

## A DECISÃO DO IMPOSTO NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS

UM EXEMPLO DE DISTORÇÃO FISCAL (\*)

*Pelo Dr. Carlos de Almeida Sampaio*

### *A — Introdução*

O texto que agora se apresenta suscita, para além da aguardada indulgência do leitor, um ou outro reparo prévio de quem o escreveu.

Pretende-se antes do mais o retrato do desvio fiscal havido sobretudo desde 1976. Para tanto relaciona-se o mesmo com a decisão político-financeira que lhe deu lugar. Sobre esta referem-se alguns dos passos principais; busca-se a lógica da mesma; e, com o mérito talvez único da prevenção, interligam-se métodos e perversão do sistema.

Não se trata, não se pretendeu que assim fosse, de um texto acabado mas de uma base de discussão. Neste sentido se justificaria que figurassem em anexo alguns quadros elucidativos da evolução quantitativa que, em si mesma, não é objecto principal do trabalho.

Uma outra prevenção tem a ver com a formação de base do autor. É um texto elaborado por um jurista e não por um

---

(\*) Este texto corresponde, com escassas alterações, a uma comunicação apresentada num Seminário Internacional sobre «Política Fiscal», que teve lugar na Universidade de Salzburg em Abril de 1984.

cultor da ciência política o que, necessariamente influencia as linhas que se vão seguir.

Lí, aqui há tempos, num interessante artigo a propósito do sistema fiscal britânico, que este era «an incredible mess». Nada de mais apropriado se poderia dizer sobre os imposto em Portugal, mas reconhecê-lo e saber das suas causas é menor mas não inútil tarefa.

### B — *Sistema fiscal em vigor*

Em Portugal vigora desde 1958 um sistema cedular de impostos que, na sua origem pretendeu obedecer a um conjunto de objectivos que sucintamente se enumeram:

— uma maior adequação do imposto à realidade económica tributada, nomeadamente pela via da substituição de técnicas de tributação do rendimento normal pela tributação do rendimento real;

— a pessoalização do imposto adequando-o à situação concreta do contribuinte singular;

— a hierarquização das taxas de acordo com um critério dado da equidade na distribuição da carga fiscal, o que pressunha uma tendencialmente mais gravosa tributação do capital;

— a harmonização das várias figuras tributárias em ordem a transformar o sistema fiscal num conjunto de instrumentos de prossecução de políticas económicas, nomeadamente políticas de estabilização.

Além destes objectivos visava-se combater a evasão fiscal, aperfeiçoar a técnica fiscal, implantar a confiança entre o contribuinte e o fisco e ainda reforçar o quadro da legalidade ampliando as garantias dos contribuintes.

Este quadro, necessariamente ambicioso dadas as limitações próprias do enquadramento económico em que se inseria e, também as limitações da própria Administração Fiscal, perdeu, no entanto, e desde muito cedo <sup>(1)</sup> a sua operacionalidade

---

(1) Ver folha seguinte.

como instrumento de políticas conjunturais estando em breve confinado a dois objectivos: assegurar, pela via da rentabilidade do imposto, o financiamento do orçamento e promover, pela criação de regimes fiscais mais favoráveis, a expansão do produto em alguns sectores da economia portuguesa.

Desta forma resultou como se disse, um sistema de impostos cedulares sobre o rendimento (Imposto Profissional, Contribuição Predial, Contribuição Industrial, Imposto Complementar, Imposto de Capitais), a que acresceu um imposto geral sobre as transacções de tipo monofásico, incidindo no estádio do comércio por grosso. A tributação da riqueza continuou a fazer-se em termos residuais, abrangendo na lógica do sistema unicamente os fenómenos transmissórios quer a título gratuito quer a título oneroso.

De acordo com o texto constitucional aprovado em 1976 e posteriormente modificado em 1982, o sistema fiscal deverá ser substituído por um outro que integre um imposto único sobre o rendimento das pessoas singulares aproximando o esquema de impostos português que são característicos da generalidade dos países europeus.

