



TOC

N.º 167

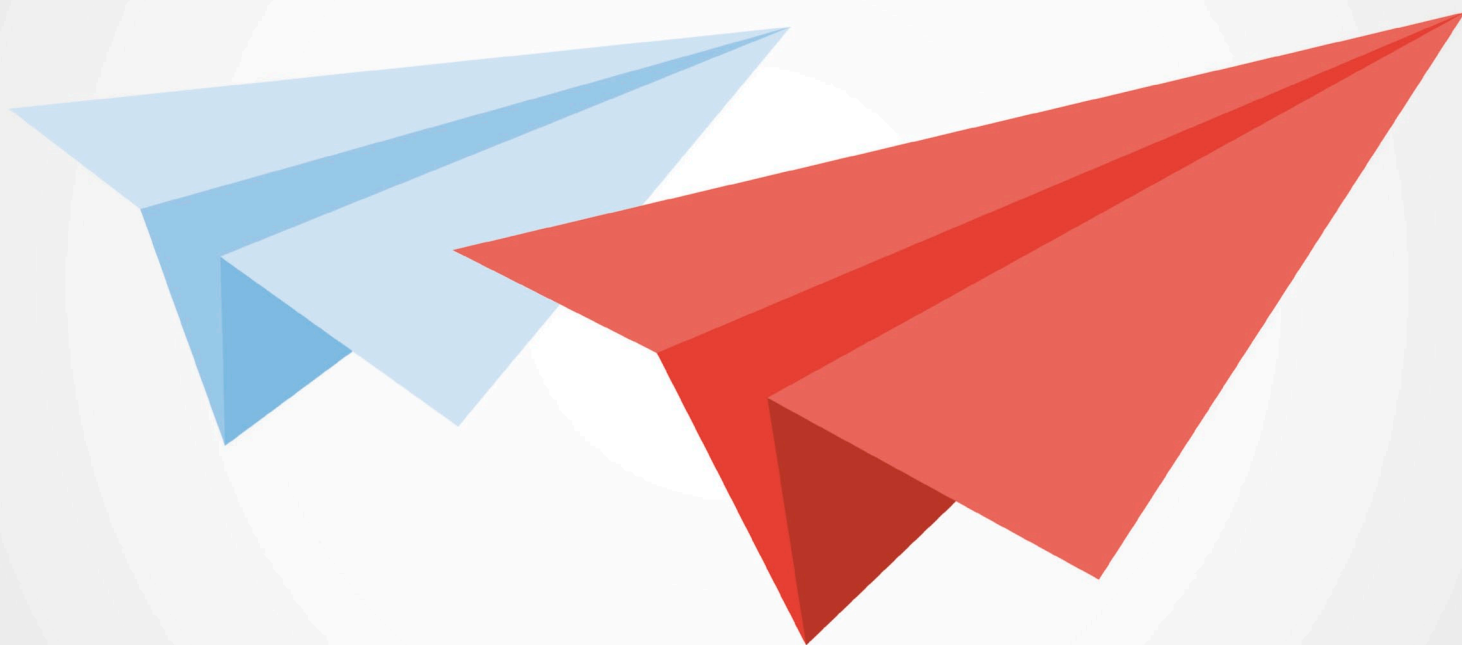
Ano XIV • fevereiro 2014

Diretor: A. Domingues de Azevedo

XX CONFERÊNCIA DE FISCALIDADE E CONTABILIDADE

DESAFIOS À FISCALIDADE E À CONTABILIDADE NO SÉCULO XXI

13 março 2014 ✦ Auditório 1 ✦ Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria



inscrições em
www.otoc.pt

Moçambique
OTOC assinou protocolo
de reconhecimento
de competências

Ordem e TSF debatem
«Iniciativa Privada»
em Évora
6 de março

Relações
fisco/contribuente
Contabilistas e juízes
em conferência



Entrevista
a José Manuel Fernandes
«TOC são os conselheiros
da transparência»

A política de austeridade e o rendimento disponível das pessoas singulares após as Leis do OE/2014

*Tudo isto existe,
Tudo isto é triste,
Mas tudo isto é fado?*

A política fiscal e parafiscal transformou-se em política restritiva de rendimentos: insustentável acréscimo de receitas, diminuição de despesas com rendimentos de salários e pensões e redução do rendimento disponível dos cidadãos.

