



A FISCALIDADE DA FAMÍLIA EM PORTUGAL

JUSTIÇA FISCAL

Paulo Alexandre Cruz Soares

Mestrado de Gestão

2013



A FISCALIDADE DA FAMÍLIA EM PORTUGAL

JUSTIÇA FISCAL

Paulo Alexandre Cruz Soares

Dissertação em Mestrado de Gestão

Orientada pela Professora Doutora Sara Paralta

Co-orientada pelo Professor Mestre João Coelho

Júri das Provas:

Presidente do Júri: Professor Doutor José Costa

Vogais: Professora Doutora Sara Paralta e Professor Doutor João Oliveira.

Barcarena

2013

«o sistema fiscal que hoje se reputa justo - o sistema progressivo - não conduz a uma igualdade real, concreta, mas apenas a uma igualdade suposta, imaginada. Efectivamente, ele decorre de toda uma cópia de postulados, os quais, por definição, consistem em princípios que se demonstram, mas cuja aceitação se pede e que, portanto, se pode conceder ou negar.»

Autor: Professor Teixeira Ribeiro (1987)

AGRADECIMENTOS

Uma longa jornada foi percorrida até chegar a este nível, mas esta não é uma aventura que se percorre sozinho.

Quero deixar aqui expresso o meu agradecimento aos meus orientadores, Professor Mestre João Coelho e Professora Doutora Sara Paralta, pelos seus valiosos contributos, recomendações e comentários ao longo de todo o processo que constitui o tema desta dissertação.

Não seria coerente se não dedicasse uma palavra de enorme apreço aos restantes docentes do curso que me proporcionaram o desenvolvimento dos meus conhecimentos. Sem eles, este trabalho não seria de todo possível.

Por fim, à minha mulher e filha, pelo apoio e compreensão que muito contribuíram para a concretização desta dissertação.

Resumo

O Estado contemporâneo subsiste de impostos, contribuições e taxas pagas pelas empresas e pelos cidadãos.

Considerando este princípio, nesta dissertação estuda-se a questão da justiça fiscal como imperativa para a igualdade tributária e determina-se a carga fiscal a suportar pelas famílias portuguesas.

O desenvolvimento do tema tem início na abordagem do sistema fiscal e a sua relação com o sistema social, prosseguindo por uma análise da equidade e do conceito de família.

Por último, confirma-se as elevadas taxas de carga fiscal praticadas em Portugal como também dificuldades em praticar a justiça fiscal.

Palavras-chave: Sistema fiscal, Justiça Fiscal, Carga fiscal

Abstract

The contemporary state is funded by taxes and fees, which are paid by firms and citizens.

Considering this principle, this thesis studies the issue of tax equity as a condition of equal tax and estimates the tax burden borne by the Portuguese families.

The theme is first developed through an examination of the tax system principles and then through an analysis of the fairness of this system and the concept of family.

Finally, this thesis investigates the high rates of taxation prevailing in Portugal as well as difficulties in achieving tax equity and fairness.

Keywords: Tax system, Tax Equity and Fairness, Tax

Índice

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	5
ÍNDICE DE QUADROS	8
ÍNDICE DE SIGLAS	9
CAPÍTULO I	10
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO II	11
REVISÃO DA LITERATURA	11
1. <i>Introdução ao Sistema Fiscal</i>	11
2. <i>Abordagem teórica do sistema fiscal – Coerência, Interação e Complexidade</i>	14
3. <i>Princípios do sistema fiscal</i>	17
3.1 <i>Princípio da justiça</i>	21
3.1.1 <i>O princípio do benefício</i>	23
3.1.2 <i>O princípio da capacidade contributiva</i>	25
3.1.2.1 <i>Equidade horizontal</i>	28
3.1.2.2 <i>Equidade vertical</i>	29
3.1.2.3 <i>Conflitualidade do princípio da capacidade contributiva</i>	31
3.2 <i>Racionalidade económica</i>	32
3.3 <i>Eficiência administrativa</i>	33
4 <i>O nível de fiscalidade</i>	34
5 <i>A família</i>	36
5.1 <i>Âmbito formal</i>	37
5.2 <i>Âmbito material</i>	39
5.3 <i>Fundamentos políticos</i>	40
5.4 <i>Fundamentos jurídicos</i>	42
5.5 <i>Fundamentos religiosos</i>	43
5.6 <i>Valor real da família</i>	44
6 <i>Observações das deficiências na ordem fiscal da tributação de rendimentos da família</i>	47
6.1 <i>Declarações dos contribuintes</i>	48
6.2 <i>Similaridade dos rendimentos</i>	49
6.3 <i>Princípio da capacidade contributiva e a ética capitalista</i>	50

6.4 Princípio da capacidade contributiva e o imposto sobre o rendimento.....	52
6.5 Princípio da capacidade contributiva e os impostos sobre o consumo.....	54
6.6 Princípio da capacidade contributiva e o imposto negativo vs benefícios fiscais	56
6.7 A proibição da evasão e fraude fiscais	58
CAPÍTULO III.....	62
METODOLOGIA	62
CAPÍTULO IV.....	68
INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS.....	68
1. Apresentação e interpretação dos resultados	68
2. Como sair do problema do aumento da carga fiscal?	72
CAPÍTULO V	76
CONCLUSÕES.....	76
BIBLIOGRAFIA.....	79
ERRATA	82

Índice de quadros

Quadro I – Nível de fiscalidade, p.36.

Quadro II - Variação do PIB e das Receitas Fiscais no período 2008-2010, p.60.

Quadro III - Estimativas das isenções, evasão e fraude contributiva à Segurança Social em 2011, p. 61.

Quadro IV - Rendimento máximo bruto por escalões, p.64.

Quadro V - Rendimento máximo colectável por escalões, p.65.

Quadro VI - Taxa máxima efectiva de tributação para o ano 2008, p.65.

Quadro VII - Taxa máxima efectiva de tributação para o ano 2009, p.66.

Quadro VIII - Taxa máxima efectiva de tributação para o ano 2010, p.66.

Quadro IX - Carga fiscal no ano 2008, p.67.

Quadro X - Carga fiscal no ano 2009, p.67.

Quadro XI - Carga fiscal no ano 2010, p.67.

Quadro XII - Carga fiscal 2011, p.69.

Quadro XIII - Percentagem dos agregados para os anos 2008/2009/2010, p.70.

Quadro XIV - Índice de Gini 2008 a 2010, p.72.

Índice de siglas

IRS – Imposto sobre o rendimento singular.

D.L – Decreto de Lei.

CO2 – Dióxido de carbono.

TC – Tribunal Constitucional.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

PIBcf – Produto Interno Bruto a custos de factores.

PIBpm – Produto Interno Bruto a preços de mercado.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

CIRS – Código do IRS.

LGT – Lei Geral Tributária.

OE – Orçamento de Estado.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

A sociedade existe desde que o homem iniciou o processo de socialização, organização política, económica e cultural nos períodos da pré-história ou idade antiga. É neste tempo remoto que o homem pela primeira vez se reúne em grupos e estes por famílias, apesar da evolução dos conceitos.

A sociedade está organizada sobre a forma de Estado Direito. Existe um estado que assegura direitos, liberdades e garantias fundamentais e promove os direitos e deveres económicos, sociais e culturais. A existência de um estado social comporta custos, o que implica um estado fiscal, concretizando-se no dever fundamental de pagar impostos ou tributos unilaterais.

A definição de família começa por ser relevante, primeiro, no estado fiscal e posteriormente no estado social mesmo que se questione a política fiscal e a justiça fiscal aplicável aos tributos.

O desígnio da obtenção da justiça fiscal continua a ser um problema teorizado pelos intelectuais modernos (Por exemplo: Campos 2005, Sanches 2010, Gerhard Colm 1934, Musgrave 1985, entre outros), na medida em que «tributar com medida, com justiça e equidade, é não só dever moral e natural, mas também necessidade física e política, visto que toda a tributação desordenada arruína o Estado e o fisco (...)»¹.

Sendo a justiça fiscal encarada como a faculdade dos sujeitos perante a lei de satisfazer a justiça social. Acrescendo que a carga fiscal se traduz na relação entre o total de impostos cobrados e um indicador do rendimento global do universo em estudo. Onde a unidade relevante desse universo passa pela família sobre a qual incide a carga fiscal, em que a mesma pode ser constituída por apenas um individuo ou um conjunto de indivíduos que coabitam na mesma residência e no mesmo espaço fiscal. Nesta dissertação o objecto de estudo é a justiça fiscal das famílias portuguesas.

¹ Mirabeau, V., 1760, citado por Santos, 2003.

O contributo desta dissertação passa em primeiro lugar por definir o conceito de justiça fiscal, e em segundo lugar apurar a carga fiscal das famílias portuguesas segundo os escalões de rendimento e riqueza.

Após abordados os objectivos no Capítulo I. No Capítulo II apresentam-se as características e os princípios do sistema fiscal. Neste capítulo desenvolvem-se alguns parâmetros relevantes da fiscalidade e procura-se sistematizar os elementos que definem a família. Termina-se este capítulo com uma abordagem das deficiências da ordem fiscal e as suas consequências sobre as famílias portuguesas.

No Capítulo III formula-se o problema inerente à implementação da justiça fiscal e a metodologia adoptada. Uma das questões centrais incide sobre como pode ser alcançada a justiça fiscal nas famílias portuguesas. Para esse fim estuda-se o nível da carga fiscal das famílias segundo os escalões de rendimento e riqueza no período entre 2008 e 2010. De seguida, o Capítulo IV é reservado à análise das relações causais e interpretação dos resultados. Por último, no Capítulo V discutem-se os resultados, sendo apresentadas as conclusões finais e as sugestões para futuras investigações.

CAPÍTULO II

REVISÃO DA LITERATURA

1. Introdução ao Sistema Fiscal

O sistema fiscal é um conjunto de contribuições e impostos instituídos num dado espaço territorial com vista à prossecução de fins determinados, constituindo um elemento do sistema social de que faz parte, de acordo com Santos (2003).

Contudo existem opiniões divergentes como a de Nabais (2005) em que o sistema fiscal é o sistema dos impostos (ou dos tributos que sejam de considerar impostos de um ponto de vista jurídico constitucional), ou seja, os impostos vistos como um conjunto dotado duma dada articulação ou estrutura interna.

Por outro lado, o sistema fiscal tem princípios gerais que o regem. Santos (2003) salienta que o recurso à fiscalidade é uma prática tão antiga quanto o aparecimento de sociedades organizadas...e a abordagem sistematizada da matéria parece remontar ao século XIV, com o francês Nicole Oresme² (1320-1382). Santos (2003) afirma que “..., dos inúmeros contributos que a literatura disponível regista sobre os aspectos normativos de um sistema fiscal moderno, afigura-se que o mais detalhado, aquele onde o tema beneficia de um tratamento mais profundo, é a obra jubilar do professor alemão Fritz Neumark³.”

Este mesmo autor evidencia que os diversos princípios do sistema fiscal sistematizados por Neumark podem, então, ser agrupados segundo três grandes critérios que permitem a análise do mesmo:

- i. Justiça;
- ii. Racionalidade económica;
- iii. Eficiência administrativa.

Dos três critérios o que se afigura de maior complexidade é a justiça fiscal devido à sua concretização e confusão com equidade. Ora Santos (2003) encontra uma primeira justificação na clara importância do tema num plano estritamente ético - filosófico: o dever de pagar impostos. Que pode ser retratado tal como o fez Santo Agostinho por um lado, ao contundente anátema de que os “ reinos sem justiça” são como “grandes quadrilhas de ladrões”, e por outro lado, Adam Smith quando asseverava ao defender que a “ prevalência da injustiça “ destruirá completamente a sociedade. Entre nós recorde-se a Revolta do Manuelinho⁴ e a Rebelião da Maria da Fonte⁵.

²[Traicité de la Première Invention des Monnoies, reproduzido por Moura, A – Ed. (2004)]. A obra tem como princípio geral a moeda é o instrumento equivalente para permutar as riquezas naturais entre os homens e um instrumento para o bom funcionamento da sociedade.

³ Princípios da Política Fiscal Justa e Economicamente Racional (1970).

⁴ Levantamento popular que, iniciado em Évora, no ano 1637, com base na contestação ao real d' água e ao aumento do cabeção das sisas, constituiu um movimento precursor da Restauração de 1640.

⁵ Desencadeada em 1846, entre as suas causas avulta o aumento de impostos decorrente da reforma do sistema fiscal decretada pelo governo Costa Cabral.

Nas sociedades modernas os problemas fiscais podem-se traduzir na carga fiscal das famílias. Como refere Santos (2003) o que importa medir não é (...) a quantidade de unidades monetárias que (...) são transferidas para os cofres públicos – o que está em causa (...) é o gravame que esse dinheiro significa para o contribuinte.

Nesta linha de ideias, Sanches (2007), percorre todo o texto Constitucional de 76 (1976), a ideia de redistribuição de riqueza e solidariedade social (ver, sobretudo, os artigos 1.^{o6}, 2.^{o7}, 9.^{o8}, 12.^{o9}, 63.^{o10}, 81.^{o11}, 103.^{o12} e 104.^{o13}). Contudo não se deve esquecer o objectivo da carga fiscal sobre as famílias que passa por elevar o nível dos rendimentos dos cidadãos mais pobres e através da redistribuição dos recursos públicos oriundos dos impostos e (uma vez que a ideia de progressividade resulta da Constituição para o imposto sobre o rendimento pessoal) da aplicação de normas tributárias que tributem de forma diferenciada titulares de rendimentos diferentes.

⁶ «Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.»

⁷ «A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.»

⁸ «São tarefas fundamentais do Estado: a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território; f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa; g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.»

⁹ «Todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição.»

¹⁰ «1. Todos têm direito à segurança social. (...) 3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. (...)»

¹¹ «Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal; (...)»

¹² «1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. (...)»

¹³ «1. 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. (...) 3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos. 4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.»

2. Abordagem teórica do sistema fiscal – Coerência, Interação e Complexidade.

Um sistema fiscal é um conjunto de impostos que interagem entre si num determinado espaço territorial para atingir determinados objectivos.

Um estado social¹⁴ está sempre associado a um estado fiscal, e por sua vez, este impõe a existência de um sistema fiscal.

Um sistema fiscal deve a sua existência à satisfação das necessidades sociais de bem-estar de uma sociedade, ou seja, o nível de satisfação do contribuinte vai influenciar a sua aceitação de determinado imposto ou tributos unilaterais, temos o exemplo das taxas pagas para usufruir determinados serviços do estado, sendo estes à priori financiados pelos cofres da fazenda pública. A Constituição da República Portuguesa procurou estabelecer os atributos de um bom sistema fiscal, através do disposto no n.º 1 do art.º 103: “o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.”.

Assim, são vários os objectivos de um sistema fiscal: O primeiro é financiar as despesas públicas; o segundo objectivo é promover a justiça fiscal na receita fiscal do estado, ou seja, repartir os encargos pelos contribuintes segundo determinados critérios; o terceiro é o intervencionismo fiscal¹⁵, temos o exemplo da política fiscal para a estimulação do sector exportador português; e o quarto objectivo é a redistribuição do rendimento e da riqueza, temos o exemplo das prestações familiares e rendimento social de inserção.

Na prossecução dos objectivos o sistema fiscal cria relações complexas com o sistema social e destas nascem traços característicos. Devido à sua importância e a uma realidade multifacetada, interessa analisar, com destaque para aqueles que abordam a coerência, a interacção e a complexidade do sistema fiscal.

¹⁴ Em Portugal criado por Salazar em 1933. A tipologia do sistema aplicado é o modelo democrata-cristão que aceita o princípio da subsidiariedade, mas assenta no Estado.

¹⁵ Modo de actuação sobre a economia privada através da influência das grandezas macroeconómicas, desenvolvendo-se à luz dos grandes objectivos da política económica e da política social, prosseguindo objectivos de carácter geral.

A coerência assume a existência de uma conformidade entre a realidade e o imposto, ou seja, diversos impostos devem estar organizados e ter uma lógica interna no sistema fiscal.

Contudo, a realidade é enviesada por políticas fiscais que sofrem forte influência pela via do défice orçamental ou pressão do estado social.

Por outras palavras, o nível de coerência desejável para um sistema fiscal nunca é alcançado e nalguns casos específicos inexistentes. Este entendimento não é só de hoje: já o francês Emile de Girardin (1806-1881), citado por Santos (2003), se referia ao sistema fiscal do seu país como um “Singular sistema”, comparando a um, “complexo de rodas, ... maquinismo, em que nem a observação nem a ciência tomaram parte, em que o empirismo e a necessidade ...”, reinam.

O sistema fiscal é composto por diversos impostos e estes, segundo Santos (2003), estão envolvidos num complexo e inevitável processo de acções recíprocas que se projectam, simultaneamente, em dois planos distintos, a saber: por um lado, qualquer imposto exerce uma influência sobre os congéneres com que emparceira e, de igual modo, recebe deles um influxo concomitante; por outro lado, o próprio sistema fiscal, no seu conjunto, estabelece uma permanente interacção com a realidade envolvente.

Tomemos como exemplo a subida das taxas de um imposto sobre o rendimento, implica uma redução do rendimento disponível do contribuinte, vai repercutir-se, *ceteris paribus*, numa menor cobrança dos impostos sobre a despesa¹⁶.

Outro exemplo comum é os benefícios fiscais em que o sistema fiscal influencia as escolhas ou comportamentos dos agentes económicos. O inverso também é verdade, temos como exemplo as decisões políticas para captar votos, a cultura de um povo, bem como o nível estrutura. A sociedade molda o sistema fiscal.

¹⁶ É o caso da sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS, auferidos no ano 2011 (Diário da República, 1.ª série, n.º 172, D.L. 49/2011, de 7 de Setembro).