A necessidade de proceder a uma alteração profunda do sistema tem, imediatamente a seguir à revolução de Abril de 1974, uma inspiração sobretudo doutrinária subordinando-se a uma visão igualitarista do imposto e não a necessidade de utilizar os meios fiscais como instrumentos de uma política de estabilização. Nesta linha, ainda antes da aprovação da Constituição de 1976, mais precisamente em Agosto de 1974, foi publicado um diploma legal onde sob uma designação — Reforma Fiscal —, manifestamente desadequada face à modéstia do texto, se procurou penalizar em termos tributários os detentores de formas tradicionais de riqueza.

Haverá desde já a referir que em Portugal existe um modelo

---

(1) Designando-se entre nós o processo concertado de criação do novo conjunto de impostos por Reforma Fiscal é possível falar de «Contra-Reforma» fiscal a partir de 1969, data do primeiro agravamento da tributação do trabalho.

fragmentário de tributação, existindo ao lado dos impostos cobrados pela Administração Central, tributos que constituem receitas próprias dos fundos autónomos e ainda prestações com carácter tributário para a Segurança Social. A carga total do sistema fiscal português faz passar o peso dos impostos da Administração Central que é de cerca de 16 % do P. I. B. para valores próximos dos 50 % do P. I. B.

### C — *Os Princípios*

Em termos formais o sistema fiscal português rege-se pelos princípios clássicos da legalidade e da igualdade tributárias. No entanto, não serão porventura os mais relevantes para uma análise político-financeira e em particular para o estudo da decisão político-financeira na matéria sobretudo se atendermos a que o quadro doutrinário que decorre do sistema político-económico tem nesta área um peso específico,

Examinando o artigo 106.º da Constituição portuguesa encontramos a previsão de um sistema fiscal orientado para «a repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos» e «a satisfação das necessidades financeiras do Estado».

Este artigo retoma nas suas grandes linhas a formulação doutrinária própria dos modelos moderadamente dirigistas, apontando dois grandes objectivos — que são ao mesmo tempo uma razão de ser — do imposto:

— a redistribuição da riqueza, cara a um processo de transformacionismo social; e a obtenção de receitas para o Estado, instrumento indispensável para o poder político intervir intensamente na actividade económica, configurando-se com o agente económico dominante. Esta apetência pelo rendimento fiscal significou, sobretudo na última década, a perspectivação do imposto como meio privilegiado da cobertura do déficite orçamental e a subalternização crescente dos aspectos formais do princípio da legalidade.

## D — O quadro da decisão político-financeira em matéria fiscal

A lei portuguesa (artigo 168.º, alínea f) da Constituição da República e Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro) atribuem ao Parlamento (Assembleia da República) o papel de órgão de apreciação e deliberação da proposta governamental em matéria financeira e de aprovação de alterações à lei do imposto.

A função deliberativa do Parlamento corresponde ao modelo tradicional português, sendo no entanto mitigada pela iniciativa em matéria orçamental (e nomeadamente em matéria fiscal) que é reservada ao Governo.

No modelo português cabe à Assembleia da República apreciar propostas e deliberar sobre medidas fiscais, como cabe proceder ao controlo *a posteriori* da execução orçamental (e, por essa via, dos resultados da decisão político-financeira em matéria fiscal). Não lhe compete no entanto a iniciativa, o que, associado ao fenómeno de deficiente preparação técnica dos deputados, afasta progressivamente a decisão fiscal do Parlamento para o Executivo.

Este afastamento é facilitado ainda por duas ordens de razões:

— A tradição parlamentar portuguesa das duas últimas décadas, onde o sistema de governo autoritário existente reduzia a aprovação parlamentar a uma deliberação sobre as linhas gerais de um programa de captação de receitas que permitissem a cobertura das despesas orçamentais;

— Em segundo, a irracionalidade e complexidade crescente do sistema fiscal em vigor, associada a um entendimento subalterno dos efeitos do imposto face à afectação dos mesmos pela via da despesa, mais conexas com a lógica transformacionista do sistema e das sucessivas maiorias, em termos do exercício do poder, que se foram formando.

