

## UM ORÇAMENTO DE MERKL E SADE

O orçamento é a expressão financeira das políticas do Governo. A sua avaliação – nunca neutra – deve abranger distintos planos, político, económico, constitucional e técnico. A partir da Proposta de Lei de Orçamento do Estado para 2013 (POE 2013), ocupo-me aqui dos três primeiros planos e unicamente quanto à política fiscal, atendendo ao seu impacto na sociedade e no processo de consolidação orçamental.

### **Apreciação política e ideológica**

Segundo o Primeiro-ministro a estratégia do executivo visa empobrecer o país. Visa ainda, de forma latente, proceder a uma redistribuição do poder social, do rendimento e da riqueza dos estratos mais pobres e médios da sociedade portuguesa a favor do capital financeiro. Na sua base está a crença que nos tornaremos mais competitivos se os custos unitários do trabalho forem reduzidos e que são os baixos salários que atraem o investimento estrangeiro. Os cortes nos vencimentos de funcionários e nas pensões do OE 2012 inserem-se nesta estratégia. A falhada redução da Taxa Social Única (TSU) para os empregadores a pagar pelos trabalhadores também. O mesmo ocorre com o massacre fiscal da POE 2013.

A austeridade imposta, em 2011, pelos credores externos serve para legitimar essa estratégia e abriu uma “janela de oportunidade” para, indo bem mais longe que o previsto nos Memorandos de Entendimento, o executivo cumprir um objetivo ideológico, o de pôr a sociedade e o próprio Estado a funcionarem segundo uma lógica mercantil, sob dominação dos mercados financeiros.

Deste ponto de vista, a POE 2013 é extremamente eficaz, indo ao encontro dos objetivos manifestos ou latentes que o governo, após as eleições, adotou. No OE 2012 tal estratégia cumpriu-se pela via da compressão das remunerações de funcionários e pensionistas (apelidada de cortes na despesa), neste continuam os cortes diretos e crescem os indiretos através de impostos, taxas e contribuições.

Os meios escolhidos pela POE 2013 afastam-se da visão tradicional das políticas neoliberais, normalmente associadas a reduções fiscais. Mas essa visão é redutora. O neoliberalismo é pragmático (os fins justificam os meios) e não é contrário à

intervenção estatal nem a regimes autoritários. Pelo contrário, é-lhes favorável se tal intervenção favorecer as forças mercantis.

A crítica política a esta POE terá de partir da rejeição das premissas ideológicas que lhe subjazem. A POE assenta ainda na crença que o exercício orçamental decorre da aplicação da ciência económica (uma ciência “dura” que apenas conhece soluções de sentido único) e que os fenómenos económicos (quase sempre reduzidos à esfera mercantil) são independentes dos fenómenos sociais e culturais, das relações de poder e das instituições, das relações jurídicas, etc. É esta visão, aliás, que justifica a surpresa do executivo perante a baixa de receitas que decorreu da subida de impostos no OE para 2012, mormente das taxas do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Surpresa surpreendente pois mesmo na área ideológica do executivo existem teorias que poderiam induzir o contrário<sup>1</sup>.

O desconhecimento do contexto originou um monumental erro na previsão das receitas no OE 2012, um desvio avaliado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) em cerca de 3300 milhões de euros (!) que nunca foi assumido como tal. A ideologia da “austeridade expansionista” desconsidera os efeitos recessivos da austeridade e os seus reflexos na arrecadação das receitas. São estes erros que, em parte, justificam o massacre fiscal constante da POE 2013 e anunciado pelo ministro das finanças, no seu habitual tom de desfastio que encobre um sobranceiro despotismo iluminado.

É pois falso que o massacre fiscal vise substituir as alterações à TSU rejeitadas pelos movimentos populares<sup>2</sup>. Ele pretende colmatar o buraco decorrente das impreviões orçamentais e da deficiente execução do OE 2012 (neste momento, poucos acreditarão que o défice real em 2012 se fique pela nova meta flexibilizada dos 5%). Daí que estas medidas existissem sempre, independentemente da rejeição da TSU.