Na realidade a história é fértil em exemplos de utilização do imposto tanto para fins sociais¹⁷ como com objectivos económicos¹⁸, atingindo o auge com a teoria keynesiana do chamado intervencionismo fiscal e a sua aplicação no pós-guerra.

De acordo com Santos (2003), um sistema fiscal constitui uma realidade complexa, isto é, irreduzível a um único elemento, desde logo porque só uma pluralidade de impostos é capaz de corresponder adequadamente a uma base económica multifacetada.

Actualmente só com a combinação de diferentes impostos e intervencionismo fiscal se consegue satisfazer o estado social e o estado económico¹⁹. Apesar dos custos a suportar pelos contribuintes e o desconhecimento dos mesmos com rigor para o cumprimento das obrigações fiscais.

Na verdade, a realidade complexa do sistema fiscal tem sido discutida desde que existe o imposto. No século XVIII, os Fisiocratas, acreditando que a riqueza de uma nação está na agricultura, defendiam a tributação por meio de um imposto único sobre o rendimento da terra²⁰.

Mais tarde, no século XIX, a doutrina do imposto único foi adaptada ao capital fixo, nomeadamente pelo francês Emile de Girardin (1806-1881), com o objectivo de forçar o capital a criar riqueza.

Nos anos cinquenta o economista Nicholas Kaldor (1908-1986), um dos discípulos de Keynes, tentou implementar o imposto único sem sucesso.

Assim, a complexidade do sistema fiscal é uma necessidade que procura dar resposta à complexidade das relações de uma sociedade e minimizar os defeitos implícitos no imposto, a concepção e aplicação.

¹⁷ Por exemplo: Tributação do tabaco desde o século XVII.

¹⁸ Por exemplo: Desenvolvimento de uma política fiscal com base nos direitos aduaneiros na época mercantilista.

¹⁹ O Estado assume a produção de bens (Por exemplo: A defesa nacional e a segurança pública), distribuição de riqueza e funciona como estabilizador da economia quer a nível interno (Por exemplo: Política orçamental) quer a nível externo (Por exemplo: Equilíbrio da balança de pagamentos).

²⁰ Para François Quesnay (1694-1774), citado por Santos (2003), o imposto deveria ser «lançado directamente sobre o produto líquido dos bens de raiz:(...)». Importa ter presente, na altura denominava a lógica das sociedades agrárias tradicionais.

3. Princípios do sistema fiscal

A fiscalidade tem caminhado a par do desenvolvimento das sociedades organizadas, estas criam necessidades de financiamento que promovem o desenvolvimento daquela.

Os autores da antiguidade clássica ou da escolástica medieval não se preocuparam com as questões tributárias porque não assumiam uma importância de relevo na sociedade que justificasse um estudo científico.

De acordo com Santos (2003) a abordagem sistematizada da matéria parece remontar ao século XIV, com francês Nicole Oresme (1320-1382), em cuja obra já se pode descortinar a defesa de princípios fiscais como a universalidade, a rendibilidade ou a facilidade de lançamento e cobrança.

A situação modificou-se no século XV, com o despertar da vida intelectual e o crescimento da importância do comércio e das transacções financeiras.

As repúblicas Italianas no século XV, têm um crescimento económico galopante, criando as condições para o aparecimento dos primeiros teóricos da fiscalidade. Assim, por exemplo, Francesco Guicciardini (1483-1540), defende que um imposto só estabelece a igualdade entre os contribuintes quando implica o mesmo sacrifício para todos.

No século XVIII, com a revolução industrial começa-se a questionar qual o papel do Estado na economia e por consequência os princípios do sistema fiscal.

De entre os vários estudiosos da época destaca-se Adam Smith com a obra a Riqueza das Nações (1776), salientando Santos (2003) que estabelece, nos termos seguintes, as quatro celebradas máximas a que deveria obedecer a generalidade dos impostos:

- a) Justiça – “ Os súbitos de todos os Estados devem contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades, isto é, em proporção do rédito que respectivamente usufruem sob a protecção do Estado”.

- b) Certeza – “ O imposto que todo o indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário. O tempo de pagamento, o modo de pagamento, o quantitativo a ser pago, tudo deve ser claro e simples para o contribuinte e para todas as outras pessoas”.
- c) Comodidade – “ Todo o imposto deve ser lançado no tempo ou modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte”.
- d) Economia – “ Todo o imposto deve ser architectado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público”.

As quatro máximas de Adam Smith foram sujeitas a opiniões desfavoráveis, apesar de uma aceitação do tipo de Declaração dos Direitos dos Contribuintes, entre os críticos temos o Professor Adolph Wagner que criticou a falta de lógica e considerou-as como históricas.

Contudo foi o Professor alemão Fritz Neumark, na sua obra “Princípios de forma mais equitativa e economicamente racional a política fiscal” (1970), que identificou os dezoito princípios do sistema fiscal moderno. Eis a sua descrição resumida:

- a) Generalidade. Todos os sujeitos dotados de personalidade jurídica devem estar vinculados ao pagamento de impostos, desde que preencham as condições previstas na lei²¹;
- b) Igualdade. Os sujeitos que se encontrem em condições iguais, devem ser objecto de idêntico procedimento fiscal;
- c) Proporcionalidade. Princípio da capacidade de pagamento;
- d) Redistribuição. A fiscalidade deve ser estabelecida de forma a modificar a distribuição do rendimento e da riqueza a fim de satisfazer a justiça social²²;

²¹ No caso da tributação do rendimento, o princípio da generalidade só se pode considerar preenchido na situação em que todos os contribuintes possuidores de capacidade de pagamento (todos aqueles que têm um rendimento superior ao mínimo de existência) estejam vinculados à obrigação subjectiva correspondente ao imposto em causa.

²² O imposto sobre o rendimento constitui o mais importante instrumento fiscal de redistribuição.

- e) Anti – Dirigismo. Eliminação de medidas fiscais discriminatórias destinadas a favorecer uns em detrimento de outros²³;
- f) Intervenção mínima. Os impostos devem ser delineados de forma a conter ao menor nível possível a intervenção na esfera privada da economia;
- g) Neutralidade. O sistema fiscal deve promover a concorrência no mercado com vista atingir os objectivos da justiça fiscal²⁴;
- h) Suficiência. O sistema fiscal deve ser estruturado de forma a gerar o volume de receitas suficiente para cobertura da despesa pública²⁵;
- i) Adaptabilidade. O sistema fiscal deve possuir a capacidade de adaptação para poder proporcionar um aumento da receita para cobrir um aumento da despesa adicional²⁶;
- j) Flexibilidade activa. O sistema fiscal deve estar organizado em moldes que permitam a seu uso deliberado como instrumento de regulação conjuntural;
- k) Flexibilidade passiva. O sistema tributário deve ser estruturado de modo a que proporcione variações nas receitas que constituam um estabilizador automático da actividade económica²⁷;
- l) Fomento ao desenvolvimento. O sistema fiscal deve ser moldado na perspectiva do desenvolvimento económico;
- m) Congruência e sistematização. O sistema fiscal deve visar a prossecução coerente dos diversos objectivos a que se propõe²⁸;

²³ O dirigismo fiscal consiste numa política fiscal que tem por base a tomada de medidas que prejudicam ou favorecem determinados grupos sócio económicos.

²⁴ A política fiscal envia as decisões dos agentes económicos o que aumenta os custos de eficiência.

²⁵ Na actualidade ganha relevância porque vários países encontram-se com graves problemas de endividamento.

²⁶ Actualmente em Portugal o nosso sistema fiscal está num processo de mudança, aumento da receita para fazer face a novas despesas.

²⁷ Por exemplo: As recentes alterações ao imposto sobre o rendimento introduzidas pelo D.L. 65- B de 31 de Dezembro de 2012, para contrariarem o ciclo económico negativo e o défice externo em Portugal.

²⁸ O sistema fiscal deve preservar a capacidade económica e não fomentar a sob tributação ou sub tributação.

- n) Transparência. A legislação fiscal deve apresentar a máxima inteligibilidade, combatendo a arbitrariedade na liquidação dos impostos;
- o) Praticabilidade. O sistema fiscal deve ser configurado em termos que o tornem eficazmente aplicável, isto é, adaptado à realidade em que se insere;
- p) Continuidade. As normas fiscais devem possuir uma vigência continuada, condena-se a legislação avulsa e improvisada;
- q) Economicidade. O sistema fiscal deve ser delineado de modo a que os custos provocados pelos impostos não ultrapassem o valor mínimo compatível com a conveniente prossecução dos superiores fins económicos e sociais que estão atribuídos à fiscalidade;
- r) Comodidade. Os impostos devem ser configurados para que os sujeitos possam desfrutar as maiores facilidades que as circunstâncias consintam no cumprimento das obrigações tributárias a que estão vinculados²⁹.

Naturalmente que nenhum imposto só reúne os princípios todos, mas um conjunto de vários impostos pode abranger a maior parte dos princípios. Assim, estes princípios deverão ser vistos não à luz do imposto, mas, sim, na globalidade, ou seja, como o sistema fiscal em si.

Contudo, estes princípios interagem entre si que se consubstanciam em relações de neutralidade, conformidade ou de conflito.

- a) Relação de neutralidade: Dois princípios não apresentam qualquer ligação quando aplicados para atingir determinados objectivos³⁰;
- b) Relação de conformidade: Dois princípios não apresentam qualquer ligação quando aplicados para atingir determinados objectivos complementares³¹;
- c) Relação de conflito: Dois princípios não apresentam qualquer ligação quando aplicados colidem para atingir determinados objectivos³².

²⁹ O limite deste princípio é o princípio da igualdade e da flexibilidade passiva.

³⁰ O princípio de continuidade estabelece uma relação de neutralidade com todos os outros.

³¹ O princípio do anti dirigismo (económico) e da igualdade (social).

Assim, partindo do primado de que os princípios de tributação só adquirem pleno sentido quando têm como fim os objectivos a que se propõem, haverá necessidade de enquadrar estes fins naqueles com maior aceitação. Eis uma descrição:

- a) Justiça. O fim ético (Generalidade, Igualdade, Proporcionalidade e Redistribuição);
- b) Racionalidade económica. Os fins económicos (Anti dirigismo, Intervenção mínima, Neutralidade, Suficiência, Adaptabilidade, Flexibilidade activa, Flexibilidade passiva, e Fomento do desenvolvimento);
- c) Eficiência administrativa. O fim operacional (Congruência e Sistematização, Transparência, Praticabilidade, Continuidade, Economicidade e Comodidade).

De seguida, aborda-se o princípio da justiça, onde se destaca quer o princípio do benefício quer o princípio da capacidade contributiva.

3.1 Princípio da justiça

A justiça fiscal sempre foi um tema apaixonante, basta fazer uma retrospectiva ao longo do tempo dos inúmeros trabalhos académicos que o abordam. A motivação deste tema é o balanceamento entre objectivos da justiça e da eficiência económica.

Aliás, entre os contributos pioneiros para a teorização da justiça fiscal, ressaltam obras dos grandes fundadores da ciência económica como Adam Smith (1776), David Ricardo (1817), J. Stuart Mill (1848), Adolph Wagner (1871-1872), F. Edgeworth (1897), Gerhard Colm (1934), ou Musgrave (1985).

Segundo Santos (2003), para Ricardo “ o principal problema “ da economia política já era o das leis que regem a distribuição do rendimento. Adam Smith asseverava ao defender que a “prevalência da injustiça” destruirá completamente a sociedade.

³² O princípio da proporcionalidade e economicidade.

Por outro lado, de acordo com Wiliam Safire, citado por Santos (2003), justo é quando “ os pobres não pagam nada, a classe média paga alguma coisa e os ricos pagam a grande percentagem “. Outros autores defenderam que justo é quando “ todos pagam a mesma percentagem do seu rendimento “, outros ainda argumentam que sendo os impostos uns roubos nunca poderão ser classificados de justos.

Importa, ainda, citar Fritz Karl Mann, (Santos, 2003, citação retirada de Schmolders, G. 1970), “cabe referir, aliás, que, mesmo em idênticas coordenadas de espaço e de tempo, é natural que subsistam diferentes noções de justiça fiscal em permanente confronto: quanto mais não seja, cada estrato socioeconómico tenderá a possuir conceitos próprios nesta matéria.”

Neste sentido a ideia de justiça fiscal como conceito central e inspirador resulta na noção de igualdade entre os sujeitos, consistindo a maior dificuldade deste problema no entendimento que é preciso dar ao conceito, o qual se reveste de fortes aspectos políticos.

Importa, acrescentar outros três princípios, patentes segundo Januário (2007), nos artigos 5.º da LGT e 12.º a 16.º, 103.º e 104.º CRP, que contribuem para o desenvolvimento da ideia de justiça fiscal:

- a. O princípio da legalidade tributária, segundo o qual o imposto deve ser estabelecido por lei.
- b. Os princípios da generalidade tributária, que determina que, como regra, todos os residentes num determinado país estão sujeitos ao pagamento de impostos segundo critérios gerais.
- c. O princípio da capacidade fiscal, em especial o das faculdades contributivas, de harmonia com o qual cada um deve ser tributado na medida da sua capacidade (“ability to pay”).

Contudo esta percepção tem suscitado diversos entendimentos, por vezes opostos, o que leva a doutrina a condensar as correntes em dois critérios de justiça fiscal, a saber: o princípio do benefício e o princípio da capacidade contributiva.

3.1.1 O princípio do benefício

O princípio do benefício ou princípio da equivalência tem como doutrina que o imposto é o preço dos serviços que o Estado presta à sociedade.

No seguimento deste raciocínio de ideologia mercantilista, o imposto é uma moeda de troca, o sistema fiscal é justo quando cada sujeito contribui para o financiamento da despesa pública de harmonia com o benefício económico-social que retira da acção do Estado.

A escola clássica defendia esta teoria, Santos (2003), com natural destaque para Adam Smith, como se depreende, do seguinte trecho da Riqueza das Nações:

“A despesa do governo para os indivíduos de uma grande nação é semelhante à despesa de administração para com os co-arrendatários de uma grande herdade, obrigados a contribuir na proporção dos seus respectivos lucros na herdade. Na observância ou não dessa máxima consiste o que se chama a igualdade ou desigualdade de tributação.”

Importa, também, referir Jean-Baptiste Say (1767-1832), citado por Santos (2003), outro nome distinto da escola clássica, no seu *Traité D' Économie Politique* ao afirmar:

“Se a equidade impõe que os consumos sejam pagos por aqueles que os desfrutam, os países melhor administrados sob este aspecto são aqueles onde cada classe de cidadãos suporta os custos dos consumos públicos proporcionalmente ao proveito que deles retira.”

No seguimento destas passagens, pode-se retirar a ilação da indivisibilidade do consumo e do aprovisionamento de bens intangíveis, recorde-se o consumo da defesa nacional, segurança, saúde pública, educação e CO2. As quantidades consumidas não são identificadas por sujeito e o princípio do benefício não tem o efeito desejado.

Saliento, ainda, que o princípio do benefício parece não ter condições de enquadramento nos sistemas fiscais modernos por causa da redistribuição do

rendimento e da riqueza. E por consequência a sua parcial inaplicabilidade ao moderno Estado Social.

Contudo, os impostos baseados no princípio do benefício são desejáveis quando ocorram cumulativamente três circunstâncias:

- a) Os benefícios e os beneficiários das despesas públicas poderem ser claramente identificados;
- b) A alteração da distribuição e da riqueza não ser um objectivo da política orçamental;
- c) E a tributação dos benefícios ou dos beneficiários da acção de um serviço público não resultar um uso ineficiente desse serviço.

Estes três requisitos são normalmente apontados para a legitimação e quantificação das taxas. O Tribunal Constitucional, (Sanches 2007, Acordo Tribunal Constitucional n.º 640/95, de 15-11-1995), chamado a decidir, por exemplo, sobre a constitucionalidade das taxas cobradas na ponte sobre o Tejo, o Tribunal decidiu que, “ em princípio, são insindicáveis por este Tribunal as opções que o legislador (ou a Administração) fizer na fixação dos montantes das taxas. Este tribunal só deve cassar tais opções, se, entre o montante do tributo e o custo do bem ou serviço prestado, houver uma desproporção intolerável – se a taxa for de montante manifestamente excessivo.”

Assim, e no discernimento do Prof. Teixeira Ribeiro (1995), citado por Santos (2003), “ o princípio do benefício, por muito sedutor que pareça, não constitui uma base geral de tributação. Pois há indivíduos que recebem benefícios de bens públicos e que, no entanto, não devem ser chamados a contribuir para as despesas com a produção desses bens. É o que sucede com o bem redistribuição dos rendimentos (...). Há, por conseguinte, benefícios que escapam irremediavelmente à tributação.”

Em síntese, existem numerosos bens públicos que beneficiam apenas uma minoria, mas são financiados por todos através dos impostos. Se essa minoria não é aquela que se

julga dever favorecer por uma redistribuição dos rendimentos, o resultado do financiamento fiscal é regressivo³³.

Considerando as dificuldades descritas para o cumprimento da justiça, recorre-se a outro princípio para avaliar a mesma: o princípio da capacidade contributiva.

3.1.2 O princípio da capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva tem como doutrina que o imposto é um dever, e não um preço, para financiar os serviços que o Estado presta à sociedade, por oposição ao princípio do benefício.

O sistema fiscal por via da Constituição Portuguesa está estruturado segundo o princípio da capacidade contributiva permitindo decisões normativas sobre o modo de distribuição dos encargos tributários e a concretização do princípio da justiça tributária. Considere-se o seguinte artigo da CRP,

“Artigo 104.º - CRP
(Impostos)

1. 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.
2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.
3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.
4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.”