Ao Governo cabe, nos termos legais (artigo 9.º da Lei n.º 40/83 cit.), a apresentação da proposta orçamental e, no quadro desta, situam-se por via de regra as grandes opções em matéria de imposto. Um outro sistema igualmente utilizado — e com frequência crescente — é o recurso às autoriza-

ções legislativas que são concedidas pelo Parlamento ao Governo e ao abrigo das quais este elabora e aprova leis de imposto.

O recurso alargado a autorizações legislativas tem a ver, além dos motivos atrás referidos, com a falta de meios técnicos que caracterizam o Parlamento português, mas também com o facto de a decisão fiscal ter sobretudo a ver com o domínio de dados técnicos que, quer por assessorias insuficientes, quer por lacunar preparação dos deputados, lhes vai escapando crescentemente.

Mas o Governo tem, ao lado das competências respeitantes a propostas de lei ou aprovação de diplomas sob autorização, ainda a seu cargo a execução das decisões que se consubstanciaram em alterações à lei do imposto. Todavia, a tendência atrás referida no sentido da complexidade do sistema, leva a que a execução da decisão esteja hoje predominantemente a cargo da Administração Fiscal, o que corresponde a uma das linhas de força mais significativas no processo de decisão em Portugal.

No âmbito da Administração Fiscal portuguesa merece especial relevância a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Organicamente um dos departamentos administrativos do Ministério das Finanças, a D. G. C. I. é, em verdade, o ente tentacular em redor do qual se desenrola a actividade tributária do Estado.

Com uma organização aprovada pelo Decreto n.º 45 095, de 29 de Junho de 1963, cabe-lhe a competência genérica para o lançamento e liquidação dos impostos e taxas estaduais.

A D. G. C. I. participa activamente na decisão financeira por três vias: participação na elaboração da proposta do orçamento do Estado que surge com base em dados quantitativos provenientes da D. G. C. I.; desenvolvimento, por meio de circulares e despachos internos, de uma interpretação autêntica da lei do imposto que as mais das vezes tem significado o alargamento da base da incidência dos vários impostos; participação na qualidade de Ministério Público nos Tribunais de 1.ª Instância das Contribuições e Impostos.

O esforço interpretativo desenvolvido pela D. G. C. I. tem

sido um elemento relevante na distorção do sistema. Apesar de um serviço, o Centro de Estudos Fiscais, dotado de bons quadros técnicos, a D. G. C. I. orientou-se por forma sistemática para a salvaguarda do rendimento fiscal, menosprezando a aplicação rigorosa da lei segundo os princípios interpretativos da construção doutrinária em matéria fiscal.

Este esforço interpretativo a breve trecho se tornou apenas compreensível para a própria Administração Fiscal favorecendo a dependência do Poder político face à Administração, reforçando a opacidade das figuras fiscais e contribuindo para uma tendência crescente para a evasão fiscal a que se ligam os fenómenos de corrupção próprios de países retardados onde a Administração é simultaneamente dotada de poder discricionário e mal remunerada.

Elemento acessório na decisão final, mas cuja intervenção não deve ser menosprezada, é constituído pelos grupos de pressão que em Portugal surgem sobretudo ligados a sectores de actividade economicamente particularizados e que actuam sobretudo junto do Governo.

Trata-se ainda de grupos de interesses de tipo clássico, sendo que nesta matéria se verificou muito recentemente em Portugal o aparecimento de «grupos de interesse público» (associação para a defesa do contribuinte, p. ex.), mas que não mostraram ainda significativa capacidade de mobilização dos cidadãos. Não deixa no entanto de ser significativo o seu aparecimento, admitindo-se que num futuro próximo possam vir a influenciar a decisão fiscal.