Como é falso que a culpa da situação seja do Tribunal Constitucional (TC), por este ter declarado inconstitucionais, ainda que apenas com efeitos a partir de 2013, as normas do OE 2012 relativas aos cortes nos subsídios de funcionários e pensionistas por

---

<sup>1</sup> Segundo o Banco de Portugal / BP, *Indicadores de Conjuntura, 10/2012*, nos primeiros oito meses do ano a receita fiscal do Estado diminuiu 2.4 por cento em relação ao período homólogo de 2011. Esta evolução resultou da queda da receita dos impostos indiretos, cifrada em 5.3 por cento, parcialmente compensada pelo aumento de 2.1 por cento na coleta dos impostos diretos, derivada do crescimento do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

<sup>2</sup> Basta pensar que o diferencial de taxas provindo das medidas de alteração a este tributo (36-34,25= 1,75), mesmo tendo em conta os reflexos de tal facto no IRS, está muito longe de se aproximar da receita prevista com os aumentos do IRS (segundo o executivo, cerca de 2 mil milhões de euros).

desigual distribuição dos encargos financeiros<sup>3</sup>. A verdade é que o desfecho desse processo fora pré-anunciado em sentença anterior do TC que o executivo soberbamente ignorou<sup>4</sup>.

A POE 2013 assenta num quadro macroeconómico irrealista, sendo muitos os riscos que corre, alguns avançados pelo próprio relatório do OE. Mas outros existem. Vai aumentar a resistência social à tributação por meio de novas e antigas formas de evasão, elisão e planeamento fiscal. Vai crescer o incumprimento dos contribuintes por inexistência de meios ou de liquidez. Vai incrementar a litigância e alargar o fosso entre representantes e representados, subindo o descontentamento popular para com as elites políticas.

### **Avaliação do quadro macroeconómico**

Se esquecermos que o verdadeiro objetivo do executivo é (mesmo “que se *“lixem”* as eleições”) o empobrecimento do país como fator (asiático) de competitividade, será difícil compreendermos que a POE 2013 incorra nos mesmos vícios do OE 2012. O massacre fiscal previsto para se atingir a meta revista do défice (de 4,5% para 5%) mostra que a consolidação orçamental é efetuada quase exclusivamente pelo lado da receita<sup>5</sup>, que contribui em mais de 4/5 do pacote de austeridade (avaliado em cerca de 6,7 mil milhões de euros), ao contrário do 1/3 defendido pelo executivo em 2012 para justificar os cortes remuneratórios. Este facto vai reduzir drasticamente o rendimento disponível das famílias e o consumo privado (para além dos -2% previstos), com reflexos negativos, de segunda ordem, na cobrança de impostos indiretos, cuja previsão (um crescimento de 2%) se afigura assim muito otimista<sup>6</sup>. O crescimento implícito no OE 2013 para o IRS (33,3%) também foi considerado pela UTAO

<sup>3</sup> Ver acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012, de 5 de Julho, e o meu comentário a esta decisão, “A prevalência da razão jurídica sobre a razão económica” (*Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, IDEFF/ FDUL, n.º de Verão, 2012).

<sup>4</sup> Ver o Acórdão do TC n.º 396/2011, de 21 de Setembro, e o meu comentário, “A nova parafiscalidade: a tributação por via de cortes na despesa com remunerações de funcionários e de pensionistas”, *Revista do Ministério Público*, n.º 129, jan-mar de 2012, pp. 49-61.