³³ Os serviços públicos custam a todos os cidadãos, exceto aqueles que não contribuem para a receita fiscal. Assim aqueles que usufruem dos referidos serviços sem qualquer gasto por via de um benefício fiscal ou imposto negativo estão a usufruir de uma diminuição da taxa do imposto.

Os impostos são repartidos, assumindo uma lógica de solidariedade, de acordo com a capacidade económica individual, independentemente do grau de satisfação de bem - estar social. Na Lei Geral Tributária, também, se encontram os fins da tributação, conforme os artigos seguintes.

“Artigo 5º -LGT

Fins da tributação

1 - A tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.

2 - A tributação respeita os princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade e da justiça material.

A capacidade contributiva exige que o imposto só atinja o contribuinte a partir do ponto em que o seu rendimento cubra o essencial à sua subsistência e da sua família. Mas o mínimo que o princípio pretende salvaguardar é o essencial à existência e não os mínimos que se fixam nos modernos impostos sobre o rendimento, mais generosos e resultantes de ponderações de natureza social a que a capacidade contributiva é estranha.

Artigo 6º-LGT

Características da tributação e situação familiar

1 - A tributação directa tem em conta:

- a) A necessidade de a pessoa singular e o agregado familiar a que pertença disporem de rendimentos e bens necessários a uma existência digna;
- b) A situação patrimonial, incluindo os legítimos encargos, do agregado familiar;
- c) A doença, velhice ou outros casos de redução da capacidade contributiva do sujeito passivo.

2 - A tributação indirecta favorece os bens e consumos de primeira necessidade.

3 - A tributação respeita a família e reconhece a solidariedade e os encargos familiares, devendo orientar-se no sentido de que o conjunto dos rendimentos do agregado familiar não esteja sujeito a impostos superiores aos que resultariam da tributação autónoma das pessoas que o constituem.”

Adam Smith descreve o princípio na primeira das suas quatro máximas, reforçando a ideia, que os ricos deverão contribuir não só em proporção com o seu rendimento, mas com alguma coisa mais do que nessa proporção, (Santos, 2003).

Importa, ainda, realçar que, no âmbito da escola clássica, pertence a Stuart Mill (1848), a primeira posição clara de defesa do princípio da capacidade contributiva e de simultânea condenação do princípio do benefício. Com efeito, para além de frisar que «o Estado deve ser considerado uma causa tão preeminente de todos que determinar quem são os mais interessados nele é algo sem real importância», este clássico inglês refere que, da aplicação do Princípio do Benefício, resultaria que «aqueles que são menos capazes de se valer a si próprios, sendo aqueles a quem a protecção do Estado é mais indispensável, deveriam pagar a maior parcela do respectivo preço: o inverso da verdadeira ideia de justiça distributiva, a qual consiste, não em reproduzir, mas em corrigir as desigualdades e os males da natureza», (Santos,2003).

Posto isto, a aplicação do princípio da capacidade contributiva implica a definição de um padrão que permita a quantificação do mesmo, ou seja, qual a medida a utilizar que permite identificar a capacidade económica de cada sujeito no global e ao mesmo tempo determinar a justa medida do imposto a pagar por cada um.

Assim, Santos (2003), o que está em causa, é o nível de bem-estar económico de que goza o contribuinte, pois é aí que está o grande determinante da sua aptidão para efectuar quaisquer pagamentos. E surgem dois indicadores aceites pela generalidade dos teóricos, a saber;

- a. O indicador do rendimento que evidência as diferenças do nível de vida entre os sujeitos de uma sociedade organizada.

- b. E o indicador do consumo que assenta nos diferentes hábitos de consumo existentes numa sociedade organizada.

Actualmente o indicador do rendimento é aquele com maior aceitação, apesar das opiniões a favor de cada um dos indicadores, designadamente:

- a) O indicador do rendimento defende que existe uma parte da poupança do sujeito que não é tributada devido ao alinhamento de dois factores: se por um lado o rendimento só pode ser aplicado na poupança ou consumo, por outro é assumido que o rendimento não é consumido na totalidade.
- b) O indicador do consumo defende que a tributação do consumo favorece a poupança e acaba por fomentar o crescimento económico.

Neste sentido, é opinião unânime que a força económica global do contribuinte só se reconstitui olhando simultaneamente à riqueza que ele angaria (rendimento), à riqueza que ele possui (património) e à riqueza que ele despende (consumo). Mais, e dado a dificuldade de definir um indicador, que está dependente do tipo de sociedade e do património de cada sujeito, os sistemas fiscais tendem a tributar em simultâneo o rendimento, o consumo e o património.

Contudo, não chega optar pelo indicador que melhor equilibre a relação entre o estado fiscal e o estado social, é necessário considerar o conceito de equidade entre todos os sujeitos de uma comunidade afim de termos justiça fiscal.

3.1.2.1 Equidade horizontal

A proposição de que as pessoas em igualdade de circunstâncias devem ser objecto de idêntico tratamento fiscal, constitui um axioma ético dificilmente recusável, desde logo pelo facto de fazer apelo a um sentido básico de justiça, ou seja, sujeitos com idêntica capacidade contributiva devem pagar o mesmo imposto.

Este conceito é geralmente traduzido na expressão, (Santos 2003, cf. Musgrave, R. 1959), “tratamento igual dos iguais”.

Contudo, existem limitações a este conceito, a “ igualdade de circunstâncias “ na realidade não se atinge na sua plenitude porque os sujeitos não são todos iguais, o que deve-se a níveis desiguais de bem-estar, subentenda-se sacrifício, e distintas capacidades contributivas e o “ idêntico tratamento fiscal “ deve-se ao facto de que o cumprimento das obrigações fiscais não origina idêntica perda de bem-estar para todos os contribuintes.

Como veremos mais à frente, a questão dos benefícios fiscais, imposto negativo, e tributação do rendimento são áreas que importa reflectir.

3.1.2.2 Equidade vertical

A proposição de que pessoas com diferentes capacidades contributivas paguem impostos desiguais.

Actualmente a aplicação deste princípio tem sido mais complicada do que o critério da equidade horizontal devido ao facto de se saber em que medida se deverão diferenciar os impostos a pagar por contribuintes em diferentes situações afim de que o cumprimento das obrigações fiscais represente o mesmo sacrifício para todos.

Assim, após estabelecimento do indicador, importa estabelecer a relação funcional entre o imposto e a equidade vertical.

É sabido que não existe nenhuma relação dominante das três existentes, a saber: o imposto regressivo, o imposto proporcional e o imposto progressivo.

- a) Impostos regressivos: A taxa do imposto desce à medida que aumenta o rendimento colectável do contribuinte;
- b) Impostos proporcionais: A taxa do imposto é fixa qualquer que seja o rendimento colectável do contribuinte;
- c) Imposto progressivo: A taxa do imposto sobe à medida que aumenta o rendimento colectável do contribuinte

Devido à existência de uma variedade de impostos surge a questão de saber qual a modalidade em que a equidade vertical se verifica.

Na verdade a história mostra-nos a sucessiva adoção dos três tipos de tributação sem que a opção por um tipo particular de imposto seja tomada por critérios técnicos ou científicos de reconhecida solidez. Essa escolha segue uma orientação política em cada uma das fases históricas da sociedade.

Assim, tomando como exemplo o rendimento e este como indicador é frequente postular que a sua utilidade marginal é decrescente, intui-se que, a partir de um determinado valor indispensável ao financiamento do chamado mínimo de subsistência, a utilidade marginal do rendimento começa a decrescer – lentamente, numa primeira fase em que, com um rendimento adicional, se podem adquirir bens e serviços que propiciam significativos acréscimos de bem – estar; mais rapidamente, numa segunda fase em que os novos rendimentos são canalizados para bens e serviços de luxo; e, de novo lentamente, numa terceira fase de rendimentos muito altos, em que a utilidade marginal se aproxima do zero. A utilidade marginal assume uma função decrescente em função do rendimento.

Na verdade, para que o imposto implique o mesmo sacrifício para todos os sujeitos, o decréscimo da utilidade marginal do rendimento, à medida que este cresce, deve ser compensada por um acréscimo correlativo da taxa do imposto.

Contudo, não basta saber que a utilidade marginal decresce com o rendimento, é necessário saber como decresce. Quando é analisada esta temática surge o factor incerteza fomentado pelo ritmo da progressividade e eventuais flutuações, ou seja, quanto mais rápido for o decréscimo da utilidade marginal do rendimento maior terá de ser a intensificação da progressividade para satisfazer o critério da igualdade de sacrifícios.

Assim, segundo Santos (2003), perante uma realidade em que factores de ordem subjectiva tendem a preponderar nas escolhas tributárias, o Prof. Teixeira Ribeiro não hesita em afirmar que “[...] o sistema fiscal que hoje se reputa justo – o sistema progressivo – não conduz a uma igualdade real, concreta, mas apenas a uma igualdade

suposta, imaginada. Efectivamente, ele decorre de toda uma cópia de postulados, os quais, por definição, consistem em princípios que não se demonstram, mas cuja aceitação se pede e que, portanto, se pode conceder ou negar.”

3.1.2.3 Conflitualidade do princípio da capacidade contributiva

Se a capacidade contributiva exigir que as taxas de imposto sejam únicas, ou seja, o imposto deve incidir sobre todo o rendimento e este fique sujeito à mesma taxa, de acordo com Vasques (2005).

Por sua vez o rendimento é analisado do ponto de vista do valor e não da qualidade, de acordo com Vasques (2005), ou seja, perante dois contribuintes que disponham de meios idênticos para o pagamento do imposto e auferam € 1,00 cada, sendo um de rendimentos do trabalho e outro rendimento de acréscimo, se lhes fosse exigido imposto por não serem os rendimentos da mesma qualidade estaríamos perante uma lesão elementar do princípio da capacidade contributiva.

Por outro lado, a capacidade contributiva e progressividade nascem historicamente como ideias – gémeas irmanadas na luta social e no discurso académico: ao longo do século XIX, é pelo imposto progressivo sobre os rendimentos que se faz o combate político, vendo-se nele o único que verdadeiramente respeita as faculdades económicas do contribuinte; entre a ciência financeira, unem-se as duas ideias pelo postulado socialista da redistribuição de riqueza ou pela argamassa mais neutra da teoria utilidade marginal, de acordo com Vasques (2005).

Assim, o século XX é o primado da vigência desta afinidade em que se define o rendimento como um bem que vai perdendo “valor” à medida que aumenta.

Na verdade, o grande impulso do crescimento da progressividade em detrimento da proporcionalidade é a promoção da igualdade social entre os cidadãos. Caso o Estado promovesse a igualdade tributária a proporcionalidade cumpre perfeitamente a capacidade contributiva.

Questiona-se o impacto negativo que a progressividade traz ao princípio da igualdade tributária, é necessário, adequado e proporcional ao ganho de igualdade social que com ele se obtém. Neste sentido, as normas que estabeleçam taxas de imposto progressivas não devem considerar-se normas de repartição, internas ao sistema, mas normas de ordenação, que de fora dele impõem soluções conflituantes com a igualdade tributária.

A progressividade nestes termos, esquecendo a neutralidade, acaba por condenar a capacidade contributiva.

A fim de tentar colmatar este problema alguns países introduziram o modelo Flax Tax. Este modelo tem como fim evitar a dupla tributação dos rendimentos. Contudo é um modelo que aumenta a equidade horizontal e diminui a equidade vertical, ou seja, o fosso entre ricos e pobres aumenta como aqueles que passam a pobres.

3.2 Racionalidade económica

A racionalidade económica de um sistema fiscal constata-se na observância do conjunto de princípios atrás descrito, de forma a contribuir para a maximização da eficiência na afectação de recursos, a estabilização e o desenvolvimento económico, de acordo com Santos (2003).

Neste aspecto o sistema fiscal funciona como um instrumento privilegiado da intervenção do Estado na Economia, ou seja, a política fiscal influencia as escolhas dos diversos agentes económicos induzindo-os a assumir comportamentos considerados mais convenientes.

A lógica do funcionamento do instrumento fiscal é recorrer a um benefício fiscal ou a uma adulteração de imposto ou taxa com vista a influenciar a decisão do agente económico³⁴.

³⁴ Por exemplo, a criação ou aumento de um imposto sobre o rendimento do trabalho, por um lado, tem um efeito rendimento que resulta do facto de o contribuinte passar a dispor de um menor poder de compra e que o incentivará a trabalhar mais se quiser manter o nível de vida de que disponha anteriormente, por outro lado, tem um efeito de substituição porque reduz o benefício marginal do trabalho e estimulará o contribuinte a ter mais momentos de lazer.

Naturalmente, o intervencionismo fiscal origina consequências no âmbito da racionalidade económica. Uma das consequências é sobre o imposto que pode sofrer um efeito rendimento ou efeito substituição.

O efeito rendimento incita o contribuinte a um esforço acrescido de trabalho para cobrir o aumento do esforço fiscal. Estamos perante uma transferência de recursos do sector privado para o sector público, não afectando a eficiência económica.

O efeito substituição incita o contribuinte a alterar hábitos para compensar o aumento do imposto em bens ou actividades. Estamos perante uma distorção do mercado encapotada, o Estado interfere nas escolhas dos consumidores e dos produtores, comprometendo a eficiência económica.

É precisamente o efeito de substituição que assume maior importância no âmbito da racionalidade económica quando reduz o bem-estar dos contribuintes. A partir deste momento o imposto passa a ser visto como um encargo coercivo e um encargo excedente para cobrir sobrecustos resultantes da menor eficiência económica.

Actualmente os impostos contêm em si um encargo excedente, traduzindo-se no desperdício de recursos e, por consequência, numa diminuição do bem – estar da sociedade. Assumindo esta realidade como corolário resta o critério lógico, que, entre impostos igualmente justos, manda optar, por aqueles que são mais eficientes do ponto de vista económico; um imposto menos eficiente pode encontrar plena justificação nos casos em que razões inadiáveis de justiça fiscal apontem para essa escolha.

3.3 Eficiência administrativa

Enquanto a eficiência económica traduz a relação entre os custos financeiros decorrentes da existência do sistema fiscal e o valor das receitas que ele gera, a temática da eficiência administrativa coloca-se em quanto custa um imposto.

Um imposto tem sempre custos associados, desde a sua criação à sua cobrança. Para além do chamado encargo excedente, acrescenta-se os custos administrativos e os custos de sujeição.

Os custos administrativos incluem todos aqueles que são necessários à manutenção do sistema fiscal, tanto em recursos humanos, como físicos, como em judiciais, de acordo com Santos (2003). Estes representam custos de oportunidade para o conjunto da economia, na medida em que os recursos afectos à Administração Fiscal deixam de poder ter usos alternativos, seja no sector público ou sector privado, já que a correspondente redução no custo dos impostos proporciona um acréscimo das aplicações privadas.

Os custos de sujeição compreendem o conjunto dos encargos de diversa ordem que o sistema fiscal ocasiona aos cidadãos individualmente considerados, seja para o cumprimento das suas obrigações tributárias, seja para se eximir a elas, de acordo com Santos (2003). Estes incluem o tempo gasto no preenchimento de formulários, consulta de legislação e compreensão, e nos contactos com a Administração Fiscal, custos de recolha e conservação dos elementos que comprovam a situação fiscal.

Assim, o custo de um imposto tem uma componente material e imaterial. Na última década o Estado tem prosseguido uma política fiscal no sentido de diminuir o custo imaterial do imposto com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação.

De qualquer modo, o custo de um imposto está dependente da eficiência administrativa, é assumido que existe um custo mínimo para o contribuinte, mas a quantificação tem de ter em conta a quantidade, o tempo, e codificação.

4 O nível de fiscalidade

As primeiras tentativas de medição da fiscalidade ter-se-ão limitado ao confronto do total dos impostos cobrados (e não os potenciais) entre vários países. Este processo, desde logo, foi considerado inadequado porque não levava em linha de conta a capacidade económica de cada contribuinte de cada país. Mais tarde avaliou-se a relação existente entre o total de impostos cobrados e o número de contribuintes ou habitantes, esta forma manteve os problemas da primeira e numa primeira análise se as receitas totais de um Estado não sofrerem variações o nível de fiscalidade depende da

mutabilidade do número de contribuintes ou habitantes. Por outras palavras, continuava-se sem se saber o peso dos impostos nos contribuintes.

Ora, Santos (2003), a real dimensão do ónus que o pagamento do imposto representa não depende, apenas da quantia despendida, mas, também, do total dos proventos de quem o suporta ou, melhor, da respectiva capacidade económica. Quer dizer, pois, que a mesma quantia paga em impostos pode significar gravames muito diferentes, consoante o nível de rendimento de quem sofre o encargo.

Isto é, segundo Sanches (2010), perante uma dada carga fiscal, trata-se de saber como é que ela é partilhada entre todos, particularmente na perspectiva da sua incidência entre os contribuintes com maiores e menores rendimentos.

Assim, desenvolveu-se a Contabilidade Nacional, principalmente após a II Guerra Mundial, com vista a obter dados para determinar a produção e a riqueza nacional, aparecendo novos indicadores, tais como o nível de fiscalidade, o esforço fiscal e a estrutura fiscal, estes dois últimos não são considerados nesta dissertação.

O nível de fiscalidade é entendido como a relação percentual entre o total dos impostos cobrados e um indicador do rendimento global do universo donde emanam, podendo ter várias designações, tais como, coeficiente fiscal, taxa de tributação, pressão fiscal, ou carga fiscal.

Nesta dissertação o índice reportar-se-á a famílias particulares e designa-se por carga fiscal ou pressão fiscal.