#### *E — Influência da lógica do sistema económico na decisão político-financeira em matéria fiscal*

O quadro analítico que se procurou traçar, parte da aceitação de que os comportamentos políticos em matéria de imposto configuram verdadeiras decisões político-financeiras, abstractando-se da questão de saber se a actividade financeira de captação de recursos não se reconduza à decisão financeira *tout-court*.

Admitindo, pois, que a decisão final, assumida pelo ente que detém o poder político, é uma decisão político-financeira, impõe-se uma constatação: a da profunda influência que sobre ela tem o sistema envolvente.

A lógica do sistema económico português é, seguramente, uma lógica dilemática, onde associado ao imaginário doutrinário do transformacionismo, de raiz marxista, se encontra o quadro de referências e de processos da democracia política, próprio das sociedades dos países industriais do Ocidente. A decisão político-financeira não podia deixar de se ressentir do dilema de base, tanto mais que, exprimindo-se o transformacionismo de cariz socialista, através dos princípios constitucionalmente consagrados, o imposto tornava-se por força do artigo 106.º da Constituição um «instrumento privilegiado da igualdade».

O quadro da decisão político-financeira marcado por este objectivo expressa-se sobretudo na Lei n.º 74/74, de 4 de Agosto de 1974, designada erradamente por lei de reforma fiscal quando mais não contemplava do que uma menor neutralidade do imposto em ordem à igualitarização tendencial do rendimento disponível.

Da lógica dilemática do sistema político-económico português resultam cinco linhas de evolução, de natureza estrutural, que se conectionam com a decisão fiscal. São as seguintes:

— a transferência da detenção da riqueza e dos meios de captação de rendimento;

— o quadro institucional com equilíbrio instável entre os detentores do poder político, o que favorece uma evolução casuística do imposto;

— o peso do sector público administrativo — criando uma dinâmica do rendimento fiscal —, e empresarial — diversificando sob o ponto de vista contributivo, situações economicamente equivalentes;

— o aparecimento e expansão de uma economia subterrânea e de mercados paralelos.

A quinta linha de evolução decorre de uma opção afirmada desde 1976 e progressivamente inspiradora das mutações intro-

duzidas no ordenamento jurídico-económico desde essa data: a integração nas Comunidades Europeias.

A alteração das condicionantes da decisão política fiscal reflecte-se sobretudo a 2 níveis:

Nos órgãos ou agentes envolvidos na decisão, quer em termos de preparação, quer em termos de execução da mesma; e ao nível do conteúdo da decisão expresso pela evolução dos impostos, pelo quadro de medidas orçamentais e pela conformidade ou desconformidade destes últimos com o projecto da alteração estrutural da sociedade portuguesa contido no Plano.

1.º — A decisão político-financeira em matéria fiscal deveria na sua preparação envolver três tipos de entidades: a Administração Fiscal (D. G. C. I.) responsável pela viabilidade da mesma; os serviços de planeamento do Ministério das Finanças a quem compete a análise dos efeitos económicos da decisão; e a auscultação de estruturas representativas dos contribuintes ou dos sectores económicos envolvidos por forma a adequar o conteúdo e efeitos da mesma.

Trata-se de um modelo que em Portugal deixou de funcionar sobretudo a partir de 1974 por várias razões menores, mas sobretudo pelo desaparecimento da utilização do imposto como instrumento de políticas de estabilização, pela preocupação do rendimento fiscal e pela inexistência de meios institucionalizados de diálogo com o contribuinte.

A decisão política fiscal é hoje dependente quase em termos exclusivos de 2 entidades: a Administração Fiscal representada pela D. G. C. I., que se pronuncia pela viabilidade técnica e administrativa do imposto, e a Secretaria do Estado do Orçamento onde são elaboradas as grandes opções de natureza fiscal muitas vezes por comissões ad-hoc, trabalhando na dependência directa do Secretário de Estado.

