

Público

23-10-2012

Periodicidade: Diário

Classe: Informação Geral

Âmbito: Nacional

Tiragem: 51453

Temática: Economia

Dimensão: 1256

Imagem: S/Cor

Página (s): 2/3



OE 2013

“Confisco” no IRS pode obrigar TC a pronunciar-se

Pela primeira vez desde a criação do IRS, metade do rendimento vai ser cobrado. Algo que o Tribunal Constitucional pode considerar “confiscatório”

João Ramos de Almeida

Há, sobretudo, dois problemas que o Tribunal Constitucional (TC) deveria abordar preventivamente sobre as mexidas no IRS. Segundo os fiscalistas ouvidos pelo PÚBLICO, um é o “nível confiscatório” do imposto quando, pela primeira vez desde a sua criação em 1989, o IRS ultrapassará a taxa simbólica de metade do rendimento colectável. O outro é o do IRS tender a ser um imposto proporcional a partir de rendimentos relativamente baixos (80 mil euros anuais).

As alterações surgem na proposta de Orçamento do Estado (OE) de 2013 em resposta às preocupações do TC (acórdão 353/2012 de 5 de Julho). Grosso modo, o TC exigiu que, por violação da regra de igualdade na repartição dos encargos públicos, os esforços não incidissem sobretudo sobre os funcionários públicos e pensionistas. O Governo foi forçado a anular o corte de um subsídio, mas agravou a carga fiscal. Primeiro, pela redução do número de oito para cinco escalões. Depois, pelos rendimentos escolhidos para esses escalões e pela subida de todas as taxas

de IRS. Os rendimentos mais baixos são penalizados, mas o último escalão é fortemente reduzido (de 153 mil para 80 mil euros). Quarto, pela criação de uma sobretaxa de 4% para os rendimentos acima de 485 euros e ainda uma taxa de solidariedade de 2,5% para o último escalão. Os rendimentos acima de 80 mil euros serão tributados a uma taxa-base de 48%, a que se soma a sobretaxa e a taxa de solidariedade, atingindo os 54,5%. Como sublinha a fiscalista Serena Cabrita Neto (ver pág. 47), uma acima da “taxa máxima praticada no Reino Unido, em França e na Alemanha e em linha com a tributação que ocorre em países como a Suécia e a Dinamarca”. Quinto, ainda pelo novo rombo nas deduções fiscais. E sexto, pelo agravamento complementar de outros impostos.

Na altura da sua apresentação em conferência de imprensa, a 3 de Outubro passado, o ministro das Finanças esforçou-se por mostrar que “o enorme aumento de impostos” não agravava a progressividade do IRS (quem mais recebe, paga mais IRS). Mostrou gráficos e sublinhou que “as alterações de IRS foram calibradas por forma a conseguir um aumento significativo da progressividade do imposto”.

A polémica que se seguiu colocou o ministro Vítor Gaspar em rota de colisão com fiscalistas, economistas e até firmas de consultoria. Ao contrário do ministro, todos reiteravam que a progressividade diminuía. Quem mais tinha continuava a pagar mais IRS, mas essa diferença iria esbater-se. A discussão chegou ao Parlamento com os ministros das Finanças e dos Assuntos Parlamentares, Miguel Relvas, a apresentar aos deputados da maioria PSD/CDS simulações equívocas e até com erros, mostrando apenas o lado positivo do OE de 2013.

A eventual redução da progressividade do IRS suscitou a questão de poder ser um dos pontos a salientar pelo TC, numa avaliação preventiva ao OE de 2013. A Constituição estabelece que “o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar”. Mas para os fiscalistas ouvidos pelo PÚBLICO o problema é outro.

O que será inconstitucional?

Para o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Casalta Nabais, a questão não se coloca se o IRS fica mais ou menos progressivo. “A Constituição em norma

alguma estabelece qualquer ritmo da progressividade, para o IRS, nem, em meu entender, o poderia fazer.” Na sua opinião, “o decisivo para o teste da constitucionalidade desse agravamento reside no que se tira e no que se deixa aos contribuintes, neste caso aos trabalhadores, pensionistas e pequenas empresas”. Ou seja, que “não seja um imposto verdadeiramente confiscatório”.