O índice será obtido pelo quociente, expresso em percentagem, entre o total dos encargos suportados pelas famílias e o correspondente PIBpm, é este o indicador utilizado pela OCDE nas suas estatísticas sobre esta matéria.

A fim de esclarecer melhor o leitor, atente-se no seguinte exemplo, considerem-se dois países, A e B, com idênticos valores para o total de impostos cobrados (100 u.m) e PIBcf³⁵ (200 u.m), mas com diferentes estruturas fiscais, nos moldes seguintes:

Quadro I

País	PIBcf	I.Directos	I.Indirectos	Subsídios	PIBpm	I/PIBcf	I/PIBpm
A	200	10	90	20	270	50%	37%
B	200	90	10	30	180	50%	56%

I = Impostos; PIBpm= PIBcf+Impostos indirectos-Subsídios

Da análise do quadro, considerando o PIB a preços de mercado, o valor do quociente que traduz o peso dos impostos no PIB depende da estrutura fiscal do país.

Por fim, dever-se-á levar em linha de conta para análise as delimitações conceptuais do indicador do nível de fiscalidade. Aquelas incluem todos os tributos que são pagos pelo contribuinte por opção (por exemplo, uma portagem) e que contribui para o enviesamento do indicador. E acresce o caso da parafiscalidade em que as contribuições para a Segurança Social pagas pelos empregadores são consideradas imposto indirecto sobre a utilização do factor trabalho.

5 A família

A família é a mais natural das comunidades humanas assumindo o papel do primeiro grupo humano organizado e unidade base da sociedade.

Neste aspecto a família goza de uma importância ao longo do tempo devido às mudanças que têm caracterizado a sua estrutura e às relações com o meio interno e externo com influências recíprocas na mudança.

Contudo, na perspectiva de definir o conceito família, o tema é desenvolvido numa óptica da ciência, numa óptica da ética ou numa óptica da política da família.

³⁵ O PIB a custos de factores representa o resultado final da actividade de produção das unidades produtivas residentes, expurgado dos impostos indirectos.

A óptica da ciência observa os factos e a sua relação entre si, a óptica da ética formula juízos de valor acerca dos mesmos, e a óptica da política da família cria as condições para satisfazer as necessidades das mesmas. Hoje existem documentos que são resultado do esforço conjunto da união das três ópticas, é o caso dos direitos da família e dos direitos das crianças.

Por outro lado, hoje em dia, as estruturas familiares são instáveis e as rupturas são frequentes. O casamento caminha a par e passo com a união livre, e realiza-se mais tarde com menos garantias de solidez. O divórcio e outras formas de relacionamento social já não são uma anomalia para a sociedade. Não esquecendo, ainda, o aumento progressivo do papel das mulheres na vida social da sociedade.

Mais, Campos e Campos (1966), salienta que o legislador fiscal se questione (como, antes dele, o legislador do Direito de família) se a família ainda é grupo social, dotado de características e de necessidades próprias e uniformes; ou se não se tratará só de um espaço de convívio, ou de um nome, por detrás do qual estão meros indivíduos desagregados.

Face a estas considerações é difícil mudar a sociedade sem a colaboração da família. Cria-se a imagem de que existe uma relação bilateral entre a família e a sociedade, ou seja, a família espelha as mudanças na sociedade e esta reflecte as necessidades daquela.

5.1 Âmbito formal

O artigo 103.º n.º 3 da CRP estabelece como norma imperativa que “ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição”, e o artigo 104.º n.º 1 da CRP define 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”.

Numa primeira leitura destes dois artigos conjugados retira-se a ilação de que o imposto sobre o rendimento tem em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar, mas ao escrutinar o artigo 36.º n.º 3 CRP – “os conjugues têm iguais direitos e

deveres quanto à capacidade civil...”, o imposto sobre o rendimento ganha uma maior amplitude de aplicação ao ser alargado para a esfera individual.

Assim, e de acordo com o artigo 13.º CIRS, o ordenamento jurídico Português considera a família como uma unidade fiscal composta por uma pessoa singular ou agregado familiar, assumindo a união de facto equiparada a pessoa singular com opção pelo agregado familiar.

Actualmente discute-se se existe discriminação motivada pela tributação em imposto único e progressivo entre os sujeitos casados e não casados, dado que assiste-se à diminuição progressiva dos benefícios fiscais.

Na verdade ao consultarmos as tabelas de retenção na fonte mensal em vigor nos anos 2008, 2009, 2010, respectivamente, para casados e não casados não encontramos diferenças significativas nas taxas.

Assim, existe a necessidade de um sistema de neutralização da tributação conjunta. Entre os vários sistemas existentes, e de acordo com o artigo 69.º CIRS, o ordenamento jurídico Português optou pelo quociente conjugal ou splitting normal, sobre o qual já existe jurisprudência³⁶.

³⁶ De acordo com o acórdão do Tribunal Constitucional em que se aborda esta problemática, Ac 57/95 (DR, II, 12-04-1995): (...)

9.2- As normas que estabelecem a incidência do IRS sobre o conjunto dos rendimentos do agregado familiar – normas que devem ser interpretadas em conjugação com as que consagram o splitting – não são, em si mesmas, inconstitucionais. Várias razões militam nesse sentido. Em primeiro lugar, a tributação conjunta dos rendimentos do agregado familiar constitui um instrumento técnico constitucionalmente adequado de regulamentação do imposto sobre o rendimento pessoal, «tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar», tal como determina o n.º 1 do artigo 107.º (actual artigo 104.º) da Lei Fundamental, ou «de harmonia com encargos familiares», como determina o artigo 67.º, n.º 2, alínea e) (actual alínea f)), da Constituição. Alguns autores defendem, em face do artigo 107.º (actual artigo 104.º), n.º 1, da Constituição, que não é constitucionalmente obrigatória a tributação unitária dos contribuintes casados, incidindo directamente sobre o agregado familiar, encabeçado por ambos os conjugues ou por um deles, sendo admitida pela Lei fundamental quer a tributação conjunta de base familiar do rendimento, quer uma tributação separada para cada um dos conjugues (...). A maioria da doutrina defende, porém, que a tributação conjunta dos rendimentos familiares é a única solução constitucionalmente possível na organização do imposto sobre o rendimento pessoal. Isso deriva da imposição do artigo 107.º (actual artigo 104.º), n.º 1, da Constituição, nos termos do qual o imposto sobre o rendimento pessoal deve ter em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar (...). Prosseguindo a indicação dos fundamentos (...) que não existe qualquer incompatibilidade entre a tributação conjunta dos rendimentos do agregado familiar e a exigência da pessoalidade do imposto sobre o rendimento, (...), apesar de a família ser a unidade fiscal, ela não é sujeito fiscal, pois que não tem a capacidade tributária. (...) (...) Aquelas normas, ao mandarem, na tributação dos contribuintes casados e não separados

Convém ter em conta que a união de facto não é casamento, é uma relação entre um homem e uma mulher, é uma relação de facto que no ordenamento jurídico Português já possui legislação própria, e é necessário que seja uma relação prolongada por dois anos e estável. Todavia, o casamento é um contrato de efeitos jurídicos que se impõe aos conjugues, enquanto a união de facto é um estado que esta dependente da vontade dos concubinos.

5.2 Âmbito material

A Constituição, e de acordo com o artigo 67.º CRP, consagra a família como elemento fundamental da sociedade e incumbe o Estado de promover a independência social e económica da família, bem como a função de regulador dos impostos e dos benefícios sociais de harmonia com as necessidades familiares.

Na verdade, e segundo Campos e Campos (1996), todos os que tenham capacidade económica devem contribuir, nessa medida, para as despesas públicas. Encontramos aqui, não só os princípios finalísticos e da generalidade, como os da igualdade e capacidade contributiva.

Assim, verifica-se os princípios da Constituição material, tais como: O princípio finalístico indica que o objectivo do imposto é o financiamento das despesas públicas; O princípio da generalidade diz que todos devem contribuir; O princípio da igualdade impõe que todos contribuam em igualdade de condições; E o princípio da capacidade contributiva diz que cada um contribuirá na medida da sua capacidade económica financeira.

No actual ordenamento jurídico Português a tributação das famílias é realizada por meio de taxas progressivas e taxas proporcionais. Isto significa que há rendimentos ou valores

judicialmente de pessoas e bens, atender (com correcção do splitting) aos rendimentos globais do agregado familiar (e não ao rendimento individual de cada um dos conjugues isoladamente considerado), não encerram uma desigualdade de tratamento arbitrária, sem fundamento razoável ou material bastante, daquela categoria de contribuintes em comparação com os contribuintes solteiros ou vivendo em união de facto. (...)

submetidos à proporcionalidade e outros à progressividade, e outros, ainda, sujeitos a taxas proporcionais que variam consoante a origem dos rendimentos.

Simultaneamente, os rendimentos considerados são os auferidos por pessoa singular anualmente, mesmo quando provenientes de actos ilícitos. Estes são divididos em seis grandes grupos: Trabalho Dependente, Empresarial e Profissionais, Capitais, Prediais, Pensões, e Incrementos Patrimoniais.

Contudo, o apuramento destes rendimentos padece de um défice devido ao facto de aceitar rendimentos presumidos, ou seja, procura-se identificar desfasamento entre valores declarados e os gastos de forma a atingir valores reais.

Acresce, ainda, a tributação indirecta dos rendimentos por meio do consumo e do património. Ambos os impostos consideram o critério da posse e não o critério do sujeito.

Assim, a tributação das famílias é realizada por meio de impostos pessoais ou subjectivos e impostos reais ou objectivos. Por outras palavras, (Sanches 2007), o que distingue estes dois tipos de impostos é que, enquanto os pessoais são configurados em torno das características específicas dos sujeitos passivos legalmente definidos (por exemplo, “ pessoas residentes em território português”, ...), os impostos reais configuram-se predominantemente em torno do lado material ou objectivo.

5.3 Fundamentos políticos

Segundo Tübingen (1977), citado por Sanches (2007), o Estado Fiscal constitui o fundamento financeiro do Estado Social de Direito, desempenhando a tarefa de obtenção de recursos – obtenção, esta, que está confiada fundamentalmente ao imposto.

Por outras palavras, o Estado Fiscal organizou-se com o objectivo último da satisfação dos direitos sociais inerentes aos níveis mínimos exigidos pela dignidade humana.

Na verdade, podemos verificar que a Constituição no artigo 104.º, n.º 1, impõe que o fim do imposto sobre o rendimento pessoal será sempre o da diminuição das desigualdades, numa formulação claramente social e igualitária.

Contudo, as receitas têm origem na família (em última análise é esta que forma a empresa), esta família que se julga pujante, começa a desaparecer, a fraccionar-se, a deixar de desempenhar o papel social que lhe é atribuído. As pessoas casam-se menos e durante menos tempo; a natalidade vai diminuindo, ao ponto de não se substituir a geração.

Os governantes têm noção de que o futuro está hipotecado pelo facto de a população activa viver momentos de escassez, “é um bem de primeira necessidade”. A segurança social está em crise por excesso de despesas e diminuição de receitas, decorrentes, em parte, da inversão da pirâmide etária; por falta de consumo, pela crise financeira mundial, o desemprego aumenta.

Neste cenário, estamos perante uma tarefa difícil de obter a satisfação dos direitos sociais inerentes aos níveis mínimos exigidos pela dignidade humana e simultaneamente aumentar as receitas. Se por um lado adequa-se a fiscalidade às necessidades da família para que esta possa constituir-se e viver, sem obstáculos fiscais, por outro, a crise na família e da natalidade põe em causa o equilíbrio do Estado social.

Desta forma, reúne-se as condições para o desenvolvimento do Direito não civil da família: o Direito Constitucional, o Direito Financeiro, o Direito Tributário, e o Direito da Segurança Social, contêm normas que se referem à família.

Assim, segundo Campos (2005), o Direito constitucional da família, estabelecendo as normas fundamentais desta (igualdade entre os conjugues no que se refere aos seus direitos e deveres, liberdade de contrair casamento e constituir família, protecção dos filhos, etc.), constitui a base do Direito civil da família. Em Direito tributário, numerosas normas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares levam em conta a existência de um casamento e de uma família, para efeitos de tributação, e acabam por influir na estrutura e na dinâmica da família. No Direito da segurança social, diversos capítulos visam proteger os conjugues, os seus descendentes e outras

pessoas a cargo, considerando as vicissitudes da família, os encargos de toda a ordem que esta vem trazer, etc.

Importa, ainda, salientar que a importância do Direito não civil da família tem desde a década de 70 um crescimento acentuado por causa da transferência das responsabilidades e deveres da família para a sociedade e para o Estado. Daí, decorreu a necessidade de um conjunto de normas que previsse e regulamentasse a actividade do Estado destinada a esse fim.

5.4 Fundamentos jurídicos

A opção por um sistema fiscal que tem nos rendimentos dos cidadãos como principal fonte de receita constitui uma das respostas ao aumento da carga fiscal das sociedades contemporâneas, consequência do aumento das despesas públicas.

Neste contexto, o imposto pessoal de rendimento assume o papel principal da relação entre particular e Estado, complementado com o dever universal de declarar e de englobar quase todos os rendimentos.

Mas situemo-nos na história mais recente. Na vigência do Código do Imposto Complementar, durante a década de sessenta até 1980, a “família fiscal” não existia, de acordo com Campos (1996). Todos os rendimentos eram imputados ao marido chefe da família e a mulher e os filhos eram considerados como estando a cargo do marido. Esta filosofia fiscal assentava sobre o casamento religioso em detrimento dos solteiros.

Contudo, o surgimento do movimento da emancipação das mulheres nos anos sessenta trouxe alterações profundas nas famílias. A ponto de os casais com homem e mulher activos se terem tornado largamente maioritários.

Assim, a célula base do sistema começa a entrar em colapso pelo facto de a economia doméstica com um só rendimento estava em fase terminal. Esta conjuntura fiscal deu origem em 1980 ao início de uma nova reforma fiscal que abole o marido chefe de família e desenvolve o conceito de que a família é dirigida por ambos os conjugues. O sistema fiscal dá à mulher a personalidade que tanto ansiava.

5.5 Fundamentos religiosos

Para compreender a importância da influência religiosa na família é necessário recuar no tempo.

Para a Antiguidade Clássica o indivíduo era considerado um objecto do Estado. O Estado tinha funções sociais, políticas e religiosas. Aristóteles, segundo Campos (1996), escrevera que o Estado não era para escravos e outros animais, por estes não terem direito à felicidade e à vida.

Com o nascimento de Jesus Cristo surge o Cristianismo contra a religião pagã dos Romanos. O Cristianismo foi ganhando relevo na sociedade e impôs ao imperador Teodósio a declaração do “Cristianismo religião oficial do império” com vista a acalmar as massas sociais.

Com o cristianismo veio negar-se o carácter sagrado do mundo natural, criando-se as bases da personalidade humana individual, assente numa relação entre iguais. Mais, a ideia mestra do cosmos deixa de ser a natureza, para passar a ser a de Deus como lei de natureza universal, espiritual e material. Lei que também situa os homens na sociedade.

Assim, a lei natural dos homens decorria da inspiração divina, ou seja, o direito não era mais do que o último recurso, depois de os outros instrumentos sociais, os usos, os costumes e a ética, apoiados pelo sistema próprio de sanções, já terem falhado.

Neste contexto social a família fazia parte de uma ordem universal divina que ditava as regras que determinavam o lugar de cada membro na vida e na sociedade, ou seja, uns rezavam, outros combatiam, e outros trabalhavam. O que cada um fazia, pensava e dizia, respeitava a todos os outros, pois todos estes eram interessados, cultivando-se que cada família era indispensável a todas as outras.

A publicidade e a normatividade caracterizam a vida dos indivíduos até ao século XIX, sendo que as normas encontravam-se em modelos de comportamento dos membros dos extractos mais elevados na escala social, de acordo com Campos (1996).

Em meados do século XIX o colectivismo deu lugar ao individualismo. O Direito deixou de ser uma relação justa entre seres sociais, mas o poder de um indivíduo. É o início das grandes correntes reformadoras que alterarão e modificaram as famílias e a sociedade.

A família tradicional assente no casamento e na comunhão de vida, considerada um dos pilares do sistema, com o culto do individualismo, começou aos poucos a ser substituída por famílias monoparentais, unilaterais, e outros modelos alternativos.

A doutrina cristã perde terreno ao defender a família tradicional por causa da mudança das mentalidades e por outro lado a história fiscal do casamento demonstra que este sempre foi fonte de acréscimo de carga fiscal.

Sintetizando, a relação matrimonial é a que se estabelece entre os conjugues em consequência do casamento, afectando o estado das pessoas, os seus direitos e obrigações, não só de carácter pessoal, como patrimonial. Desta comunhão de vida entre pessoas de sexo diferente resulta a constituição de família. O casamento religioso perde terreno a favor do casamento civil, mas este teve as suas origens no direito canónico.

5.6 Valor real da família

Para Beltrão (1989), a família é um grupo social no qual os membros coabitam unidos por uma complexidade muito ampla de relações interpessoais, com uma residência comum, colaboração económica e no âmbito deste grupo existe a função da reprodução.

Deste ponto de vista a família é considerada como o primeiro grupo humano organizado e como unidade base da sociedade, elemento responsável pela sua continuidade, estando consagrada em declarações e constituições políticas.

Mas, Qual é o valor da família? Qual é a sua dinâmica? O valor da família está na mudança? Nos novos desafios?

A família é uma instituição fundamental e durável e que o estudo desta fornece uma compreensão da estrutura política e social, do desenvolvimento económico e

biológico³⁷, concluindo-se que a chave da compreensão da interacção entre o desenvolvimento pessoal e a mudança social, reside na família. Apesar, do significado cada vez menor da família como forma de realização social devido à transferência das funções tradicionais da família para a sociedade ou para o Estado.