Uma vez elaborada a proposta de decisão ela é submetida a Conselho de Ministros, normalmente um Conselho de Ministros restrito onde a decisão é eventualmente reformulada de acordo com uma análise política do problema. Aí é considerado o peso da carga fiscal, a reacção esperada dos contribuintes,

o efeito de rendimento do imposto, e é ou não assumido, como proposta governamental, o projecto apresentado.

2.º — O modelo português consagrado pela lei, prevê como instrumento onde se insere a decisão político-financeira em matéria fiscal, o Plano e o Orçamento. Se bem que, em 1976/77, se haja feito um esforço no sentido de compatibilizar o programa contido no Orçamento com a planificação da economia portuguesa, o facto é que, desde essa data e de uma forma constante, a decisão fiscal vem evoluindo num sentido as mais das vezes contraditório com os objectivos do Plano e não é tomado em conta a não ser para efeitos de rendimento.

Entre 1977 e 1983, e por uma ordem que se pretende cronológica, encontramos como objectivos da decisão política fiscal contemplados no preâmbulo do Orçamento Geral do Estado os seguintes:

— Necessidade de aumento do rendimento fiscal em resultado dos encargos crescentes provocados pelo alargamento do sector público e pela descolonização (Orçamento Geral do Estado de 1977);

— Combate à evasão fiscal, sendo esta identificada com comportamentos dos detentores dos rendimentos mais elevados (Orçamento Geral do Estado 1977 e 1980);

— Simplificação do sistema fiscal (Orçamento Geral do Estado 1977 e 1980);

— Redução do déficite orçamental (Orçamento Geral do Estado, 1978, 1979, 1982, 1983);

— Redistribuição do rendimento (por exemplo, Orçamento Geral do Estado 1978);

— Reforço da equidade na incidência do imposto (Orçamento Geral do Estado 1980, 1981);

— Incentivos sectoriais (Orçamento Geral do Estado 1979 e 1980).

Uma decisão fiscal com os fundamentos atrás enunciados significando anuais e repetidas alterações da lei do imposto acabou por corresponder a um crescente peso fiscal e por tornar incompreensível ao contribuinte o sistema em vigor. Em 1979 o Ministro das Finanças ao proceder a um balanço da

política fiscal *post-25* de Abril de 1974, apontava três grandes imperativos: a necessidade de combater a fraude e evasões fiscais; a necessidade de uma maior eficiência e justiça na aplicação do imposto; a necessidade da adopção a curto prazo da fiscalidade europeia.

A adequação do imposto a um modelo tributário europeu, surge assim a partir de 1979, introduzida no âmbito dos fundamentos da decisão política fiscal, e o Orçamento para 1984 contempla finalmente a introdução de modelo da tributação do consumo através do valor acrescentado, aproximando-o do modelo das Comunidades Europeias.

F — *A distorção do sistema pela via da decisão político-financeira em matéria fiscal. Alguns exemplos relevantes*

I. *Um caso de irracionalidade financeira. O imposto ceder sobre os rendimentos do trabalho*

O sistema fiscal português surgido entre 58 e 65, tem sido objecto do que poderíamos designar por uma dupla contra-reforma fiscal. Contra-reforma legislativa resultado da alteração do entendimento da intervenção do Estado na repartição da riqueza e do rendimento. Mas, também, contra-reforma administrativa resultante do errado entendimento que a administração fiscal portuguesa tem da sua função e da relevância que a instabilidade política, nomeadamente ao nível do Ministério das Finanças, lhe tem conferido.

Um exemplo elucidativo da subversão do sistema, através da alteração da natureza legislativa com fundamentação diversa, é o que se refere à tributação dos rendimentos do trabalho. Inicialmente o Código do Imposto Profissional havia estabelecido um modelo de tributação regressiva partindo de uma taxa normal de 8 % que, para os rendimentos mais baixos, poderia ser reduzida até uma taxa de 1 % aplicável aos rendimentos que se situavam imediatamente acima do limiar da isenção.