Por **António Carlos dos Santos*** | Artigo recebido em janeiro de 2014

Na revisão do Memorando de Entendimento (ME) com a *troika*¹ operada em 2013, o atual Governo comprometeu-se a reduzir, em 2014, o défice para quatro por cento do produto interno bruto (PIB). De acordo com o Relatório do Orçamento de Estado para 2014 (ROE, disponível no sítio da Direção-geral do Orçamento), o ponto de partida para essa meta seria um défice de 5,7 por cento, em 2013. O défice em 2013 deverá, porém, segundo estimativas mais recentes, situar-se entre os 5 e os 5,4 por cento, sem receitas extraordinárias, ou à volta dos 4,6 por cento, com as receitas, de cerca de 1,2 milhões de euros, providas do regime de regularização de dívidas ao fisco e à Segurança Social (vulgo “perdão” fiscal), uma medida

de natureza irrepitível (*one-off*), que prejudica a obtenção de receitas tributárias nos anos vindouros. Mesmo este resultado relativo ao défice de 2013 só é possível graças, essencialmente, a uma “colossal” compressão fiscal e parafiscal dos rendimentos das pessoas singulares (insustentável a curto prazo).²

Em qualquer caso, estaremos perante valores bem acima dos três por cento inicialmente previstos para este ano no ME original³ em consonância com o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e o Pacto de Estabilidade e de Crescimento (PEC). O dado importante a reter, caso se confirme que o défice se situará abaixo do previsto no ROE para 2014, é que o esforço de austeridade que continua a ser exigido à maioria do povo português é ma-

nifestamente exagerado, resultando mais da paixão ideológica dos falções que da análise fria da realidade. Acresce que, segundo o ROE, a dívida pública em 2013 traduz um crescente desequilíbrio das contas públicas, ao situar-se – muito por culpa do crescente peso dos juros devidos aos credores (na última ida aos mercados, a taxa de juro a 10 anos ainda foi de 5,5 por cento) e do alargamento do perímetro do Estado – em 123,7 por cento do PIB, valor, também ele, muito acima do ponto de partida aquando da intervenção da *troika* (dívida abaixo dos 100 por cento)⁴, do previsto no ME originário e dos 60 por cento do PIB inscritos no TFUE e no PEC. No ROE para 2014, prevê-se mesmo o seu agravamento neste ano para 126,6 por cento do PIB.



A dívida, como muitos referem, envolve componentes legítimas e componentes de duvidosa legitimidade (o caso dos submarinos, dos auxílios a bancos falidos, etc.). De qualquer modo, a evolução do PIB até hoje e o seu anémico crescimento previsível para os anos vindouros mostram que, sem uma qualquer forma de reestruturação, a dívida muito dificilmente será paga nos termos acordados. E mais austeridade não ajuda, por certo, ao seu pagamento.

Tudo isto aponta para um falhanço da política de austeridade quanto aos objetivos financeiros a atingir. O que não significa que esta política não tenha atingido o objetivo explicitado, com imensa candura, pelo chefe do executivo: o empobrecimento do país.⁵

O regresso aos mercados não é um amanhã que canta

Neste contexto, o «regresso aos mercados» em maio deste ano, quando terminar o «programa de ajustamento», mesmo com a ajuda de Mário Draghi e o apoio de sindicatos bancários e da cada vez mais previsível complacência da Comissão e do Conselho que não quererão ser vistas como cúmplices de um fracasso “à grega”, assemelha-se muito a uma nova versão do “oásis”. A realidade por detrás desta miragem aponta não para a «restauração da pátria» ou para a «libertação do jugo dos invasores *troikistas*», mas para a continuação de políticas de austeridade (a não confundir com o necessário rigor orçamental). Tudo indica, de facto, que, a manterem-se as circunstâncias atuais, com ou

sem «programa cautelar» (uma espécie de seguro que implicará novos e dolorosos condicionalismos e uma supervisão dos representantes dos credores), a austeridade será para manter.