Na verdade, cada família e cada indivíduo deixaram de ser auto - suficientes, para depender de uma economia global de trocas. A família como unidade de produção foi perdendo importância, passando a ser uma unidade de consumo.

Por outro lado, a família é uma unidade de produção e consumo porque determina a natureza e a qualidade dos bens e serviços que consome. De facto, a família participa na produção e faz com que tenhamos nas sociedades uma forte concorrência, quer industrial, quer comercial, de acordo com Dias (2000).

Assim, o Estado não pode fugir à sua responsabilidade. A família exige e estimula o dever e a obrigação que o Estado tem para consigo. A família sofreu as mudanças da sociedade, procurando adaptar-se e estruturar-se em função das novas realidades, novos problemas.

Mas, para compreendermos melhor o fenómeno o Estado segue orientações económicas e legislativas.

As orientações económicas estão vocacionadas para o bem-estar e funcionamento da família. A economia de uma sociedade não pode pôr em causa os direitos de uma família viver dignamente e criar as condições para a harmonia familiar que passa por uma alimentação suficiente e saudável, uma boa educação, e alojamento. É este conjunto de factores que leva uma família a aplicar o seu rendimento disponível na poupança e no consumo, e promova a economia, numa linha mais justa, mais igualitária e mais humana.

As orientações legislativas devem promover segurança na concretização dos seus objectivos, a fim de prestar um bom serviço as famílias e à própria sociedade.

³⁷ Número de nascimentos.

Outra orientação que tem criado grandes desafios ao Estado de Direito é o planeamento urbano. Não é suficiente construir uma casa, é necessário criar áreas verdes, espaços para o uso de tempo livres para crianças, jovens, adultos e idosos.

Contudo, todas estas orientações são mutáveis devido às escolhas das famílias que são sempre controladas artificialmente porque a liberdade de escolha pode levar à desordem e esta leva-nos à repressão com as consequências inevitáveis.

Todavia, a família não só dirige as suas escolhas sociais e legislativas, mas determina a adaptação e o funcionamento do Estado de Direito. Veja-se a influência da família nas escolas, na empresa económica, na produção dos bens que melhor satisfaçam as suas necessidades, nos custos sociais, ou outras.

Esta intervenção é motivada pela segurança da harmonia familiar. As escolas transmitem aos jovens valores, normas, atitudes e comportamentos, aos quais as famílias são sensíveis. A produção de produtos varia em função da qualidade e do consumo das famílias, promovendo a concorrência imperfeita. O Estado Social é constantemente supervisionado na qualidade dos seus serviços prestados.

Posto isto, o valor da família está na dinâmica das suas próprias escolhas e por consequência a adaptação de todos os agentes económico-sociais. Novos desafios surgem à família que faz com que a sociedade muitas vezes corresponda aos objectivos daquela, como uma instituição com direitos e deveres, no seu seio. É a família que leva a sociedade em muitos casos a responder a problemas que, de outra forma, seriam mais difíceis de resolver, se não fosse a acção da família. É através dela que se introduzem princípios, valores e mecanismos capazes de alterar a vida social. A intervenção da família na sociedade envolve, assim, um conjunto complexo e multifacetado das funções que executa e que, de certo modo, abrange diversos sectores da vida social. O valor real da família pode ser considerado como um bem intangível.

6 Observações das deficiências na ordem fiscal da tributação de rendimentos da família

Os sucessivos governos da última década têm introduzido medidas de simplificação e de reforço à detecção dos comportamentos fraudulentos, visando a realização de uma efectiva justiça fiscal e a construção de uma sociedade solidária e justa.

A detecção e penalização em tempo útil dos contribuintes infractores concorre para a efectiva aplicação das leis tributárias, demonstrar a eficácia e eficiência dos serviços da administração tributária e, simultaneamente, reforçar os mecanismos de prevenção e de repressão dos comportamentos nefastos e censuráveis.

Neste sentido, a administração tributária desenvolve e aperfeiçoa instrumentos legislativos destinados a tributar:

1. Os rendimentos lícitos indevidamente omitidos da declaração do contribuinte;
2. E os ganhos ilícitos que não podiam, salvo auto-incriminação do contribuinte, ser objecto de declaração.

Por outro lado, a tributação da família é entendida como a incidência do imposto sobre o rendimento do agregado familiar e não trata as famílias de forma justa e proporcional aos seus rendimentos “per capita”, o que leva á procura de outras fontes de rendimento.

Salienta-se, ainda, que o imposto sobre o rendimento é o único imposto do sistema fiscal português que tem em consideração a capacidade contributiva do contribuinte, servindo de alavanca financeira para que o Estado prossiga com os seus objectivos.

Contudo, o imposto sobre o rendimento apresenta alguma complexidade, existindo situações de fraude e evasões fiscais e de tratamento desigual dos contribuintes³⁸. Mais, apesar da unicidade do imposto, no código do IRS existem regimes distintos para determinação do rendimento líquido³⁹ das diversas categorias de rendimento.

³⁸ Os rendimentos com origem no trabalho dependente e independente são tributados a uma taxa superior aos rendimentos com origem no capital,

³⁹ Rendimento líquido de cada categoria obtém-se subtraindo ao Rendimento bruto de cada categoria as Deduções específicas de cada categoria.

6.1 Declarações dos contribuintes

Com a reforma fiscal de 1989, introduziu-se no ordenamento jurídico Português o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares por meio do Decreto-Lei n.º 442/88, de 30 de Novembro, sujeito a revisão por meio do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, tendo sido levada a cabo a renumeração dos seus artigos.

Este imposto segundo Carlos (2012) veio substituir uma tributação de rendimentos assente na existência de impostos parcelares (com diferentes taxas de tributação) e de um imposto complementar de sobreposição (onde se ponderavam elementos de personalização), o IRS sujeita, em regra (com excepção das taxas liberatórias e taxas especiais), o rendimento global dos contribuintes a uma única taxa de tributação. Essa é uma consequência da sua característica de imposto único.

Esta introdução fez com que a liquidação do imposto passasse a assentar nas declarações do sujeito passivo, de acordo com Sanches (2007)

Assim, a declaração de rendimentos do contribuinte passa a dividir - se em categorias de rendimento, conforme descrito no artigo 1.º do CIRS, sendo apurado o rendimento líquido de cada uma (mesmo quando provenientes de actos ilícitos), depois de efectuadas as correspondentes deduções e abatimentos.

Por outro lado, segundo o artigo 75.º da LGT conjugado com o artigo 57.º do CIRS, para que todo este processo funcione o contribuinte deve apresentar, anualmente, uma declaração de modelo oficial, relativa aos rendimentos do ano anterior e a outros elementos informativos relevantes para a sua concreta situação tributária, nomeadamente para os efeitos do artigo 89.º-A da LGT, sendo - lhe concedido numa primeira fase o gozo da presunção da verdade.

Com base neste axioma, a administração tributária desenvolve mecanismos de apoio ao contribuinte para que este cumpra as obrigações fiscais (veja-se a título de exemplo o pré preenchimento das declarações modelo 3 de IRS), e procura adaptar uma postura ao comportamento do contribuinte, distinguindo o contribuinte cumpridor que cometeu um

erro, do infractor fiscal reincidente (Por exemplo: Os padrões de rendimento determinados nos termos do artigo 89.º-A da LGT).

Dito isto, a administração tributária tem identificado os contribuintes que não cumprem as suas obrigações declarativas e que, em consequência, são notificados para a sua apresentação.

6.2 Similaridade dos rendimentos

A tributação do rendimento pessoal visa ser transparente, sem exclusões ou zonas de não tributação. Rendimentos iguais, tributação igual.

Segundo Sanches (2007), a intenção normativa é “abranger, ..., todos os tipos de rendimento..., a técnica a utilizar deverá estar orientada no sentido de evitar qualquer tipo de exclusões não intencionais, de modo a que não surjam situações de discriminação negativa, contrárias ao princípio da igualdade.”

Como é do senso comum, o Estado ideal é o Estado – polícia (ou “Estado guarda - noturno”, na expressão usada frequentemente pelo Prof. Sousa Franco), é um Estado que cobra impostos apenas para financiar as despesas da produção de bens públicos que os privados não produzem (defesa, justiça, administração), de acordo com Sanches (2007).

Neste tipo de Estado não existiam consequências na distribuição do rendimento e nem temos de pensar na justiça da despesa (Não existiriam gastos supérfluos do Estado).

Contudo, nas sociedades ocidentais o Estado produz outros bens que podem ser produzidos pelos privados (a saúde, a educação, a assistência social). E estes mesmos bens são introduzidos no circuito económico a título gratuito ou a preço reduzido, ou seja, o processo social de redistribuição de riqueza vai ser afectado. Por exemplo, se alguém recebe um subsídio de invalidez ou utiliza o serviço nacional de saúde ou etc., o Estado está a atribuir-lhe uma remuneração em espécie e uma transferência de riqueza.

Importa, salientar, aquele que recebe a remuneração em espécie não é tributado, enquanto a transferência de riqueza é retirada a outros por meio de tributos e taxas.

Nesta mesma linha de pensamento as empresas despendem importâncias aos seus trabalhadores a título de remunerações acessórias⁴⁰ que ficam excluídas parcialmente de tributação. Por exemplo, considerando o ano 2012, ajudas de custo, subsídio alimentar, abono para falhas, passes, indemnização no caso de cessação convencional ou judicial do contrato individual de trabalho, etc.

Contudo, aquele que recebe a remuneração acessória não é tributado, o que implica o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos declarados. Neste caso o Estado faz o balanceamento entre o imposto sobre o rendimento e o imposto sobre o consumo. Por exemplo, o subsídio alimentar tem um forte cariz social e económica, se por um lado tem como fim proporcionar aos trabalhadores uma refeição, por outro lado é tributado através do consumo.

6.3 Princípio da capacidade contributiva e a ética capitalista

O princípio constitucional, segundo Baptista (2009), tributário da capacidade contributiva visa exactamente tributar mais quem pode contribuir mais e menos quem pode contribuir menos, fazendo redistribuição dos que podem contribuir para os que não podem contribuir.

Contudo, este princípio depara-se com duas realidades adversas, se por um lado a tributação é o resultado de decisões tomadas a montante que conduzem a despesas públicas que o imposto, de forma imediata ou com adiamento (dívida pública), deverá financiar, por outro, a sociedade eticamente não está preparada porque o culto do individualismo é incompatível com uma distribuição de cunho social e igualitário.

Apesar de que a fórmula para se ter uma sociedade justa remonta a Aristóteles, ou seja, sabe-se o que fazer, só não se põe em prática, de acordo com Batista (2009).

⁴⁰ A remuneração acessória compreende todos os rendimentos colocados à disposição do trabalhador por parte da entidade patronal que não compreendem a remuneração base.

Na verdade, as sociedades ocidentais estão organizadas sob os princípios do neoliberalismo com aceitação da ética capitalista.

Por outras palavras, o neoliberalismo é uma corrente de pensamento e ideologia, ou seja, uma forma de ver e julgar o estado social e defende que o estado não deve intervir na economia e que os meios de produção devem ser privados. Fomentando a livre circulação de capitais, a globalização com a abertura de mercados externos, adopção de medidas contra o proteccionismo económico, e diminuição dos impostos.

Ora, o capitalismo é um sistema económico em que os meios de produção e distribuição são de propriedade privada e com fins lucrativos. É um fenómeno que está em constante mutação com capacidade de se reinventar a novas realidades e para tal precisa do neoliberalismo.

Assim, o capitalismo e as políticas neoliberais associadas à globalização acabam por sufocar os países mais pobres ou em de vias de desenvolvimento surgindo focos de tensão social causada pela perda de qualidade de vida. Paralelamente surgem os problemas da aldeia global em os países mais ricos querem impor os seus usos e costumes.

Isto quer dizer que o capitalismo não funciona com base na igualdade, nem na equidade ou em qualquer forma de justiça distributiva, ou seja, por defeito para funcionar precisa da desigualdade.

Saliente-se que a igualdade entre os sujeitos deve ser entendida como económica e de acesso a oportunidades de bens como a educação, informação, cultura, e lazer.

Assim, a aplicação do princípio da capacidade contributiva é incompatível com a ética capitalista, já que esta defende que a condição financeira tem como fonte o trabalho, ou seja, quem mais trabalha melhor capacidade económica possui. Ora, a realidade é outra, uma vez que se compararmos duas pessoas com diferentes estruturas educacionais e culturais, mesmo que trabalhassem o mesmo número de horas por dia, as suas capacidades seriam diferentes.

Por conseguinte, o princípio da capacidade contributiva esbarra em entraves à sua aplicação porque depende do grau de desenvolvimento cultural da sociedade, que define o grau de disposição de defesa dos direitos, ou seja, a ignorância é companheira do aumento da carga fiscal pacífica.

É neste ponto que pode surgir uma fragilidade no sistema devido à falta de investimento na educação cívica e económica. Esta falha pode levar ao aumento da evasão fiscal e carga fiscal sobre as famílias.

6.4 Princípio da capacidade contributiva e o imposto sobre o rendimento

Em Portugal, desde da reforma de 1989, a Constituição postula que o imposto sobre o rendimento deve ser progressivo e ter em conta os rendimentos e as necessidades dos agregados familiares (artigo 104.º), considera o princípio material da distribuição dos encargos tributários, quer por consequência de uma visão material da igualdade, quer por adoção do legislador.

A própria ideologia contém uma falha ao não definir com precisão um conceito que defina capacidade contributiva e que a transforme num sistema de medição das leis fiscais. Todavia, Sanches (2010), sugere que uma possível concretização do princípio da capacidade contributiva pode ser a igualdade do sacrifício na repartição dos encargos tributários: perante um certo quantum que deverá ser coberto pelas prestações coactivas dos sujeitos passivos, o sacrifício sentido por cada um dos contribuintes deverá ser tendencialmente o mesmo.

Na realidade, os Estados modernos não aplicam na sua plenitude o princípio da igualdade do sacrifício na repartição dos encargos tributários porque o imposto sobre o rendimento leva em linha de conta o princípio da praticabilidade conjugado com o princípio da personalização.

Na verdade, quando são decididas questões de natureza formal, estamos muitas vezes perante situações em que a forma pode ser utilizada para a defesa dos direitos dos contribuintes (por exemplo, uma lei tributária é inconstitucional por não ter sido

aprovada sobre a forma de lei, mas não, por exemplo, por conter um imposto demasiado pesado). Esta opção judicial pela forma em detrimento do material prejudica os contribuintes com menores recursos porque a justiça comporta elevados encargos, de acordo com Sanches (2010).

Por outro lado, o imposto sobre o rendimento tem vindo a sofrer alterações com vista a adaptar-se ao grau de capacidade contributiva de cada sujeito passivo.

Para tal fim, três caminhos são seguidos, segundo Sanches (2007), o primeiro é através da graduação do grau de progressividade do imposto em função do rendimento, subindo a carga fiscal à medida que aumenta a parte compressível das despesas compressíveis e o consumo de bens supérfluos. O segundo é através da escolha de um conjunto de despesas que podem ser abatidas ao rendimento colectável ou à colecta, por serem despesas que afectam as necessidades do sujeito passivo ou do agregado familiar. O terceiro é através de abatimentos ao rendimento de deduções pessoais.

É de notar que os abatimentos objectivos variam em função da necessidade de obter o rendimento enquanto os abatimentos subjectivos conduzem a um rendimento líquido subjectivo, contribuindo para uma maior justiça fiscal.

Contudo, apesar de ter como fim uma maior justiça fiscal, o imposto sobre o rendimento discrimina os contribuintes conforme a respetiva categoria de rendimentos, e consagra a aplicação de taxas liberatórias na tributação de certos rendimentos, o que coloca de parte a justiça fiscal na capacidade contributiva do contribuinte. Por exemplo, se considerarmos uma família reduzida e uma família numerosa, ambas com o mesmo rendimento bruto anual e carga fiscal, concluímos que a família reduzida tem uma capacidade de poupança superior. Este facto permite-lhe obter outras formas de rendimento que desequilibram a balança da capacidade contributiva.

Outra frente de abordagem das deficiências na ordem fiscal é a própria lei fiscal que geralmente é sujeita a discussão pública e aprovada pelo Parlamento, podendo a opinião pública reagir. Por exemplo por meio de greves laborais que têm como fim último manifestar o desacordo popular a uma decisão Estatal.

Na verdade, a norma fiscal de incidência tem como primado a distribuição dos encargos de acordo com a capacidade contributiva dos contribuintes, mas esconde pequenas exceções, de regimes especiais, de benefícios fiscais, que alteram o objectivo material e fomentam desigualdades na distribuição da carga tributária. Por exemplo, no sistema fiscal Português nem todos os proprietários de bens imóveis são tributados em IMI.

Importa, salientar, que o benefício fiscal tem um elevado custo sistemático na medida em que desonera alguns contribuintes, mas aumenta a oneração dos restantes, contribuindo para o desequilíbrio da distribuição da riqueza e desigualdades na capacidade contributiva de cada contribuinte.

6.5 Princípio da capacidade contributiva e os impostos sobre o consumo

Os impostos sobre o consumo existem desde da Idade Média, com acentuado crescimento ao longo dos séculos XVI a XVIII. Pode-se mesmo afirmar que contribuíram para o nascimento do Estado Fiscal porque nasce o imposto ao exigir-se que todos contribuíssem para os encargos da comunidade através de prestações obrigatórias e permanentes.

Sendo que a razão do estado do Estado fiscal era o máximo de receita com o mínimo de oposição, este facto explica a importância da tributação indirecta nos sistemas fiscais do antigo regime.