<sup>5</sup> Sem esquecer a receita extraordinária de cerca de 600 milhões de euros decorrente da concessão de serviço público à ANA, cuja aceitação para cobertura do défice depende de decisão do EUROSTAT. Acresce que a consolidação pelo lado da despesa, como mostra o parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO, *Parecer Técnico* n.º 5/2012), é feita essencialmente com cortes em vencimentos e pensões (medidas parafiscais que deverão ser temporárias, extraordinárias), deixando quase intocadas as despesas com fundações, com as parcerias público-privadas, com a reorganização administrativa do Estado, com o funcionamento do aparelho político, etc. Não desconhecendo que a maior parte da despesa pública respeita a funções do Estado Social (saúde, segurança social, educação, domínios a preservar) o combate firme ao desperdício, fraude e corrupção em toda a ação estatal deve ser uma prioridade.

<sup>6</sup> A receita fiscal que se prevê arrecadar em 2013 é superior em 1,6 p.p. do PIB à estimada para 2012 – cenário sem paralelo em anos anteriores, que constitui um elevado risco de execução orçamental.

como dificilmente exequível<sup>7</sup>. Acresce que o desemprego, como tudo indica, será maior que o previsto (16,4%), repercutindo-se negativamente nas receitas (IRS e IVA) e na despesa (aumento do peso dos subsídios de desemprego). A UTAO considera ainda que as consequências do aumento no IRS pode igualmente atingir o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, por via da redução dos lucros das empresas. Sem esquecer que o investimento (público e privado) continua em queda e que ninguém acredita que o PIB apenas decresça 1% ao contrário dos 3% negativos apontados para 2012<sup>8</sup>. Ou que a complexa situação política, financeira e económica de Espanha (e de outros Estados importadores) não torne muito difícil que as exportações compensem a quebra da procura interna<sup>9</sup>. Ou ainda que a situação europeia não se continue a degradar de cimeira em cimeira ou, no mínimo, a ficar em “banho Merkl” até às eleições alemãs de 2013<sup>10</sup>.

Sofremos, entretanto, um massacre fiscal apresentado com requintes sádicos<sup>11</sup>. Primeiro, anuncia-se que se devolve um subsídio aos funcionários e um pouco mais do que um aos pensionistas, quando, na realidade, apenas se “devolvem” cerca de 1,7 mil milhões de euros em subsídios, para, em seguida, através de cortes e de impostos, se ir buscar muito mais do que isso. Segundo, invoca-se que a “taxa efetiva de tributação” em sede de IRS (mais rigorosamente a taxa média bruta de tributação) passaria de 9,8% para 11,8% (ou 13,2% com o acréscimo da sobretaxa), dando a ideia a um observador estrangeiro que a carga suportada pelos contribuintes efetivos (os que realmente pagam) seria muito baixa. Fica a impressão que afinal os contribuintes portugueses são “uns piegas”, pois o seu rendimento é tributado a taxas muito reduzidas, pelo que ainda

---

<sup>7</sup> Ibidem. Parte das medidas em IRS só tem o seu efeito pleno em 2014, ao qual acresce o previsível incremento do recurso pelas empresas, mormente multinacionais, de certos mecanismos para diminuir a despesa fiscal das empresas, como a de não fazerem refletir tais medidas no rendimento disponível dos seus colaboradores.

<sup>8</sup> Todos os analistas são unânimes neste ponto. Ainda agora o *Economist Intelligence Unit* avançou com uma redução de 2,2% do PIB, concluindo pela necessidade de uma reestruturação da dívida portuguesa (*Diário Económico*, 23 de outubro de 2012). O Conselho Económico e Social, no seu *Projeto de Parecer sobre o OE para 2013*, de 29 de Outubro, afirma mesmo que estamos mais próximos da situação grega.29/10

<sup>9</sup> Note-se que, em outubro, o Fundo Monetário Internacional (FMI) reviu em baixa a variação do PIB de Espanha para 2013, de -0,6 para -1,3%. Para o BP, o principal fator de risco (externo) assentará na evolução da procura externa dirigida à economia portuguesa, nomeadamente a proveniente dos principais parceiros económicos.