Por isso, qualquer que seja o desenlace, não há motivo para embandeirar em arco: o “ajustamento” efetuado pelo Executivo, isto é, uma política de austeridade muito para além do exigido inicialmente pela *troika*, deixa mais pobre a grande maioria dos portugueses, deixa agravadas as bolsas de exclusão social, deixa mais desigual e menos coeso o país, deixa exaurido o património público (vendido, em condições de aflição, muitas vezes, a empresas públicas estrangeiras), deixa mais amorfos os cidadãos que não partiram (e muitos jovens qualificados o fizeram, redu-

zindo as estatísticas do desemprego e a qualificação dos portugueses), deixa o financiamento da investigação científica e tecnológica, incluindo das energias renováveis, sem condições para apoiar um desenvolvimento sustentado, deixa intocado o sistema político e, no essencial, a estrutura do Estado gordo, deixa mais periclitante a democracia, cada vez mais distante do ideal do republicano Lincoln («um governo do povo, pelo povo e para o povo») e oferece um futuro de nuvens negras, onde nos espera, por muitos anos, uma austeridade imposta ou induzida, derivada não só da situação da dívida pública e de um crescimento económico anémico, mas também das regras do chamado «Tratado Orçamental» e da dominação alemã sobre a União Europeia.

Como afirmou sem rodeios Silva Pedra, em declarações ao «Jornal de Negócios» de 3 de janeiro de 2014, «sofremos demais para os resultados que tivemos.»

A austeridade aumenta, que o povo ainda aguenta⁶

Em 31 de dezembro de 2013 foi publicada a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2014 (Lei n.º 83-C/2013) que, no essencial, é idêntica à Proposta de Lei apresentada pelo Governo na Assembleia da República, pois muito poucas foram as propostas da oposição acolhidas pela maioria. Prossegue assim uma política de austeridade intencional, obsessiva e mal repartida, que recai essencialmente sobre «os suspeitos do costume», idosos e trabalhadores da administração pública. De facto, a LOE para 2014 contempla um agravamento da tributação e da parafiscalidade que incide sobre as pessoas singulares, em particular, sobre pensionistas, trabalhadores

Torna-se cada vez mais claro que esta medida (“cortes” na despesa com funcionários e pensionistas) não terá carácter extraordinário ou provisório (...). A ideia da tabela salarial única indicia que ela é ordinária e definitiva.

da função pública e do setor público, empresarial ou institucional e, de forma genérica, sobre os estratos médios e médios baixos da população portuguesa.

Mas a austeridade pela austeridade não fica por aqui. Em 9 de janeiro deste ano, o executivo, apresentou no Parlamento uma Proposta de Lei (n.º 193/XII) contendo o que creio ser o orçamento rectificativo (1.º OR 2014) mais rápido da nossa história financeira. Fê-lo em reação ao acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 862/2013, de 19 de dezembro de 2013 que declarou inconstitucional a convergência das pensões proposta pelo executivo⁷, sem que, registre-se, ao contrário das vozes que indecentemente pressionaram os juízes, entre as quais a do “independente” presidente da Comissão Europeia, acontecesse a catástrofe financeira e económica por elas anunciada: dir-se-ia que afinal “os mercados” (delicioso eufemismo) são mais inteligentes que os seus “guardas-vermelhos”.