Em Portugal, tudo começa com as sisas gerais (introduzida no ano 1387 para fazer face às despesas da guerra contra a invasão de Castela) que constituía um imposto interno sobre o consumo, liquidado pelo vendedor ao comprador no preço de uma mercadoria. Mais tarde com os descobrimentos são introduzidos os direitos alfandegários que dirigiam-se à tributação do comércio externo, caminhando-se para os monopólios fiscais que tinham como principal característica a vedação ao contribuinte o cálculo do imposto, de acordo com Vasques (2005).

Ora, os impostos indirectos⁴¹ arrecadam maiores montantes com menor oposição e reúnem argumentos que os identificam como a produtividade, insensibilidade, universalidade, e permitem ao poder a concretização dos mais variados objectivos extrafiscais (Por exemplo, a tributação do tabaco por uma questão de saúde pública e a tributação dos combustíveis por uma questão ambiental). Actualmente, de entre todos os impostos, o imposto sobre o valor acrescentado é o mais produtivo, tocando em princípio toda a transacção de mercadorias ou serviços, sendo o mais económico, deslocando os custos de gestão e policiamento da Administração Tributária para o contribuinte.

Mais, os impostos sobre o consumo têm como objectivo extrafiscal, entre outros, a redistribuição da riqueza com base no princípio da capacidade contributiva ou noutro de justiça social, devendo ser encarada por vezes como um complemento orientado para os bens e serviços que pela sua aquisição evidenciam riqueza (Por exemplo, o imposto automóvel).

A própria Constituição Portuguesa no seu artigo 81.º, alínea b), incumbe o Estado de promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal.

Importa, salientar ainda, o n.º 1 do artigo 103 e o n.º 4 do artigo 104º da Constituição Portuguesa, que o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza, visando a tributação do consumo adaptar a estrutura do mesmo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e justiça social.

A própria LGT no seu artigo 5º reforça o princípio de que a tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.

⁴¹ São impostos que incidem sobre manifestações indirectas ou mediatas da capacidade contributiva, constituindo custo de produção das empresas.

No entanto, a redistribuição da riqueza por meio de impostos sobre o consumo é uma utopia porque é impraticável as taxas progressivas e os bens que anteriormente eram considerados supérfluos, hoje já não são. Por exemplo, a aquisição de um automóvel nos anos 60 e 70 só estava acessível a famílias com maiores recursos, hoje está acessível a todos. Pelo que o conceito de bens que revelem uma superior capacidade contributiva para o contribuinte comum está anulado, naturalmente que não se incluem milionários com viagens à lua, estas são despesas extravagantes.

Por fim, e a reforçar o parágrafo anterior, os impostos sobre o consumo têm ultimamente sido utilizados para a repressão de consumos como meio para colmatar a falha na redistribuição da riqueza. Pelo carácter selectivo, é permitido punir com o peso do imposto consumos precisos e determinados, assumindo-se como alternativa à proibição, facultam o Estado Fiscal dos comportamentos sem o total sacrifício da liberdade de escolha individual.

6.6 Princípio da capacidade contributiva e o imposto negativo vs benefícios fiscais

Satisfazer as necessidades sociais de bem-estar de uma sociedade é um dos fins do sistema fiscal, para tal são obtidas receitas fiscais por meio do imposto positivo progressivo ou proporcional e destina-se recursos do Estado por meio do imposto negativo ou benefícios fiscais.

Tendo por base este axioma, neste subcapítulo far-se-á uma reflexão sobre o impacto que o imposto negativo e os benefícios fiscais têm na capacidade contributiva de cada contribuinte.

A ideia originária do imposto negativo é da autoria do neoliberal Milton Friedman (1962) que tinha como objectivo a justiça social, ou seja, preservar a liberdade do individuo e assegurar ao indivíduo auto sustento em caso de incapacidade permanente.

Milton Friedman defendia pequenas correções cirúrgicas através da devolução de benefícios não gozados sobre a forma de um imposto reembolsável ou crédito fiscal, mais concretamente um subsídio do Estado.

Assim, os defensores do imposto negativo defendem que este não é compatível com a actual complexidade do sistema de apoio social, e propõem a criação de um sistema que tem por base o imposto único. Neste sistema todos os contribuintes têm direito a receber um rendimento que lhes garante o mínimo do limiar da pobreza, sendo deduzido a este eventuais créditos do Estado. E para dinamizar o mercado de trabalho, segundo as recomendações de Milton Friedman, o imposto negativo é sujeito a uma taxa. Mais, o sistema de imposto negativo reúne uma panóplia de vantagens em que se destacam as seguintes.

- Incentiva o trabalho e a iniciativa pessoal;
- Incentiva o desenvolvimento intelectual;
- É simples, eficaz, eficiente, imune a influências e assegura a liberdade de escolha;
- E abole o salário mínimo e erradica a pobreza.

No contexto social português o imposto negativo é aquele que é pago pelo Estado aos que têm rendimentos inferiores ao mínimo de existência, ou seja, a todos os contribuintes que auferam e englobem rendimentos predominantemente de trabalho dependente e de pensões, não poderá resultar um rendimento líquido de IRS inferior a € 8 148,00 anuais, nem resultar qualquer imposto, para os mesmos rendimentos, quando a matéria colectável for igual ou inferior a € 1 911,00.

Mais, acrescento, o Rendimento Social de Inserção e Complemento Solidários para Idosos assumem as características de imposto negativo porque é atribuído a todos os contribuintes que tenham rendimentos inferiores ao limiar da pobreza.

Neste sentido, o imposto negativo acaba por ser similar a um benefício fiscal.

No entanto, em qualquer sistema fiscal os benefícios fiscais estão envolvidos em polémica porque resumem-se a desvios em relação às regras gerais de tributação, não são simples desagravamentos ou reduções de impostos, têm sempre a justificativa das medidas de política fiscal. Na criação dos benefícios o Estado pondera o proveito social auferido pelo contribuinte e o custo inerente à perda de receita.

Segundo Pinto (2011), os benefícios fiscais têm sempre a justifica-los medidas de política fiscal, o que significa que o ganho de um contribuinte e a consequente perda de receita fiscal sempre têm como contrapartida uma dada actuação desse contribuinte, actuação essa que origina ganhos – directos e indirectos, materiais e imateriais – ao próprio Estado.

Dito isto, o imposto negativo pode criar condições para a criação de um efeito tendencialmente auto destrutivo do estado social porque cria medidas que promovem a existência de uma minoria que usufrui de rendimentos sem qualquer sacrifício fiscal e descredibiliza o factor trabalho ao diminuir o seu valor e importância. O benefício fiscal ao promover o favorecimento de certos contribuintes em detrimento de outros pode colocar em causa as receitas disponíveis para financiar o estado social e o próprio imposto negativo.

Deste modo, a capacidade contributiva sofre um aumento da carga fiscal porque é necessário aumentar as receitas do Estado para um menor número de contribuintes.

6.7 A proibição da evasão e fraude fiscais

A fuga ao cumprimento da obrigação declarativa dos rendimentos e liquidação do correspondente imposto, é um fenómeno de todos os tempos, independentemente do sistema fiscal em vigor.

Para tal é suficiente que se deixe de exigir, ao pagar a conta no restaurante ou a gasolina que meteu no seu automóvel, uma factura/recibo.

Neste contexto, a evasão fiscal e a fraude fiscal surgem como parceiras, sendo muitas vezes consideradas como uma só porque ambas têm como princípio base a fuga ao pagamento de impostos ou contribuições e a consequente redução da carga fiscal.

Mas, na realidade são conceitos distintos. Enquanto a evasão fiscal verifica-se através de meios legais que se consubstanciam no aproveitamento de lacunas na lei ou similares, a fraude fiscal verifica-se através de meios ilegais que se traduz em procedimentos legalmente condenáveis e puníveis.

Todavia, a evasão fiscal é criticável começando na própria lei que a faculta, depois a detecção pela Administração Tributária deve implicar a redefinição das bases da lei, o que não impede que novas formas de evasão ocorram, iniciando-se o processo de aperfeiçoamento da lei, supostamente, que a torna mais justa e equitativa.

Contudo, relativamente à fraude fiscal não existe qualquer dúvida quanto à sua condenação moral, social e legal.

Em Portugal, Rosa (2012) enfatiza que a fuga e a evasão, assim como a não cobrança das dívidas quer sejam fiscais quer sejam à Segurança Social aumentam a injustiça e a desigualdade em Portugal. E isto porque a não se pôr cobro à evasão e à fraude e a não se cobrar as dívidas, as dificuldades financeiras da Segurança Social e o défice do Estado aumentam e para os reduzir lançam-se mais impostos e mais contribuições sobre aqueles que já pagam, agravando mais as desigualdades. Menos receitas devido à evasão, à fraude e à não cobrança de dívidas, implicam que o Estado fica com menos meios financeiros e, por essa razão, não realiza os investimentos públicos necessários (ex. alargamento da rede de transportes públicos), aumenta os preços dos serviços públicos (ex. bilhetes de transportes colectivos, taxas moderadoras, etc.) e faz cortes no Serviço Nacional Saúde, nas prestações sociais (abono de família, subsídio de desemprego, etc.).

Contudo, o planeamento fiscal que cada contribuinte elabora para si é que permite a redução da carga fiscal, temos vários exemplos no sistema fiscal português que passam pela alteração de comportamentos de consumos ou aproveitamento de alternativas proporcionadas pela própria lei de paraísos fiscais.

Por outro lado, o custo a suportar pelo contribuinte é adulteração dos objectivos do sistema fiscal (ver ponto 2) e a diminuição do bem-estar. Acresce o aumento dos custos administrativos (por exemplo judiciais e auditorias) e custos de sujeição (por exemplo o envio por via informática de notificações pela Administração Tributária ao universo dos contribuintes, obriga muitas vezes os contribuintes cumpridores a perderem tempo para compreenderem o motivo).

Importa, ainda, salientar que o problema não se resume à perda de receitas fiscais por parte do Estado, mas ao aumento da injustiça social (comportamentos de evasão não prejudicam o usufruto de bens públicos). Acresce que o aumento da carga fiscal alimenta o florescimento e expansão da evasão e da fraude fiscais.

Por último, a fim de verificar o forte impacto que a evasão e a fraude fiscais têm nas contas nacionais, e por consequência na carga fiscal, observe-se os quadros seguintes.

Quadro II

Variação do PIB e das Receitas Fiscais no período 2008-2010

Anos	PIB a preços correntes			Receitas fiscais		
	Milhões €	Variação Milhões €	Variação %	Milhões €	Variação Milhões €	Variação %
2008	166.436,9			36.116,1		
2009	164.879,6	-1.557,3	-0,9%	30.652,5	-5.463,6	-15,1%
2010	167.367,1	2.487,5	1,5%	31.025,8	373,3	1,2%
2010-2008	930,2		0,6%	-5.090,3		-14,1%

Fonte: Relatório OE2010 - Pág. 19 e 147

De acordo com o Relatório do OE2010, no período 2008-2010, conclui-se que o PIB a preços correntes aumenta em 930,2 milhões de euros, enquanto as receitas fiscais durante o mesmo período diminuem em 5.090,3 milhões de euros.

Outra situação similar é relativa à dívida à Segurança Social. Com base em dados divulgados pelo INE, Ministério da Solidariedade e Segurança Social e pela própria Segurança Social, estima-se que as isenções e taxas reduzidas, mais a evasão e fraude contributiva tenham feito perder à Segurança Social, só em 2011, entre 1.301 milhões de euros e 3.983 milhões de euros (Ver quadro III - se for considerado o montante de 440 milhões de euros de dívida recuperada de anos anteriores, a perda poderá ascender a 4.423 milhões de euros).

Naturalmente que se este valor fosse cobrado ajudava a resolver uma parte do problema de financiamento da Segurança Social.

Quadro III

Estimativas das isenções, evasão e fraude contributiva à Segurança Social em 2011

Rubricas	Montantes
Trabalhadores por conta de outrém - 2011- INE - Milhões	3.815,20
Remuneração base média mensal de 2011 - BEMSSS- Euros	969,00
Ganho médio mensal de 2011 - BEMSSS - Euros	1.140,00
Estima das contribuições potenciais da segurança social:	
Com base na remuneração base média mensal de 2011 - Milhões de euros	15.155,00
Com base no ganho médio mensal de 2011 - Milhões de euros	17.837,00
Contribuições e cotizações cobradas em 2011 - Milhões de euros(*)	13.854,00
Receita perdida e aumento da dívida:	
Com base na remuneração base média mensal de 2011 - Milhões de euros	1.301,00
Com base no ganho médio mensal de 2011 - Milhões de euros	3.983,00

(*) Inclui dividdas de anos anteriores cobradas em 2011 = 440 Milhões de euros

Fonte: Estatísticas do emprego - 2011 - INE; Boletim estatístico - Março 2011 - BEMSSS

Face a estes dados a queda brutal das receitas fiscais não é explicada na totalidade pelo abrandamento da economia.

Em termos de conclusão, e tendo como princípio que o montante global de receitas de que o Estado necessita é pouco mutável, num clima de evasão e fraude fiscal o que se verifica é que se sobrecarregam os contribuintes cumpridores para compensar o que não é possível obter dos não cumpridores (aqueles que não declaram e aqueles que declaram correctamente mas não pagam). Acresce, ainda, que a fraude nos trabalhadores por conta de outrem é diminuta quando comparada com os outros agentes do universo de contribuintes, ou seja, aqueles que mais contribuem são aqueles que menos praticam a evasão e fraude fiscal.

Algumas soluções para contrariar esta tendência foram já anunciadas no Relatório do Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 do Ministério das Finanças e da

Administração Pública⁴², o qual no ano de 2010 foram direccionadas para acções de controlo nas seguintes áreas: a. Os sujeitos passivos que em 2008 apresentavam divergências entre os montantes das retenções constantes da declaração Modelo 3 do IRS e o montante dos valores constantes na Modelo 10; b. Os sujeitos passivos que em 2007 apresentavam divergências entre os montantes dos valores de realização provenientes da alienação de acções constantes nos Anexos G/G1 da declaração Modelo 3 do IRS e os montantes constantes na Modelo 13; c. Medidas de controlo a sujeitos passivos que indicaram no Anexo B da Declaração Modelo 3 a prática de um acto isolado e não entregaram a correspondente guia de pagamento de IVA; d. Acções de verificação das manifestações de fortuna (artigo 89.º-A da LGT); e. Identificação dos sujeitos passivos que não declararam os subsídios atribuídos pelo IFAP em 2009.

CAPÍTULO III

METODOLOGIA

Admitindo-se que por imposição da justiça fiscal, a igualdade tributária é um objectivo, neste capítulo explora-se o meio de esta ser alcançada através da determinação de taxa máxima efectiva de tributação, de carga fiscal por tipo de agregado familiar e do coeficiente de Gini.

Cada agregado familiar é único, havendo uma panóplia de hipóteses de resultados que podem satisfazer o nosso problema formulado.

Em primeiro lugar relembro alguns conceitos utilizados neste capítulo.

- Carga fiscal: É a relação percentual entre o total dos impostos cobrados e o Rendimento máximo bruto;
- Coeficiente de Gini: É o índice que mede a relação entre dois grupos de rendimentos, por exemplo, os mais altos e os mais baixos rendimentos. Quanto mais alto for o resultado, mais desigual é a distribuição de rendimento. O índice

⁴² Ponto 2.1.1.27, página 35.

de Gini é sobretudo utilizado para medir a desigualdade da riqueza (ou do rendimento). Assim, a 0 corresponde o mínimo de desigualdade na distribuição da riqueza, o que significa que todos os indivíduos têm riqueza igual. O valor 100 corresponde ao máximo de concentração e desigualdade, o que significa que toda a riqueza é possuída por um só indivíduo. Este indicador estatístico é utilizado para medir a dispersão de uma qualquer distribuição. Varia entre 0 e 100, representando uma percentagem de desigualdade. Corresponde à multiplicação por 100 do Coeficiente de Gini, que varia entre 0 e 1, o qual corresponde à proporção da área da Curva de Lorenz observada numa determinada distribuição em relação ao máximo de área possível de dispersão;

- Taxa máxima efectiva de tributação: Cociente entre a importância apurada a liquidar e o Rendimento máximo bruto por escalões.

Considerando que a maior parte dos rendimentos das famílias tem origem no trabalho por conta de outrem, optou-se por calcular a carga fiscal de um agregado familiar cuja única fonte de rendimento é a sua mão-de-obra. Deste modo, não se considerou as fontes de rendimento de capital e propriedade.

Com vista a obter uma imagem mais abrangente da carga fiscal sobre as famílias adoptou-se a sua caracterização em seis agregados familiares tipo; (S0) Solteiro sem filhos; (S1) Solteiro com um filho; (S2) Solteiro com dois filhos; (C0) Casados sem filhos; (C1) Casados com um filho; (C2) Casado com dois filhos. Os filhos são assumidos com idades superiores a três anos.

A taxa de imposto efectiva de tributação de IRS foi calculada de acordo com o D.L 442-A/88 de 30 de Novembro, revisto por meio do Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e considerou-se apenas as deduções específicas ao rendimento bruto e as deduções pessoais à colecta. Por outro lado, para obter a carga fiscal acresceu-se aos resultados obtidos a taxa média de 11% das contribuições para a Segurança Social e a taxa média de IVA de 12,99%, 14,28%, 15,13%, respectivamente para os anos 2008,2009,2010 (Fonte: Pordata)⁴³. De acordo com a Administração Tributária, os rendimentos do trabalho continuam a ser predominantes, mantendo um peso de, aproximadamente, 67%

⁴³ As taxas médias do IVA foram obtidas tendo em conta uma base de remunerações/despesa.

em 2008, 67% em 2009, 66% em 2010, do total apurado para todas as categorias de rendimentos. Menosprezou-se os restantes impostos directos e indirectos por terem uma contribuição mínima para a carga fiscal de uma família quando comparáveis com o peso nesta do IRS, TSU, e IVA.