<sup>10</sup> O FMI fala de elevação considerável dos riscos devido à possibilidade de uma nova escalada das tensões na área do euro e à não concretização das políticas orçamentais nos Estados Unidos da América.

<sup>11</sup> Mesmo os êxitos de governação invocados pelo executivo têm pés de barro: o tão louvado equilíbrio da nossa balança de bens e serviços é bastante artificial, sendo largamente explicado pela quebra da atividade económica e consequente diminuição de importações, pela exportação de produtos derivados do petróleo e de produtos farmacêuticos que já vão faltando no mercado interno pelo saque às famílias em dificuldades que a exportação de ouro representa.

haveria margem para aumentar o IRS... Ora o que na realidade importaria era saber qual o peso de IRS que recai sobre os contribuintes que *efetivamente* pagam este imposto<sup>12</sup>. Aí ficaria claro que as taxas são altíssimas, que o imposto é sobretudo suportado por trabalhadores e pensionistas que integram estratos médios e que os portugueses ganham é pouco. As “amnistias fiscais” mostram que os verdadeiramente ricos quase não pagam impostos: não têm nada em nome deles e patrioticamente têm o dinheiro em destinos mais exóticos ou mesmo nos países europeus que nos exploram fiscalmente ...

### **Avaliação da constitucionalidade das medidas fiscais**

A POE 2013 mantém os cortes num subsídio da função pública e de 90% de outro nas pensões dos reformados<sup>13</sup>. A manutenção do corte nas pensões não foi até agora objeto de análise específica e, em si mesma, suscita muitas dúvidas no plano constitucional. Na forma, a TSU paga pelos trabalhadores (11%) será uma contribuição, mas em substância é uma espécie de seguro obrigatório em que o Estado gere dinheiro alheio afeto a uma finalidade específica. A segurança jurídica, o princípio da confiança legítima e o princípio da proporcionalidade justificam que o Estado possa recorrer a um empréstimo forçado, mas não a um confisco.

### **Escalões e taxas de IRS**

#### **2012**

<b>Rendimento Coletável</b> (em euros)	<b>Taxas</b> (em percentagem)	
	<b>Normal (A)</b>	<b>Média (B)</b>
<i>Até 4 898</i>	<i>11,50</i>	<i>11,500</i>
<i>De mais de 4 898 até 7 410</i>	<i>14,00</i>	<i>12,3480</i>
<i>De mais de 7 410 até 18 375</i>	<i>24,50</i>	<i>19,5990</i>
<i>De mais de 18 375 até 42 259</i>	<i>35,50</i>	<i>28,5860</i>
<i>De mais de 42 259 até 61 244</i>	<i>38,00</i>	<i>31,5040</i>
<i>De mais de 61 244 até 66 045</i>	<i>41,50</i>	<i>32,2310</i>
<i>De mais de 66 045 até 153 300</i>	<i>43,50</i>	<i>38,6450</i>
<i>Superior a 153 300</i>	<i>46,50</i>	<i>-</i>

<sup>12</sup> Até agora, cerca de 30% dos contribuintes explicam 80% da receita, sendo que 2,5% dos agregados representam quase 1/3 do IRS.

<sup>13</sup> Segundo Bacelar Gouveia, *Diário de Notícias*, 16 de outubro de 2012, tal facto não cumpre com o decidido pelo TC em 5 de Julho.

2013

<i>Rendimento Coletável</i> (em euros)	<i>Taxas</i> (em percentagem)	
	<i>Normal (A)</i>	<i>Média (B)</i>
<i>Até 7 000</i>	<i>14,50</i>	<i>14,50</i>
<i>De mais de 7 000 até 20 000</i>	<i>28,50</i>	<i>23,60</i>
<i>De mais de 20 000 até 40 000</i>	<i>37,00</i>	<i>30,30</i>
<i>De mais de 40 000 até 80 000</i>	<i>45,00</i>	<i>37,65</i>
<i>Superior a 80 000</i>	<i>48,00</i>	<i>-</i>

