0	16,8	16,8
1964.....	29,3	8,96	—
1965.....	—	—	—
1966.....	—	—	—
1967.....	—	—	—
1968.....	34,1	—	—
1969.....	34,5	—	—
1970.....	30,6	—	—
1971.....	—	—	—
1972.....	31,8	—	—
1973.....	—	—	—
1974.....	—	—	—
1975.....	33,5	—	11,2
1976.....	37,5/41,2/45	9,9	—
1977.....	—	—	—
1978.....	38,6/43,2/46,3	12,9	12,9
1979.....	45,4/49,4/52,7	17,9	17,9
1980.....	45,6/50,5/54,1	12,0	15,0
1981.....	—	13,2	19,8
1982.....	46,3/55,1	—	—
1983.....	48,2/57,4	—	—
1984.....	—	13,8	20,7/11,5-14,95/3,795
1985.....	—	—	—

(a) Não se considera o imposto complementar «A».

Rendimentos colectáveis e taxas — imposto complementar «A» (a preços de 1984)

[QUADRO N.º 4]

Rendimentos colectáveis (contos)	1963	1973	1984
550.....	3,0	3,4	4,982
900.....	3,0	3,66	6,156
1350.....	3,3	4,33	8,104
1650.....	3,45	4,84	9,903
2350.....	3,85	6,08	14,698
3100.....	4,24	7,49	19,368
3900.....	4,67	9,11	24,01
4600.....	4,84	10,77	27,965
5300.....	5,43	12,57	31,404
Marg. ^{al} max. ^a	45,0(a)	80,0(b)	60 ou 70

(a) A preços de 1984, aplicável acima de 54 000 contos.

(b) A preços de 1984, aplicável acima de 12 500 contos.

Lucros/dividendos antes e depois de impostos (a) (a preços de 1984)

[QUADRO N.º 5]

Lucros antes de impostos (em contos)	Dividendos depois de impostos (em 1963)(b)		Dividendos depois de impostos (em 1984)			Taxas de rentabilidade do capital antes de impostos (c) (percentagem)
	Valor (em contos)	Carga fiscal (percentagem)	Valor (em contos)	Carga fiscal (percentagem)	Base 100: 1963	
5 000	3 500	30	2 200	56	63	52
10 000	6 800	32	3 500	65	51	65
25 000	16 000	36	6 250	75	39	92
50 000	29 000	43	10 600	79	37	108

(a) Inclui todos os impostos sobre a sociedade e o sócio, excepto o sucessório por avença; hipótese de um casal com dois filhos maiores de 16 anos. Não é considerado o efeito resultante de a contribuição industrial não ser custo relevante (artigo 37.º do Código da Contribuição Industrial).

(b) Inclui o imposto de comércio e indústria (extinto pela Lei n.º 1/79).

(c) Rentabilidade líquida admitida de 23 %, equivalente ao juro do depósito a mais de quatro anos, na Caixa Geral de Depósitos (aviso do Banco de Portugal de 3 de Agosto de 1985).