No mesmo sentido vai António Carlos Santos, ex-secretário de Estado dos Assuntos Fiscais do Governo Guterres. Além de o Governo continuar a cortar dois subsídios ao funcionalismo público (um directo e outro por via fiscal), o fiscalista acha que o Estado exorbitou das suas funções ao levar a cabo um “confisco” de pensões e levanta a questão analisada noutros países – a da “tributação confiscatória”.

“A questão”, afirma, é, “com esta punção tributária”, quanto “queda de rendimento disponível” ao contribuinte. “Mesmo que os impostos não se baseiem no princípio do benefício, terá de haver algum equilíbrio entre a receita e o que, em termos gerais, o Estado disponibiliza aos cidadãos, incluindo coesão social e territorial. O aumento é manifestamente desproporcionado e não tem em con-

“O decisivo para o teste de constitucionalidade (...) reside no que se tira e no que se deixa aos contribuintes, trabalhadores, pensionistas e empresas”

Casalta Nabais
Professor

ta, em muitos casos, a capacidade contributiva.”

O mesmo sublinha Serena Cabrita Neto: tributar mais de metade do rendimento “levanta importantes questões sobre a admissibilidade destas medidas à luz dos limites constitucionais à tributação, nomeadamente se olharmos para os princípios da justiça redistributiva e da proporcionalidade”.





DANIEL ROCHA

A polémica dos impostos colocou Vítor Gaspar em rota de colisão com fiscalistas, economistas e até firmas de consultoria

Depoimentos dos fiscalistas ouvidos pelo PÚBLICO

Há sérias dúvidas se o agravamento do IRS respeita a Constituição



Na minha modesta opinião, as perguntas feitas [sobre se o OE reduz ou não a progressividade

do IRS] falham em larga medida o alvo (quanto à inconstitucionalidade do forte agravamento do IRS constante da Proposta de LOE/2013), pois a Constituição em norma alguma estabelece qualquer ritmo da progressividade para o IRS, nem, em meu entender, o poderia fazer. Para mim, o juízo sobre esse agravamento tem outros vectores.

I. De um lado, é decisivo saber se um tal agravamento conduz ou não aos resultados pretendidos, isto é, ao aumento das receitas. Ora, eu tenho as maiores dúvidas (para não dizer certeza) de que esse agravamento produzirá menos receitas do que as previstas na referida Proposta, pois os efeitos da lei de Laffer, que já se verificou na LOE/2012, serão ainda mais evidentes. Ou seja, essa cura agravará o estado do doente. Por certo que não sossegarão os credores, pois a última coisa que estes podem querer é que morra o devedor.

II. Passando ao plano jurídico-constitucional, o decisivo para o teste da constitucionalidade desse agravamento reside no que se tira e no que se deixa aos contribuintes, neste caso aos trabalhadores, pensionistas e pequenas empresas. Pois, o que a Constituição por certo exige é que, no respeitante aos rendimentos mais baixos, se respeite o mínimo de existência dos indivíduos e das famílias, e, em relação aos rendimentos médios e mais altos, que o IRS não seja um imposto verdadeiramente confiscatório.

O que interessa do ponto de vista jurídico-constitucional não é a taxa marginal máxima (que ainda assim não é a mais alta da Europa) mas a efectiva



MIGUEL GARCIA

taxa média, que será muito elevada para parte significativa dos contribuintes, ficando estes assim com rendimento disponível insuficiente para ter uma vida que mereça ser vivida. Quanto ao limite inferior (mínimo de existência) e superior (carácter confiscatório) da taxa do IRS, trata-se de ideias que já constam do meu livro (que é a minha tese de doutoramento, de 1998, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*).

Ora, mesmo que no actual estado de excepção económico-financeira em que vivemos se permita uma certa contracção dos princípios e normas constitucionais, temos sérias dúvidas se o agravamento do IRS proposto para o OE/2013 respeite os mencionados limites.

III. Todavia, para mim, mais importante do que quaisquer questões de inconstitucionalidade é a praticabilidade da solução referida em I.

Casalta Nabais, professor da Universidade de Coimbra

É o IRS, mais a TSU, o IMI, o IVA e quanto sobra?