Outras questões podem, porém, ser levantadas. A imprensa tem focado a questão da progressividade, dividindo-se as posições a este respeito<sup>14</sup>. Aparentemente, os cinco escalões e as taxas marginais que lhes correspondem têm um desenho progressivo: à medida que sobem os rendimentos tributáveis, sobem as taxas. Mas isso não deve fazer esquecer que há vários elementos que afetam a progressividade no novo figurino. Desde logo, a criação da sobretaxa de 4%, que, segundo o FMI, está para durar. Isso põe a questão de saber se ainda estamos perante um imposto único e progressivo sobre o rendimento, pois na prática há dois impostos, sendo um deles proporcional (a sobretaxa) e que prejudica, como é óbvio, os escalões de menores rendimentos. Mais: considerando o somatório da taxa marginal com a sobretaxa, verifica-se, sem surpresa, que as alterações ao IRS, em termos percentuais, agravam a tributação das famílias de mais baixos rendimentos<sup>15</sup>. Depois, alarga-se drasticamente o espaço de aplicação da taxa proporcional de 48% (na prática, 54,5%), uma vez que o último escalão começa agora nos 80 mil euros, e não nos 153 mil euros como acontecia em 2012<sup>16</sup>. A progressividade formal disfarça assim o alargamento do campo das taxas proporcionais. Note-se que, ao contrário da experiência de outros países (Alemanha, França, etc.) em que a taxa mais

<sup>14</sup> Jorge Miranda manifestou-se contra o enquadramento dos rendimentos mais baixos em escalões superiores, enquanto Marcelo Rebelo de Sousa defende que o IRS continua a ser progressivo.

<sup>15</sup> Ver João Ramos de Almeida, “IRS agrava tributação de famílias de mais baixos recursos”, *Público*, 16 de outubro de 2012.

<sup>16</sup> A taxa marginal globalmente aplicável ao último escalão decorre do acréscimo da sobretaxa de 4% e da taxa de solidariedade de 2,5% à taxa do último escalão. Quem tenha, por exemplo, um rendimento coletável de 100000 euros terá uma coleta de 41.020 euros (80 000 x 37,65% + 20 000 x 54,5%). ->. Nas minhas contas o valor do IRS liquidado é um pouco maior. Dá-me 43735 euros (com uma taxa efetiva de 38,9% -> esse rendimento coletável corresponde a um Rend. Bruto de 112360 euros).

Clotilde 1/11/12 18:38

Deleted: a

Jorge Oliveira 1/11/12 18:18

Deleted: matéria

Clotilde 1/11/12 18:59

Deleted: coletável

elevada se aplica apenas a rendimentos superiores a 500 mil euros, entre nós ela passa a fustigar estratos médios da população trabalhadora que foram promovidos fiscalmente a “ricos”.

A questão do desenho da progressividade do IRS mostra-nos ainda que ela não cumpre um dos objetivos que a CRP destina aos impostos (e, em particular, ao IRS) o de contribuir para a diminuição das desigualdades sociais. Apesar da pequena subida das taxas liberatórias (com a transformação do IRS num imposto quase dual), mantém-se uma elevada desigualdade na distribuição dos sacrifícios que desincentiva o trabalho e alimenta o mercado paralelo<sup>17</sup>.