Por outro lado, o imposto sobre os rendimentos do trabalho

era concebido em termos comparativamente menos gravosos do que o imposto sobre o rendimento das sociedades ou mesmo do que a tributação do capital. Tratava-se não de uma decisão assente em critérios quantitativos mas uma opção de fundo do sistema.

A alteração verificada na estrutura de taxas e no campo de incidência deste imposto, constitui um bom exemplo de como a decisão financeira — fundada em meros critérios de rentabilidade — se desvia da concepção teórica que enforma, num momento inicial, o sistema de impostos.

A alteração do Código do Imposto Profissional verificou-se a quatro níveis, a saber: alargamento da base da incidência através de resoluções administrativas de natureza interpretativa; transformação da estrutura de taxas, substituindo um modelo degressivo por um conjunto de taxas fortemente progressivo (22 % para os rendimentos mais elevados); articulação entre o modelo fiscal, correctivo, de sobreposição — imposto complementar — e as taxas do imposto profissional, tendo como resultado o aparecimento de taxas marginais muito elevadas; o lançamento regular de adicionais ou de impostos extraordinários incidindo sobre a matéria colectável do imposto profissional.

Qual a justificação destas medidas?

As sucessivas leis financeiras que alteraram no sentido indicado o Código de Imposto Profissional avançaram como argumento a necessidade de fazer face ao crescimento das despesas públicas ou à contenção do déficite. Todavia parece ser possível detectar outras causas que lançam alguma luz sobre a decisão político-financeira do imposto.

O imposto profissional ao prever um sistema de retenção na fonte, em matéria de tributação dos trabalhadores por conta de outrém, significava uma simplificação dos procedimentos administrativos. Era, sem acréscimo do peso da burocracia fiscal, um meio de aumentar as receitas.

Depois, o imposto profissional, sobretudo incidindo sobre os trabalhadores por conta de outrém, constituía um instrumento fiscal relativamente pouco permeável à evasão.

Em terceiro lugar, quer a administração fiscal quer os detentores do poder político encontraram no imposto profissional um bom índice de riqueza. E pode afirmar-se que não foram estranhas às alterações verificadas, preocupações de natureza redistributiva e igualitária, atingindo-se no entanto, por forma mais gravosa, os estratos económicos que manifestavam uma maior propensão para a constituição de poupanças, o que alterou quer a estrutura de consumo, quer a capacidade de financiamento por recurso aos mercados financeiros.

A irracionalidade do sistema atinge o seu auge na aprovação da legislação fiscal para o exercício financeiro de 1984, através do aparecimento de um imposto extraordinário retroactivo sobre o rendimento do trabalho já obtido e já tributado; e com adopção para efeitos de aplicação do Imposto Complementar de indicadores de riqueza. Embora a construção pudesse indiciar nesse sentido, não se trata de uma penalização de despesa, mas antes de uma reintrodução da tributação do rendimento normal aferida apenas por outros critérios que têm a ver com a discricionariedade do poder político, o que em Portugal e em matéria de imposto significa a prazo a discricionariedade de administração tributária.

## II. *Os impostos extraordinários sobre o rendimento*

A tributação extraordinária sobre o rendimento surge em Portugal ciclicamente, afirmada a partir de 1978 com uma dupla justificação: não distorcer ainda mais a estrutura fiscal portuguesa; e conferir ao acréscimo da carga fiscal, surgido pela via do imposto extraordinário, um carácter verdadeiramente excepcional.

Em rigor não era possível ao tempo — como não o é hoje possível analisando o fenómeno com alguma perspectiva histórica — aceitar aqueles argumentos.

O Estado sempre se havia socorrido de meios fáceis e expeditos de aumentar a sua receita tributária lançando adicionais

aos impostos sobre o rendimento, com o efeito de aumentar a evasão fiscal.