Assim, para “compensar” a potencial perda de receita derivada do acórdão (que levaria a um acréscimo do défice em cerca de 0,2% do PIB, perfeitamente acomodável face ao valor do défice estimado para 2013), o Executivo prevê, como adiante melhor se verá, um agravamento da chamada Contribuição Extraordi-

nária de Solidariedade (CES), isto é, uma medida de austeridade do lado da receita, pondo a nu, deste modo, o que queria inicialmente ocultar: a equivalência funcional das medidas de «redução remuneratória» e das medidas tributárias. Ao alargar desmesuradamente o âmbito objetivo da atual CES para pensões a partir de mil euros, o executivo insiste na sua obsessão contra a terceira idade, escudando-se no facto de a CES não ter sido anteriormente declarada inconstitucional pelo TC, por ter sido apresentada como medida «excepcional e transitória.» A sanha contra os velhos “descartáveis” é tal que o próprio ex-ministro do CDS, Bagão Félix, se vê obrigado a fazer ouvir publicamente a sua voz crítica e tecnicamente fundada.⁸

Parafraseando o título da peça do célebre dramaturgo Karl Valentin, apetece perguntar: «E não se podia exterminá-los?...»

Os cortes na despesa com funcionários e pensionistas

No domínio dos «cortes» na despesa com funcionários e pensionistas», a LOE para 2014, no seu artigo 33.º, alarga a receita que já vem da LOE para 2011, de forma a cobrir o valor total das remunerações ilíquidas mensais superiores a 675 euros brutos (em vez dos 1 500 em vigor anteriormente), alargando igualmente

o leque das taxas de “corte” agora situadas entre 2,5 a 12 por cento (em vez dos anteriores 3,5 a 10 por cento). O “corte” é progressivo até ao montante de dois mil euros, independentemente dos anos de contribuição. Acima desse valor, o corte será proporcional (12 por cento), ou seja, na prática, regressivo, para não incomodar a elite dos pensionistas. Uma vez mais, a medida é internamente apresentada como «excecional e transitória», mas sem que tenha sido anunciado qualquer prazo limite para a sua vigência, nem que tenham sido dadas quaisquer garantias de que os “cortes” não se agravem na próxima LOE.

Falamos de “corte” (o artigo 33.º fala de «redução remuneratória»), mas, em bom rigor, o que está em jogo, é uma medida «economicamente» equivalente a um tributo parafiscal inominado, aplicável apenas (tal como as contribuições) a um grupo específico de pessoas (a solidariedade não é para todos) sem que haja, porém, qualquer contraprestação pública (em substância, tratar-se-ia pois de um imposto)⁹. O facto de o Governo ser ao mesmo tempo «patrão» e «autoridade tributária» permite desenhar cirurgicamente esta confusão de figuras que se destina, essencialmente, a inscrever os “cortes” como sendo uma redução da despesa pública e não um aumento de receita, afastando o controlo mais exigente da criação de impostos.

Em qualquer caso, torna-se cada vez mais claro que esta medida não terá carácter extraordinário ou provisório (não pretende ser uma medida *one-off* ou irrepitível, nem tem sido comunicada a Bruxelas desse modo), bem pelo contrário, a ideia da tabela salarial única indicia que ela é ordinária e definitiva. Se a medida fosse mesmo provisória, a LOE para 2014

deveria ter optado pela figura do empréstimo forçado.

Os cortes nas pensões de sobrevivência

A pensão de sobrevivência é atribuída a viúvos ou a órfãos. No regime geral da Segurança Social, ela representa 60 por cento da pensão que seria devida ao *de cuius* (marido/mulher/pais). No regime da Caixa Geral de Aposentações, tal percentagem é de 50 por cento. Hoje, a pensão de sobrevivência é atribuída de forma automática, mas, de futuro, passará a depender da situação económica dos beneficiários (a chamada “condição de recursos”).

O artigo 115.º da LOE para 2014 prevê um “corte” nas pensões de sobrevivência dos cônjuges e dos ex-cônjuges, incidente sobre as pensões com origem pública e privada. Quem aufera mais de dois mil euros acumulados de duas ou mais pensões, sendo uma delas pensão de sobrevivência, terá um corte nesta última. Quem receba entre dois mil e 2 250 euros de rendimento acumulado de duas ou mais pensões irá receber apenas 54 por cento da pensão de sobrevivência no regime geral e 44 por cento no regime da Caixa Geral de Aposentações (CGA). Até aos rendimentos acumulados inferiores a quatro mil euros o corte é progressivo, passando a proporcional (à taxa de 39 por cento) a partir deste montante. Se bem entendi, parece que os órfãos desta vez escaparam...