Diria que há duas boas razões para o Tribunal Constitucional se pronunciar sobre o OE:

1.ª O OE mantém os cortes

nos vencimentos da função pública, um corte directo e um indirecto por via fiscal. Não contraria este facto o que foi decidido? Não há mesmo incumprimento de uma decisão por parte do executivo?

2.ª O TC deixou bem claro que a questão dos cortes nas pensões (sobre os quais não se pronunciou) PODE CONVOCAR OUTROS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS QUE NA ALTURA NÃO FORAM ANALISADOS. Na realidade, o executivo na questão dos vencimentos age como entidade empregadora, no caso



das pensões age como gestor de um património que é alheio e que as pessoas lhe confiaram.

Pode pedir um empréstimo forçado. Não pode efectuar um confisco.

Noutros países (por exemplo, na Alemanha), a jurisprudência é muito atenta à questão da tributação confiscatória. A questão até agora não tem sido analisada entre nós.

Assim, alguém que vê subir a sua tributação para 54,5% por que passa a cair no último escalão (mais de 80 mil euros) e é trabalhador por conta de outrem vê acrescer à tributação nominal de IRS (cada vez mais próxima da efectiva, pois as

deduções à colecta diminuem drasticamente) a tributação em TSU (11%). A isto acresce, se tiver casa própria, o IMI (sabe-se lá quanto), o IVA nas compras e prestações de serviços, pois não goza do direito à dedução e provavelmente o imposto de circulação, o imposto sobre produtos petrolíferos e inúmeras taxas (esgotos, etc) e contribuições (rodoviária, audiovisual, etc.). A questão é: com esta punção tributária, quanto lhe queda de rendimento disponível?

Sobre questão de saber se as alterações introduzidas aumentam ou diminuem a progressividade do IRS, diria que diminuem nos escalões mais baixos e no mais alto.

A partir de 80 mil, a taxa é proporcional. A progressividade do imposto é ainda lesada pelo facto de se introduzir uma sobretaxa proporcional (4%) num imposto que deve ser progressivo. A aplicação desta sobretaxa, sendo idêntica para todos, atinge mais fortemente os contribuintes de menor rendimento. Mantém-se uma enorme desigualdade de tratamento de contribuintes com igual rendimento, ferindo o princípio da equidade horizontal. As deduções à colecta acabam para muita gente pondo em causa um princípio de personalização do imposto e de apoio à família.

Mesmo que os impostos não se baseiem no princípio do benefício, terá de haver algum equilíbrio entre a receita e o que, em termos gerais, o Estado disponibiliza aos cidadãos, incluindo coesão social e territorial. O aumento é manifestamente desproporcionado e não tem em conta, em muitos casos, a capacidade contributiva.

Sem prejuízo de um estudo mais profundo, eis, quanto a mim, vários tópicos que justificariam a fiscalização a priori da constitucionalidade de muitas das normas da parte tributária e para-fiscal do OE.

António Carlos Santos, fiscalista

Para outro ex-secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, do último Governo Guterres, Rogério Fernandes Ferreira, o problema é "o IRS estar a tornar-se num imposto proporcional", ao chegar mais rapidamente ao escalão mais alto de tributação, ao mesmo tempo que o IRC se está a tornar num imposto progressivo. Vasco Valdez, secretário de Estado dos Assuntos Fiscais dos governos Cavaco Silva e Durão Barroso, alinha com esta ideia: "Caminhamos para uma *flat rate* [uma única taxa], como nos países do Leste." O IRS é "altamente progressiva até aos 80 mil euros", mas a partir daí é proporcional. "Mais um anito estamos numa *flat rate*."

Mas as mexidas podem ainda ser olhadas como fonte de "trapalhadas". Rogério Fernandes Ferreira lembra que há uma dupla progressividade - a dos escalões de IRS, mas igualmente a das deduções consoante os escalões; introduz-se uma sobretaxa proporcional num imposto progressivo. "São dois impostos sobre o mesmo rendimento", com retenções na fonte diferenciadas e liquidações à parte. Será que a resposta do Governo ao TC, com pesados efeitos recessivos, não redundará num novo acórdão e tudo regressa à estaca zero? **com Pedro Félix Ribeiro**