Mas, talvez mais grave que isso é o facto de entrarmos num terreno em que a tributação pode ser confiscatória, por estar para além da capacidade contributiva e não ser conforme ao princípio da proporcionalidade, facto aliás, acentuado pela diminuição/ eliminação das deduções à coleta, a ponto de poder pôr em causa as necessidades do agregado familiar. É, aliás, o que, com santa ingenuidade, o próprio relatório da POE 2013 confessa quando, no intuito de defender o aumento de progressividade do IRS nos novos escalões, diz que a estrutura destes escalões “foi desenhada de modo a que *o esforço contributivo cresça mais depressa do que a capacidade contributiva*”<sup>18</sup>. Ora pagar impostos acima da capacidade contributiva, tem um nome: confisco. E esta é uma fronteira que um Estado de Direito não pode ultrapassar.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Mantém-se assim uma enorme desigualdade de tratamento de contribuintes com igual rendimento, ferindo o princípio da equidade horizontal. Relativamente ao capital, a principal medida prevista, a introdução da taxa sobre as transações financeiras, é relegada para autorização legislativa e está dependente da evolução da política europeia. Mesmo no plano fiscal, continua excluído da tributação o jogo *online*, nem se avança para a revisão do regime de isenção de IVA dos cerca de 500 mil contribuintes que há anos estão isentos por não terem um volume de negócios anual superior a 10 mil euros, alimentando parte deles o mercado paralelo e servindo de veículos na “fraude carrossel”.

<sup>18</sup> Cfr. *Relatório do OE 2013*, pp. 65-66.

<sup>19</sup> Lembremos que os contribuintes não pagam apenas IRS. Um trabalhador por conta de outrem que seja tributado no último escalão (um rico remediado), verá as suas deduções à coleta reduzidas a zero, pagará 11% para a Segurança Social (mesmo que contemplado na dedução específica do IRS tem impacto imediato), IVA nas compras de bens e serviços, Imposto Municipal sobre Imóveis pela casa própria em que habita, imposto pela gasolina ou gasóleo, taxa de esgotos e muitos outros tributos. Ou seja, o seu *rendimento líquido disponível* após tributação não deverá ser superior a 30% a 40% do que auferir. E tudo isto, não para melhorar os serviços de educação, de saúde, da justiça, da segurança social ou da cultura, ou para combater o desemprego, mas para piorá-los! Note-se que o aumento de despesa, tirando a questão da segurança social, explicável pelo incremento do desemprego, dar-se-á apenas nas funções repressivas do Estado.

Mais cedo que tarde se tornará claro que esta política continuará a trazer mais recessão, não diminuirá o défice e aumentará a dívida <sup>20</sup>, porá em causa o próprio pagamento desta e dos juros (usurários) que nos exigem e não passará de um castigo sem sentido.

A decência exige que os governantes representem quem o elegeu e não os credores. Pede-se aos políticos decentes que trilhem novos caminhos, caminhos que não visem empobrecer o país, que não assentem na economia do medo, que não vendam o património público ao desbarato<sup>21</sup>, que não tornem a democracia mais frágil e não convertam os direitos laborais, sociais e culturais em meros direitos semânticos. Numa palavra: caminhos que não visem vingar-se do 25 de Abril.

É que, no final, os mentores do processo revanchista em curso (PREC) regressarão à sua confortável vida, alguns em países do centro, deixando em pantanas a “parvónia”, este sítio periférico mal frequentado e demasiado estreito para a sua genialidade. A culpa nunca será deles, mas do ignaro povo que, apesar de os ter elegido, nunca os compreendeu.

António Carlos dos Santos

Professor universitário

---

<sup>20</sup> No OE para 2014 estaremos confrontados, na melhor das hipóteses, com a necessidade de cortar cerca de 4400 milhões de euros, para atingirmos um défice de 2,5%. A dívida pública ultrapassa a barreira dos 120% do PIB, com o peso dos juros a tornar-se predominante. Em nome da “refundação” (ir mais ao fundo?), já se afia a faca para cortar a despesa pública no Estado Social, voltando a prejudicar os mais fracos. Esquecendo que, como sublinha Emanuel dos Santos (*Sem Crescimento não há Consolidação Orçamental*, Silabo, 2012, p. 123), “os governos têm a responsabilidade se contribuir para atenuar a situação recessiva da economia e não de, com políticas restritivas, afundarem ainda mais a fase baixa do ciclo económico).

<sup>21</sup> O produto das privatizações não chegará a cobrir 3% da dívida pública.