A extraordinária Contribuição Extraordinária de Solidariedade

A LOE para 2014, no seu artigo 76.º, previa inicialmente a manutenção da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) sobre as pensões mensais entre 1 350 euros e 3 750 euros, sujeitas

a uma taxa progressiva, entre 3,5 e 10 por cento, independentemente da natureza da entidade pagadora e do número de anos de esforço contributivo dos destinatários¹⁰. Acima dos 3 750 euros aplicava-se uma taxa proporcional de 10 por cento. Também aqui, se verificava, em meu entender (discordando da qualificação do TC no acórdão n.º 187/2013, de 5 de abril), que de «contribuição» esta medida só tem o nome, uma vez que não existe qualquer resquício de aplicação do princípio da equivalência que deve reger a criação de contribuições.

A nova proposta do executivo alarga o âmbito objetivo da CES, de modo a abranger as pensões superiores a mil euros (em vez das superiores a 1 350 euros) e, ao mesmo tempo, o âmbito de incidência das taxas marginais suplementares de 15 por cento para as pensões superiores a 4 611 euros) e das taxas marginais suplementares de 40 por cento para as pensões superiores a 7 126 euros).

Consolida-se deliberadamente, deste modo, uma desigual repartição dos encargos públicos em desfavor de um dos estratos mais atingidos pelas políticas de austeridade. Acresce que, também aqui, a linha vermelha estabelecida pelo TC (segundo a qual esta medida só seria aceitável como «transitória e excecional») tende a ser pisada com a sua repetição e alargamento anuais, transformando-se, a exemplo dos “cortes”, de provisória em definitiva, de extraordinária em ordinária. E isto pela simples razão de que o governo nunca conseguiu fazer qualquer reforma do Estado nem conseguiu perceber a importância de agir do lado da procura, única forma de promover algum crescimento da economia. Como bem salienta o economista Paul De Grauwe («Quando

os economistas se apaixonam pelos seus modelos», *Expresso* de 4 de janeiro de 2014, p. 24), o choque decorrente da crise de 2008-09 era um «choque da procura e dos grandes. Economistas e decisores políticos, no entanto, olhando o mundo através das lentes dos seus modelos centrados na oferta interpretaram mal o choque e aplicaram a receita errada.»

A sobretaxa em sede de IRS

Mantém-se, além disso, a chamada «sobretaxa em sede de IRS» (art.º 176.º da LOE 2014 e 72.º-A do Código do IRS), de discutível natureza jurídica, pois, em meu entender e não só, é um passageiro clandestino à boleia do IRS que configura um verdadeiro imposto autónomo.¹¹

Consiste em tributar a uma «taxa proporcional» de 3,5 por cento o rendimento coletável de IRS resultante do englobamento e acrescido dos rendimentos sujeitos às taxas especiais previstas no CIRS que exceda, por sujeito passivo residente em Portugal, o valor anual da retribuição mínima mensal garantida (485 euros). À coleta assim determinada apenas poderá ser deduzido (depois de efetuadas as deduções relativas às retenções na fonte e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde), 2,5 por cento do valor da retribuição mínima mensal garantida, por dependente ou afilhado civil não sujeito passivo de IRS e os montantes retidos na fonte, relativamente aos trabalhadores dependentes e pensionistas que, quando superiores à sobretaxa devida, conferem direito ao reembolso da diferença.