Com vista a medir a carga fiscal das famílias por nível de escalões de rendimento bruto considerou-se os mesmos de harmonia com o artigo 68º do D.L 442-A/88 de 30 de Novembro.

No presente trabalho começou-se por definir o rendimento máximo bruto e o rendimento máximo colectável por anos e por escalões, conforme os quadros abaixo apresentados.

Quadro IV

Rendimento máximo bruto por escalões

Esalões	2008		2009		2010	
	RB	Taxa	RB	Taxa	RB	Taxa
1.º	8.319,64 €	10,50%	8.643,00 €	10,50%	8.897,00 €	11,08%
2.º	10.697,64 €	13,00%	11.080,00 €	13,00%	11.354,00 €	13,58%
3.º	21.081,64 €	23,50%	21.724,00 €	23,50%	22.083,00 €	24,08%
4.º	44.966,29 €	34,00%	46.091,01 €	34,00%	46.459,55 €	34,88%
5.º	65.168,54 €	36,50%	66.797,75 €	36,50%	67.332,58 €	37,38%
6.º	70.276,40 €	40,00%	72.033,71 €	40,00%	72.610,11 €	40,88%
7.º	70.277,53 €	42,00%	73.034,83 €	42,00%	168.539,33 €	42,88%
8.º					168.540,45 €	45,88%

Quadro V

Rendimento máximo colectável por escalões

Escalaões	2008		2009		2010	
	RC	Taxa	RC	Taxa	RC	Taxa
1.º	4.639,00 €	10,50%	4.755,00 €	10,50%	4.793 €	11,08%
2.º	7.017,00 €	13,00%	7.192,00 €	13,00%	7.250 €	13,58%
3.º	17.401,00 €	23,50%	17.836,00 €	23,50%	17.979 €	24,08%
4.º	40.020,00 €	34,00%	41.021,00 €	34,00%	41.349 €	34,88%
5.º	58.000,00 €	36,50%	59.450,00 €	36,50%	59.926 €	37,38%
6.º	62.546,00 €	40,00%	64.110,00 €	40,00%	64.623 €	40,88%
7.º	62.547,00 €	42,00%	64.111,00 €	42,00%	150.000 €	42,88%
8.º					150.001 €	45,88%

Os quadros subsequentes mostram o rendimento bruto e colectável por escalões o que evidencia o aumento da taxa marginal por escalões e por anos, ou seja, o Estado procedeu ao aumento da carga fiscal.

Mas, se por um lado, o aumento do rendimento bruto tributável tem aumentado todos os anos em todos os escalões, o mesmo não se passa com o sacrifício pedido a cada contribuinte.

Para tal, verifica-se as primeiras desigualdades quando se apura a taxa máxima efectiva de tributação em IRS de cada contribuinte discriminada nos quadros seguintes.

Quadro VI

Taxa máxima efectiva de tributação para o ano 2008

Escalaões	Solteiro			Casado		
	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos
1.º	3,04%	-0,29%	-2,34%	-4,42%	-6,47%	-8,52%
2.º	5,25%	2,66%	1,07%	-2,49%	-4,09%	-5,68%
3.º	14,24%	12,93%	12,12%	4,98%	4,17%	3,36%
4.º	23,78%	23,16%	22,78%	15,47%	15,09%	14,71%
5.º	26,48%	26,05%	25,79%	20,36%	20,10%	19,84%
6.º	27,14%	26,75%	26,50%	18,68%	18,44%	18,20%
7.º	27,14%	26,75%	26,50%	16,90%	16,66%	16,42%

Quadro VII

Taxa máxima efectiva de tributação para o ano 2009

Esalões	Solteiro			Casado		
	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos
1.º	2,91%	-0,47%	-2,55%	-4,67%	-6,76%	-8,84%
2.º	5,13%	2,49%	0,87%	-2,74%	-4,36%	-5,99%
3.º	14,13%	12,79%	11,96%	4,76%	3,93%	3,11%
4.º	23,76%	23,13%	22,74%	15,27%	14,88%	14,49%
5.º	26,47%	26,03%	25,76%	20,22%	19,95%	19,68%
6.º	27,13%	26,72%	26,47%	18,66%	18,41%	18,16%
7.º	27,13%	26,73%	26,48%	16,88%	16,63%	16,38%

Quadro VIII

Taxa máxima efectiva de tributação para o ano 2010

Esalões	Solteiro			Casado		
	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos
1.º	3,03%	-0,44%	-2,57%	-5,01%	-7,15%	-9,29%
2.º	5,32%	2,60%	0,92%	-2,95%	-4,62%	-6,30%
3.º	14,43%	13,03%	12,17%	4,78%	3,92%	3,06%
4.º	24,40%	23,74%	23,33%	15,44%	15,03%	14,62%
5.º	27,15%	26,69%	26,41%	20,59%	20,31%	20,03%
6.º	27,82%	27,40%	27,14%	19,14%	18,88%	18,62%
7.º	33,71%	33,53%	33,41%	29,25%	29,14%	29,03%
8.º	33,71%	33,53%	33,41%	26,58%	26,47%	26,36%

Denota-se, nos três anos em análise, que os contribuintes situados no primeiro ao terceiro escalões têm uma taxa nula ou diminuta, enquanto os restantes escalões suportam taxas superiores, com especial relevância para o quarto e quinto escalão em que o sacrifício é maior em relação ao rendimento que fica disponível.

As mesmas conclusões se retiram quando observamos os resultados obtidos para a carga fiscal, mas vejamos os quadros seguintes.

Quadro IX

Carga fiscal no ano 2008

Esalões	Solteiro			Casado		
	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos
1.º	27,03%	23,70%	21,65%	19,57%	17,52%	15,47%
2.º	29,24%	26,65%	25,06%	21,50%	19,90%	18,31%
3.º	38,23%	36,92%	36,11%	28,97%	28,16%	27,35%
4.º	47,77%	47,15%	46,77%	39,46%	39,08%	38,70%
5.º	50,47%	50,04%	49,78%	44,35%	44,09%	43,83%
6.º	51,13%	50,74%	50,49%	42,67%	42,43%	42,19%
7.º	51,13%	50,74%	50,49%	40,89%	40,65%	40,41%

Quadro X

Carga fiscal no ano 2009

Esalões	Solteiro			Casado		
	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos
1.º	28,19%	24,81%	22,73%	20,61%	18,52%	16,44%
2.º	30,41%	27,77%	26,15%	22,54%	20,92%	19,29%
3.º	39,41%	38,07%	37,24%	30,04%	29,21%	28,39%
4.º	49,04%	48,41%	48,02%	40,55%	40,16%	39,77%
5.º	51,75%	51,31%	51,04%	45,50%	45,23%	44,96%
6.º	52,41%	52,00%	51,75%	43,94%	43,69%	43,44%
7.º	52,41%	52,01%	51,76%	42,16%	41,91%	41,66%

Quadro XI

Carga fiscal no ano 2010

Esalões	Solteiro			Casado		
	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos	0 Filhos	1 Filho	2 Filhos
1.º	29,16%	25,69%	23,56%	21,12%	18,98%	16,84%
2.º	31,45%	28,73%	27,05%	23,18%	21,51%	19,83%
3.º	40,56%	39,16%	38,30%	30,91%	30,05%	29,19%
4.º	50,53%	49,87%	49,46%	41,57%	41,16%	40,75%
5.º	53,28%	52,82%	52,54%	46,72%	46,44%	46,16%
6.º	53,95%	53,53%	53,27%	45,27%	45,01%	44,75%
7.º	59,84%	59,66%	59,54%	55,38%	55,27%	55,16%
8.º	59,84%	59,66%	59,54%	52,71%	52,60%	52,49%

O cálculo da carga fiscal não considerou a despesa fiscal porque o usufruto desta está dependente por parte do contribuinte de determinadas condições materiais e pessoais.

Capítulo IV

INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

1. Apresentação e interpretação dos resultados

Na formulação do problema no capítulo precedente admitiu-se que a justiça fiscal é obtida através da igualdade tributária, ou seja, a redistribuição faz-se daqueles que auferem acima dos rendimentos médios para aqueles que auferem abaixo.

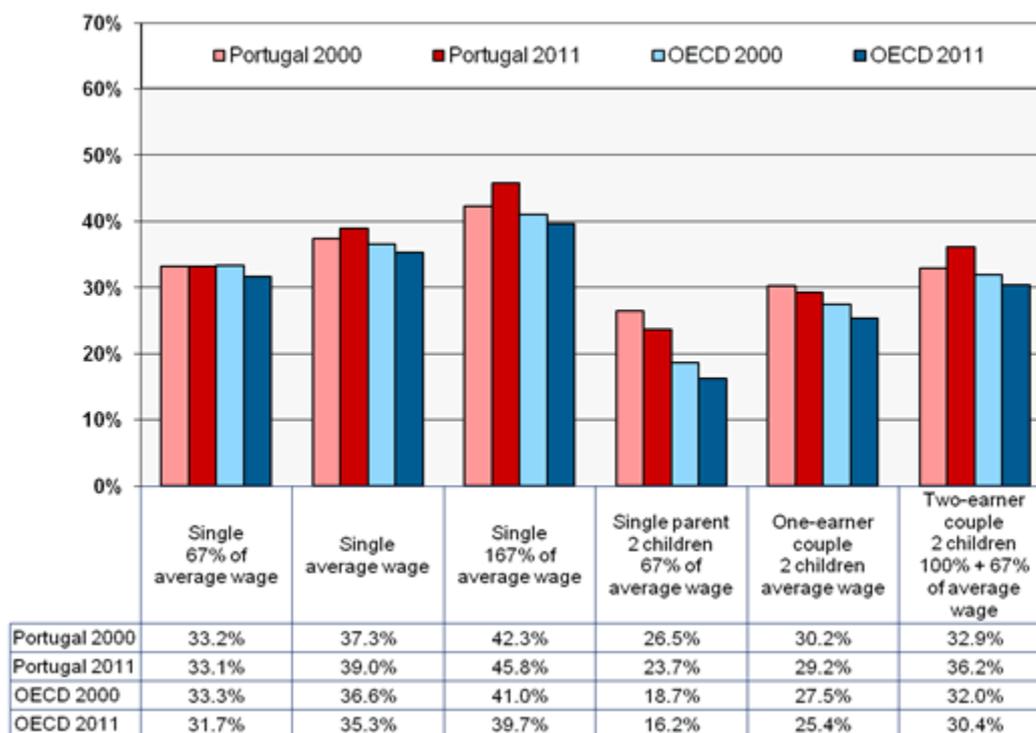
Assim, começamos por observar o que a OCDE relata no seu relatório “Taxing Wages 2011”.

De acordo com o estudo do citado relatório da OCDE, Portugal aplica uma carga fiscal que é relativamente alta em comparação com a média da OCDE. A diferença em relação à média da OCDE aumentou entre o ano 2000 e 2011 para todos os tipos de agregados familiares, excepto para pais solteiros com rendimentos baixos. A carga fiscal média manteve-se em cerca de 8 pontos percentuais acima da média da OCDE ao longo deste período. Para os contribuintes individuais com rendimentos altos e casados com dois filhos, onde um cônjuge ganha o salário médio e o outro cônjuge 67% dele, a carga fiscal foi de 6 pontos percentuais acima da média da OCDE em 2011. Para os tipos de outros agregados familiares as diferenças foram menos significativas.

Assumindo o pressuposto que a carga fiscal é calculada com base nos rendimentos médios dos salários brutos dos empregados a tempo inteiro no sector privado (incluindo os funcionários ao nível de direcção), e que no ano 2011 o salário médio bruto anual em Portugal foi de EUR 17 588,00 (estimativa Secretariado). Obtêm-se os seguintes resultados.

Quadro XII

Carga fiscal 2011



Fonte: OCDE: Relatório “Taxing Wages 2011”.

Assim, do ano 2010 para 2011, a carga fiscal aumentou em mais de 1 ponto percentual para a maioria dos tipos de agregados familiares principalmente devido ao efeito combinado de subsídios fiscais congelados e créditos, e a introdução de uma sobretaxa. A carga tributária aumentou mais nos casados com dois filhos, onde um cônjuge ganha o salário médio e o outro cônjuge 67% dele, a sua carga fiscal aumentou em 3,3 pontos percentuais, para 36,2% do total dos custos laborais. Em média um casal com dois filhos sofreram uma diminuição da carga fiscal em 1 pontos percentuais, para 29,2% do total dos custos laborais. Para os trabalhadores que têm um rendimento máximo correspondente a 167% do salário médio e pais solteiros que ganham 67% do salário médio, a carga fiscal aumentou para 45,8% e 23,7% dos custos totais do trabalho, respectivamente. Os solteiros sem filhos com rendimentos médios tiveram um aumento de 1,7 pontos percentuais na sua carga fiscal, que subiu para 39,0% dos custos totais do

trabalho. O aumento foi menos significativo para os solteiros sem filhos que ganham 67% do salário médio, a sua carga fiscal subiu ligeiramente de 0,1 pontos percentuais, para 33,1% dos custos totais do trabalho.

Mas, vejamos as principais conclusões da Administração Tributária sobre o mesmo assunto no seu estudo “Estatísticas – Declarações modelo 3”.

De acordo com a Administração Tributária, os rendimentos do trabalho continuam a ser predominantes, mantendo um peso de, aproximadamente, 67% em 2008, 67% em 2009, 66% em 2010, do total apurado para todas as categorias de rendimentos.

Apesar de as taxas nominais do IRS oscilarem entre os 11% e os 45,88%, constata-se que a taxa efetiva média é 9,91% em 2008, 9,58% em 2009 e de 9,86% em 2010, e simultaneamente uma forte desigualdade entre os agregados que declaram rendimentos e contribuem para o rendimento bruto.

Quadro XIII

Percentagem dos agregados para os anos 2008/2009/2010

Rendimento bruto (euros)	Ano 2008		Ano 2009		Ano 2010	
	1	2	1	2	1	2
até 13500	56,80%	23,00%	56,33%	22,72%	56,12%	22,54%
13500-50000	37,30%	49,60%	37,67%	49,76%	37,86%	50,06%
50000-100000	4,80%	17,60%	4,89%	17,91%	4,92%	18,01%
> 100000	1,10%	9,80%	1,11%	9,61%	1,11%	9,39%

(1)-Percentagem dos agregados com rendimento declarado

(2)-Percentagem de contribuição para o rendimento bruto

Fonte: Portal das Finanças - "Estatísticas - Declarações modelo 3"

Os agregados cujo rendimento bruto se situa nos quatro primeiros escalões representam, cerca de 56,75% em 2008, 56,33% em 2009, e 56,12% em 2010, do total de agregados com rendimento declarado.

Verifica-se, assim, uma forte concentração nos escalões de rendimentos mais baixos, no intervalo de 0 a 13 500 Euros e do total dos agregados com rendimento bruto declarado

em 2008, 2009, 2010, cerca de 55%, 56,86%, e 57,35%, respetivamente, não têm IRS liquidado.

Dito isto, e de acordo com o mesmo trabalho anteriormente citado, quanto aos agregados com IRS liquidado por escalões verifica-se que os agregados com rendimento bruto até 50.000 Euros representam 86,80%, 86,10%, e 85,89%, respetivamente para o ano 2008, 2009, e 2010, do total de agregados e contribuem com 37,80%, 37,28%, e 37,71%, respetivamente para o ano 2008, 2009, e 2010, do IRS liquidado, enquanto os agregados com rendimento bruto superior a 50.000 Euros embora representem apenas 14,11%, 13,90%, e 13,20% do total de agregados e contribuem com 62,20%, 62,72%, e 62,29%, respetivamente para o ano 2008, 2009, e 2010, do IRS liquidado.

Considerando de seguida os dados apresentados no capítulo precedente, passo a fazer uma leitura dos dados obtidos.

Em Portugal a taxa máxima efectiva de tributação teve uma variação de 0% a 27,14%, 0% a 27,13% e 0% a 33,71%, respectivamente para os anos 2008, 2009 e 2010. Os agregados até ao segundo escalão são aqueles que têm uma taxa de tributação que varia entre 0% e 5,32%, o que corresponde a um ordenado médio que pode atingir € 811,00 mensais em 2010.

Ao cruzarmos estes dados com os da Administração Tributária deve-se expurgar dos resultados desta a verba outras deduções à coleta e consta-se que a taxa efetiva média é em 12,16% em 2008, 11,96% em 2009 e de 12,17% em 2010, ou seja, os agregados com os rendimentos mais baixos não têm IRS liquidado, conforme descrito nos quadros VI, VII e VIII.

Por sua vez, os Quadros XIX, X, XI, demonstram que a carga fiscal em Portugal aumentou no período de 2008 a 2010, atingindo o valor de 59% para um agregado solteiro no oitavo escalão, em 2010. Ao cruzarmos estes dados, salvaguardando o espaço temporal e o salário médio, com o Relatório “Taxing Wages 2011” da OCDE, os resultados finais são semelhantes.

Por último, importa salientar, por um lado a variável imposto sobre o rendimento é mutável progressivamente, enquanto as outras duas variáveis são fixas. Por outro lado, a variável do IVA ganha uma característica mutável quando a vontade do consumir é considerada (Por exemplo: a escolha entre a aquisição de uma viatura gama baixa ou gama alta).

Mas, ainda, para retirar eventuais dúvidas ao leitor, façamos uma análise ao coeficiente de Gini que é uma medida normalmente utilizada para medir a desigualdade na distribuição do rendimento num país, conforme o quadro abaixo apresentado.