Outras medidas focadas

no reforço da política de austeridade
Várias outras medidas, por ação ou

por omissão, terão efeitos importantes no rendimento disponível de todos ou de algumas categorias de contribuintes singulares. No âmbito do IRS, uma omissão que atinge todos os contribuintes é a «não atualização» da tabela relativa às taxas gerais de imposto (artigo 68.º do CIRS) em função da taxa de inflação, mantendo-se, deste modo, inalterados os escalões de rendimento e as alíquotas aplicáveis, o que na prática, configura uma subtil e silenciosa (*silent tax*) forma de aumento da tributação, incompatível, como bem refere Casalta Nabais (*Direito Fiscal*, Coimbra: Almedina, 7.ª ed., 2012, p.149), com o princípio constitucional da legalidade fiscal. O mesmo ocorre, aliás, com as deduções à coleta que não são atualizadas e com a suspensão do valor indexante de apoios sociais (419,22 euros). Acresce que a soma das deduções à coleta e dos benefícios fiscais dedutíveis continua sujeita a limites.

Ainda no IRS mantém-se em vigor a chamada «taxa adicional de solidariedade» (prevista no artigo 68.º-A do CIRS), que se aplica ao quantitativo do rendimento coletável superior a 80 mil euros, de acordo com uma tabela progressiva composta por dois escalões, um em que ao rendimentos coletável de mais de 80 mil até 250 mil euros a taxa adicional é de 2,5 por cento, outro em que, a partir deste último montante, a taxa adicional é de 5 por cento.

Mantém-se igualmente a contribuição de 5 por cento sobre os subsídios de doença por períodos superiores a 30 dias, bem como a contribuição de 6 por cento sobre o subsídio de desemprego. Esta deixa, contudo, de se aplicar nas situações de majoração em 10 por cento deste último subsídio, ou seja, por exemplo, quando ambos os cônjuges do agregado familiar dele sejam titulares.

Permanece ainda a suspensão de vencimentos de trabalhadores do Estado e a suspensão da atualização anual das pensões e outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de Segurança Social, a exemplo do que ocorreu em 2012 e 2013.

O fado da austeridade?

Do exposto pode concluir-se que, com a exceção de algumas vielas, todos os caminhos vão dar à austeridade. A política fiscal e parafiscal transforma-se em política restritiva de rendimentos, daí retirando o executivo um triplo dividendo: acréscimo (insustentável) de receitas, diminuição (insustentável) de despesas com rendimentos de salários e pensões e redução do rendimento disponível dos cidadãos (afetado ainda pela subida de outros impostos, taxas e contribuições), em especial dos estratos médios e baixos da população, na senda de um modelo de subdesenvolvimento neosalazarista, assente em salários baixos, diretos e indiretos (para a maioria dos portugueses), precariedade de emprego, baixas qualificações, etc.

Numa palavra: em nome da pós-modernidade («a libertação da sociedade civil», o «triumfo do individualismo», etc.), o que se verifica é o regresso a condições pré-modernas. ❧

*Professor associado da UAL
Membro do GEOTOC

Notas

¹ O Memorando de Entendimento (ME), de 17 de maio de 2011, é composto por vários documentos, os mais importantes dos quais são os dois Memorandos sobre Política Económica e Financeira, um assinado com a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, e o outro com o Fundo Monetário Internacional. Estes memorandos foram previamente negociados pelo go-

O governo nunca conseguiu fazer qualquer reforma do Estado nem conseguiu perceber a importância de agir do lado da procura, única forma de promover algum crescimento da economia.

verno PS, em gestão, e pela oposição à sua direita (PSD e o CDS).

² Ver *Público* de 24 de janeiro de 2014 (Luís Villalobos, «Portugueses pagaram a maior factura de sempre de IRS em 2013», assegurando, deste modo défice abaixo de 5,5%).

³ Recorde-se que os ME apenas se preocupam com indicadores financeiros, sendo completamente avessos à consideração de indicadores sociais (v.g., taxa de desemprego), o que é muito revelador da conceção de «economia social de mercado» que perfilha. O programa de “ajustamento” do ME – reconhecem hoje muitos daqueles que o apoiaram – era, afinal, desajustado, malfeito, uma espécie de “pronto-a-vestir” que demonstrava forte ignorância da realidade portuguesa. Em relação à questão fiscal, tive a oportunidade de chamar a atenção para esse facto em artigo no jornal *Público* de 5 de junho de 2011 (“O programa fiscal da *troika* e a competitividade”).