Quadro XIV

Índice de Gini 2008 a 2010

Ano	EU-27	Portugal
2008	30,70%	35,80%
2009	30,40%	35,40%
2010	30,50%	33,70%

Fonte: ProData

Como podemos observar no Quadro XIV, no caso de Portugal a desigualdade na distribuição do rendimento é mais acentuada do que na média dos nossos parceiros europeus. Em termos analíticos, diz-se que, numa população cujo rendimento médio é € 1 000,00, se escolhêssemos dois agregados ao acaso, em média uma transferência de € 358,00, € 354,00, € 337,00, respetivamente para o ano 2008, 2009 e 2010, do mais rico para o mais pobre colocaria ambos os agregados na situação de igualdade de rendimentos.

2. Como sair do problema do aumento da carga fiscal?

Perguntar como sair do problema do aumento da carga fiscal é, antes de mais, questionar o custeio dos direitos e se a sua base de sustentação é a mais adequada. Os direitos quer os clássicos quer os sociais implicam a cooperação social e a

responsabilidade individual. Daí, segundo Nabais (2007), decorre que a melhor abordagem para os direitos seja vê-los como liberdades privadas com custos públicos.

Neste sentido, o Estado assegura a defesa, a justiça, e a administração para que se criem condições para a sociedade suportar os custos quer dos direitos positivos quer dos direitos negativos (Por exemplo: Direito de propriedade e liberdade contratual). Assim, segundo Nabais (2007), os direitos sociais têm por suporte fundamentalmente custos financeiros públicos directos⁴⁴ visíveis, enquanto os clássicos direitos e liberdades assentam sobretudo em custos financeiros públicos indirectos⁴⁵ cuja visibilidade é muito diminuta ou mesmo nula.

Ora, se todos os direitos têm custos públicos, e por sua vez o financiamento destes é em impostos ou tributos unilaterais, do ponto de vista do financiamento, os estados actuais apresentam-se como estados fiscais.

O estado fiscal passou por várias etapas até atingir as características que o definem actualmente. Daí as considerações que se seguem.

Podemos considerar que a primeira etapa consiste na antiguidade na relação indivíduo-tributo-Estado, para, segundo Teixeira (2009), que o poder público possa adquirir meios de se sustentar sem precisar se valer da disponibilidade voluntária dos seus cidadãos.

Neste sentido, o modelo egípcio, grego e romano são os que melhor representam a antiguidade. No modelo egípcio as receitas públicas eram variadas, o Faraó tinha a liberdade de instituir diversos tributos, e o sistema tributário foi organizado de acordo com as necessidades de financiamento ao momento. O modelo grego assentava, segundo Teixeira (2009), na filosofia desenvolvida na época que consagrava a ideia que aqueles que possuíam mais bens devem contribuir de forma mais acentuada com a polis⁴⁶, pois a magnanimidade era em virtude do cidadão grego, e a receita era apurada com base na despesa. E o modelo romano tinha por base os impostos sobre a terra e os impostos indirectos.

⁴⁴ Efeito directo no contribuinte.

⁴⁵ Por exemplo: Custeio da segurança nacional.

⁴⁶ Cidade-Estado

Uma segunda etapa surge na Idade Média com as ideias feudais. Era um sistema que tinha como principais figuras o rei, o senhorio, os camponeses, os soldados do exército, e os membros do clero. Era uma sociedade hierarquizada e estruturada com base na terra, pelo que, segundo Nabais (2007), desse ponto de vista, tínhamos um estado patrimonial. Neste período, segundo Teixeira (2009), considerado a noite mais longa que a humanidade já viveu, o direito sofreu um retrocesso violento porque envolveu-se de uma irracionalidade e vinculou-se a crenças metafísicas e no momento de exercer o poder de tributação considerava-se os interesses da igreja e do senhorio.

Uma terceira etapa tem início com o declínio do feudalismo, o surgimento do Estado Moderno, dando origem ao Estado Financeiro.

O Estado Financeiro pode ser dividido em Estado Patrimonial, Estado Polícia e Estado Fiscal. No entanto, a sua característica principal reside no conflito entre liberdade individual e necessidades do Estado.

O Estado Patrimonial⁴⁷ em Portugal⁴⁸ teve por base o corporativismo e o monopólio do estado, tendo como objectivo principal o auto - sustento em tempos de guerra. Em relação ao feudalismo, a mudança principal reside no facto de que o poder de exigir tributos foi transferido do senhorio para o rei, mas aquele, juntamente com a igreja, auxiliava este na cobrança de tributos sobre rendas e património. Assim, surge uma fiscalidade tripartida entre o rei, o senhorio e a igreja. Mas era um estado com uma carga fiscal elevadíssima porque os pobres eram os únicos que suportavam os tributos.

O Estado Patrimonial por influência de alterações sociais e evolução histórica evoluiu para o Estado Polícia. Era um estado centralizador, intervencionista, e burocrático. Foi um período que sofreu um forte acréscimo nas receitas tributárias provenientes dos monopólios do Estado.

⁴⁷ Fim do século XVI e o início do século XVIII.

⁴⁸ O próprio Estado Português foi financiado desta maneira: primeiramente com base nos rendimentos provenientes da propriedade imobiliária e dos direitos da Coroa e, depois da expansão ultramarina, também com base nos direitos de concessão da exploração do comércio e dos territórios coloniais.

Contudo, com a ascensão do liberalismo político e do capitalismo, frente ao absolutismo monárquico e ao mercantilismo, fez com que o Estado Policia evoluísse para o Estado Fiscal.

O Estado Fiscal é caracterizado pela consagração do Estado de Direito, onde as receitas públicas têm origem em empréstimos e tributos, a fiscalidade é unicamente pública, procedendo-se à separação entre a fazenda pública e privado, sendo fortalecido com o capitalismo porque este resolveu os problemas financeiros dos Estados ao garantir empréstimos com a receita dos impostos.

Fazendo um ponto de situação, os pobres deixam de ser tributados como no antigo regime. No Estado Patrimonial os pobres suportam os tributos, mas a assistência social cabe à igreja. No Estado Polícia os pobres vêm a carga fiscal aliviada e o Estado assume a responsabilidade da assistência social. E no Estado Fiscal, influenciado pelo liberalismo e pelo capitalismo, o princípio da capacidade contributiva é instituído, os pobres tornam-se imunes aos tributos e a algumas taxas e o Estado assume perante os pobres a assistência social e protecção dos tributos.

Paralelamente, o princípio da dignidade humana desenvolvido ao longo do século XX, veio contribuir para que o individuo passa-se a ser a razão do Estado. Neste sentido, o poder de tributar do Estado deve ser entendido de maneira restrita e limitada, isto é, de modo que as necessidades do Estado e as do individuo possam coexistir de forma equilibrada entre as partes.

Assim, será viável o estado ser financiado principalmente por tributos bilaterais, por taxas, em vez de o ser por tributos unilaterais ou impostos? A resposta é não, porque, segundo Nabais (2007), há todo um conjunto de bens cujos custos não podem ser repartidos pelos utentes, antes têm de ser suportados pelo conjunto dos cidadãos, por todos os contribuintes.

Neste sentido, uma das possíveis soluções para estancar o aumento da carga fiscal é, por um lado, considerando o princípio da solidariedade, a consciencialização da sociedade dos direitos que pretende e pode usufruir e do custo dos mesmos, e por outro lado,

considerando o princípio da dignidade humana, a harmonização fiscal e económica a nível mundial.

Importa, ainda, salientar, que a solidariedade entre gerações fomenta comportamentos favoráveis à poupança e à moderação do consumo, enquanto o individualismo manifesta-se em excessos e endividamento. O primeiro pode contribuir para a diminuição da carga fiscal a médio longo prazo, enquanto o segundo tem um aumento da carga fiscal sobre gerações futuras.

Capítulo V

CONCLUSÕES

Atualmente a família perdeu as características de outra hora, deixando de existir o chefe de família e passou a haver uma ou duas pessoas designadas por agregado familiar. Houve uma transferência de responsabilidades sociais adstritas ao seio da família para a esfera do Estado, perdendo a família relevância na satisfação das necessidades sociais, deixando de ser autossuficientes, passando a ser unidades de consumo.

Assim, desenvolveu-se uma relação bilateral entre a família e o Estado que é movida pelo binómio causa / consequência, isto é, é a família que transmite os valores sociais e económicos que o Estado tende a corresponder através de políticas que incidam sobre o bem – estar social.

Contudo, para o Estado fazer face às despesas emanadas do estado-social criou o sistema fiscal que é um conjunto de tributos e contribuições cobrados aos contribuintes residentes e não residentes num determinado espaço territorial.

Ora, o sistema fiscal, tal como apresentado anteriormente, por um lado, prima pelo princípio da justiça entre outros, e por outro, tem como objectivo promover a justiça fiscal e a redistribuição do rendimento.

Os tributos e contribuições incidem sobre todos os contribuintes com personalidade jurídica, com capacidade de pagamento, e igual tratamento para iguais de forma a modificar a distribuição do rendimento e da riqueza a fim de satisfazer a justiça social.

Contudo, tal como destacado anteriormente, a noção de igualdade entre os contribuintes é complexa, o que remete para dois princípios para análise da justiça fiscal: do benefício e o da capacidade contributiva. Uma vez que o primeiro princípio, de cariz mercantilista, revela-se na prática de aplicação difícil, atualmente para avaliar esta questão recorre-se ao princípio da capacidade contributiva, de cariz progressista.

Como apresentado anteriormente, a justiça fiscal é frágil, se por um lado o princípio de equivalência não satisfaz a condição da redistribuição do rendimento e da riqueza devido ao facto de considerar o consumo de bens públicos um produto vendável, por outro lado, o princípio da capacidade contributiva, consagrado na lei fundamental portuguesa, elege a solidariedade entre os contribuintes como forma de melhorar o bem-estar social.

No entanto verifiquei, que para pôr em prática o princípio de capacidade contributiva não chega a relação entre o estado fiscal e o estado social, é necessário considerar o conceito de equidade que enferma por defeito por a classe política não considerar que os contribuintes têm níveis desiguais de bem-estar e distintas capacidades contributivas, menosprezando o mesmo sacrifício para todos que tem como efeito imediato a colocação em causa do impacto positivo que a progressividade traz ao princípio da igualdade tributária. Analisado este tema, centrei a minha atenção no problema de deficiências na ordem fiscal da tributação de rendimentos da família.

Tal como demonstrado, o sistema fiscal português é enviesado por um conjunto de medidas que desvirtuam a capacidade contributiva e aumentam a carga fiscal para valores que podem atingir cinquenta pontos percentuais do rendimento bruto de um contribuinte. O problema começa no imposto sobre o rendimento das famílias que serve de alavanca financeira para o Estado cumprir para com os seus credores e suporte os benefícios fiscais concedidos. Acresce que o próprio sistema democrático com base na ética capitalista para funcionar e autorrecria-se fomenta a desigualdade educacional. E a

isto, junta – se o aumento da evasão e fraude fiscal motivada por uma carga fiscal elevada, com penalidades tendencialmente gravosas, e uma fiscalização aquém do desejável.

O ponto primordial desta dissertação centrou-se na existência de justiça fiscal na família e de saber como ela é alcançada em concreto, ou seja, qual o papel da generalidade, da igualdade, da proporcionalidade, e da redistribuição, no nível de satisfação dos direitos de cada contribuinte numa sociedade.

Como pude concluir, Portugal, na OCDE, é um dos países com a maior carga fiscal, e simultaneamente, na EU-27, é um dos países que apresenta a mais elevada desigualdade na distribuição do rendimento e verifiquei que o sistema fiscal português utiliza uma panóplia de benefícios fiscais e imposto negativo que contribuem para o aumento da despesa fiscal.

Dito isto, apesar da justiça fiscal ser considerada como um dos meios para se obter o equilíbrio entre o sistema fiscal e o sistema social, concluo que este não é um problema de resolução fácil, uma vez que depende dos valores defendidos, bem como da moral⁴⁹ de uma sociedade e das políticas do Estado. A sociedade tem de crescer economicamente e desenvolver novos valores sociais, uma nova redistribuição da riqueza, e a criação de um novo modo de financiamento do estado social com base num novo modelo de criação de riqueza pelo Estado.

⁴⁹De acordo com Bento (2011), a moralidade social foi-se dissipando num relativismo que tem conduzido a uma moralidade de direitos sem obrigações e feito emergir, como valores dominantes, os associados à maximização do bem material individual imediato, dando prevalência ao material sobre o intangível, ao presente sobre o futuro, ao individual sobre o comum. A riqueza material e a sua ostentação tornaram-se os objectos dominantes do reconhecimento social, orientando os comportamentos na sua direcção.

BIBLIOGRAFIA

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 57/1995 de 12 de Abril. Diário da República n.º xx/1995 – II Série.

Moura, Alessandro. (Março 2004). “Tradução de Traictie de la Premier Invention des Monnoies”. Curitiba, Curitiba, Brasil: Segesta Editora .

Base de dados Portugal Contemporâneo, Prodata, Fundação Francisco Manuel dos Santos, último acesso em Novembro de 2012.

Bairrada, C. e Martins, A. (2008). “*Uma nota sobre a justiça fiscal em Portugal*”. Disponível on-line em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/egg/v13n3/v13n3a03.pdf>. Último acesso 23-11-2012.

Baptista, H (2009). “*Justiça Distributiva e capacidade contributiva*”. Revista do curso de Direito, n.4 , pp. 191-201. Sociedade e Direito em Revista.

Beltrão, P.C. (1989). *Sociologia della famiglia contemporânea*. Roma, PUG.

Bento, Vítor. (2011). *Economia, Moral e Política*. Março, Lisboa, Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos .

Castro, C (2006). “*Política Fiscal e Crescimento Económico*”. Revista de Estudos Politécnicos, Vol III n.º 5/6, pp. 087-118.

Cabral, M (1995). “Equidade social, “Estado-providência” e Sistema Fiscal: Atitudes e Perceções da População Portuguesa (1991-1994) ”. Sociologia – Problemas Temáticos, n.º 17, pp. 9-34.

Campos, Diogo; Campos, Mónica (1996). *Direito Tributário*. Coimbra, Coimbra, Portugal: Livraria Almedina.

Campos, Diogo (2005). *Lições de Direito da Família e das Sucessões 2ª Edição Revista e Atualizada*. Abril, Coimbra, Coimbra, Portugal: Livraria Almedina.

Carlos, A.B., Abreu, I.A., Durão, J.R., e Pimenta, M.E. (2012). *Guia dos Impostos em Portugal - 2012*. Fevereiro, Lisboa, Lisboa, Portugal: Quid Juris? – Sociedade Editora Ld.^a

Conselho Económico-social (1996), “*Política de Família: Alguns Aspectos*”, Fevereiro, Lisboa, Portugal: Conselho Económico-social.

Dias, M (2000). “*A Família numa Sociedade em Mudança. Problemas e Influências Recíprocas*”. Revista Gestão e Desenvolvimento, 9, pp. 81-102. Sociedade e Direito em Revista.

Decreto-Lei 442-A/88, de 30 de Novembro, Diário da República n.º 277, Série I, 1.º Suplemento.

Friedman, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

INE (2012). *Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2011*. Outubro, Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Estatística.

INE (2010). *Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2009*. Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Estatística.

Januário, M (2007). “*A ausência de contabilidade e a fraude fiscal*”. Setembro, Revista TOC, 90, pp. 25-36. OTOC.

Leitão, H. M (2011). *Lei Geral Tributária – Anotada e Comentada, 5.ª edição*. Porto, Porto, Portugal: Almeida & Leitão, LDA.

Lei Constitucional n.º 1/2005 de 25 de Agosto. Diário da República n.º 155/2005 – I Série A.

Ministério das Finanças e da Administração Pública (2011). *Relatório do Combate a Fraude e Evasão Fiscais de 2010*. Junho, Lisboa, Ministério das finanças.

Nabais, J.C. (2005). *Direito Fiscal*. Fevereiro, Coimbra, Coimbra, Portugal: Almedina.

OECD (2012), *In Taxing Wages 2011*, OECD Publishing.

Pinto, J. A. P. (2011). *Fiscalidade*, 5.^a edição. Setembro, Lisboa, Lisboa, Portugal: Areal Editores.

Rosa, E (2008). “*Dividas, evasão e fraude à Segurança Social continuam a aumentar e o governo nada faz de eficaz*”. Disponível on-line em: <http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2012/18-2012-Dividas-Seguranca-Social-aumentam-3.pdf>. Último acesso 23-11-2012.

Moffitt, Robert A. (2003). *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*. Johns Hopkins University.

Sanches, J. S. (2010). *Justiça Fiscal*. Setembro, Lisboa, Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos .

Sanches, J. S. (2007). *Manual de Direito Fiscal*, 3.^a edição. Setembro, Lisboa, Lisboa, Portugal: Coimbra.

Santos, J.A. (2003). *Teoria Fiscal*. Novembro, Lisboa, Lisboa, Portugal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Teixeira A.V (2009). *A tributação na História do Estado Moderno: Da Antiguidade à Consolidação da Doutrina dos Direitos Humanos no Século XX*. Brasil. Revista Conceito em Direito tributário Municipal.

Teixeira Ribeiro, J.J. (1987). *O imposto único de rendimento pessoal*. Coimbra, Portugal. Coimbra.

Vasques, S. (2005). *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*, Revista Fiscalidade.

ERRATA

Quadro III (página 61): Onde se lê “-INE-Milhões”, deve-se ler “-INE-Milhões de indivíduos”. Onde se lê “Montantes”, deve-se ler “Valores”.

Quadro IV (página 64), Quadro V e VI (página 65), Quadro VII e VIII (página 66), Quadro IX e X e XI (página 67): Onde se lê “Esalões”, deve-se ler “Escalões”.