⁴ No final de 2010 a dívida pública era de cerca de 90 por cento do PIB e do setor privado de 260 por cento.

⁵ Para um balanço plural da política de austeridade, ver os importantes livros editados pelo IDEFF/ FDL pela mão de Eduardo Paz Ferreira (*Troika Ano II, uma avaliação de 66 cidadãos*, Edições 70, 2013 e *A austeridade cura? A austeridade mata?* AAFDL, 2013).

⁶ Agradeço ao banqueiro Fernando Ulrich o contributo para este subtítulo.

⁷ Em nome da convergência do sistema de pensões da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com a Segurança Social (SS),

a Proposta de Lei n.º 171/XII/2.^a, de 12 de setembro de 2013, acrescentava mais um “corte” nas pensões da CGA, na prática, de um ponto de vista económico, um novo imposto, cuja receita prevista para os cofres do Estado rondava os 672 milhões de euros. As pensões da Caixa Geral de Aposentações (CGA) a partir dos 600 euros sofreriam um corte médio de 10 por cento, no âmbito da convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da SS. Os cortes iriam variar progressivamente entre os 9,87 por cento, para as pensões do Estado obtidas antes de dezembro de 2005, e os 7,87 por cento, para as pensões obtidas este ano. A proposta de lei do Governo, que mereceu mesmo um pedido de alteração pela maioria parlamentar PSD/CDS, salvaguardava apenas que o valor bruto das pensões de aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência pagas pela CGA não ficasse abaixo dos 600 euros, sendo os cortes aplicados a partir deste valor. O diploma inicial previa um corte nas pensões de sobrevivência a partir dos 419,22 euros, o equivalente ao Indexante de Apoio Social. Além da diferenciação em função do valor da pensão, a proposta do Governo, para entrar em vigor a 1 de janeiro de 2014, diferenciava ainda os cortes em função da idade dos beneficiários da Caixa Geral de Aposentações, protegendo os pensionistas com, pelo menos, 75 anos. Na sequência do pedido do Presidente da República de fiscalização preventiva da constitucionalidade de diversas normas contidas na referida proposta de lei, o TC

proferiu, em 19 de dezembro de 2013, por unanimidade, no processo 1 260/13, o acórdão n.º 862/ 2013 (disponível no sítio do TC), declarando inconstitucionais certos normativos por violação do princípio da confiança legítima. Recorde-se, a propósito, que a jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem defendem que as pensões beneficiam da proteção constitucional da propriedade, o que implica a necessidade de indemnização, no caso da sua privação.

⁸ Ver, entre outros textos, «Falácias e mentiras sobre pensões», *Público*, de 13 de janeiro de 2014.

⁹ Esta espécie de tributação parafiscal do lado da despesa tem efeitos mais gravosos para quem a sofre do que a incidência de impostos sobre o rendimento, pelo que deveria estar sujeita aos princípios que legitimam os impostos e permitem o controlo da sua criação. Ver, do autor, no jornal *Público*, “Constituição e pensões” e na *Revista do Ministério Público*, n.º 129, pp. 49–61, “A nova parafiscalidade: a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e de pensionistas”.

¹⁰ A CES aplica-se a todas as pensões devidas pela Caixa Geral de Aposentações, fundos de pensões e seguradoras, Centro Nacional de Pensões e mesmo (tal é o desvario tributário) à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores cujo financiamento não depende do Estado nem dos contribuintes. Exclui-se da sua aplicação a componente de reembolso de capital, relativa às contribuições do beneficiário, mas apenas quanto às rendas vitalícias devidas por companhia de seguros.

¹¹ Ver João Catarino, “A sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos”, Manuel Faustino, “Os limites do sacrifício fiscal em IRS”, ambos na *Revista TOC*, n.º 139, 2011, respetivamente, a pp. 47–49 e 44 e ss. e, do autor, os artigos, já citados, saídos no *Público* e na *Revista do Ministério Público*.