A repetição dos impostos extraordinários, sempre dotados de uma justificação de excepcionalidade, desacreditou um pouco mais o sistema tributário e, aumentando a resistência dos contribuintes, não permitiu os aumentos esperados da receita fiscal.

### III. *Um exemplo agravado de distorção: a taxa municipal de transportes*

A actuação fiscal do Estado tem, em Portugal, vindo a ser caracterizada por uma integração muito acentuada das fontes de financiamento. Daí resultou, como atrás foi afirmado, a crescente resistência psicológica do contribuinte em suportar quer os déficits orçamentais, quer as parcelas dos déficits orçamentais induzidos pelas subvenções às empresas públicas.

Um dos sectores que de uma forma mais sistemática tem significado para o orçamento — e para o contribuinte — pesados déficits, é o sector dos transportes por terra. Sector tradicionalmente deficitário, viu agravado o seu déficit por uma gestão burocrática, uma reduzida produtividade, custos de produção elevados com a admissão maciça de mão-de-obra. O aparecimento de um novo tributo, destinado a cobrir os déficits do sector, é um bom exemplo da filosofia da decisão política fiscal e até do método utilizado.

A taxa municipal de transportes é um imposto local criado por decreto-lei do Governo sem autorização do Parlamento para tanto e com receitas que revertem a favor dos transportes públicos locais. Trata-se, pois, de uma receita local de municípios — mas consignada a um determinado fim. Aproxima-se por essa via das contribuições especiais e de figuras tributárias em vigor em vários países do Terceiro Mundo (por exemplo na América Latina).

Como tributo incide sobre as empresas com sede no município, beneficiárias presumíveis da rede viária e do sistema transportador existente.

Qual o escopo a que obedece esta taxa municipal de transportes?

Ela parte, em primeiro lugar, das necessidades a cobrir. É assim entendida numa óptica de rendimento fiscal, o que afasta a sua construção quer do que seria economicamente mais eficiente, quer do que seria o imposto teoricamente mais justo. A opção manifesta sobretudo preferência por modelos ocultos de fiscalidade, não sujeitas ao controlo orçamental, permitindo manter artificialmente os níveis de carga fiscal declarada.

Um segundo dado, a considerar no método de decisão, prende-se com a conciliação entre objectivos sectoriais e objectivos macro-económicos, neste caso de tipo conjuntural. As necessidades acrescidas de financiamento de um sector público dificilmente mutante — e que é dado estrutural do sistema político-económico português — são dilematicamente confrontadas com o objectivo do reequilíbrio das contas externas e de contenção das despesas públicas financiadas pelo Orçamento do Estado. A solução encontrada não traduz uma lógica funcional mas uma lógica doutrinária e estruturalista.

Um terceiro ponto a considerar está na criação diferida no tempo. Não parece tratar-se de um critério de boa previsão financeira, mas uma forma de esbater conflitos potenciais, habituando os contribuintes ao encargo futuro e afastando este imposta das preocupação mais imediatistas dos grupos de pressão (*nota*).

#### G — Conclusão

Do que atrás foi escrito e sobretudo da experiência portuguesa dos últimos dez anos podem ser extraídas conclusões quer

---

*Nota:* Refira-se que este projecto foi concebido fazendo apelo a consultores privados do Primeiro-Ministro. Fenómeno que em si mesmo revela o alheamento da Administração do processo de criação de impostos, devendo entender-se que aquela influencia a tomada de decisão mais do que a sua formalização. Este fenómeno prova a diminuta capacidade técnica da Administração Fiscal e a sua rejeição de alterações das figuras tributárias existentes.

quanto aos vícios do sistema fiscal em vigor, quer quanto aos objectivos que um novo sistema deve visar. Mais controverso se torna saber em que medida o método utilizado, para a assumpção da decisão fiscal, deve ser alterado.

Alguma reflexão sobre a experiência portuguesa leva-nos a acreditar num aperfeiçoamento do processo de decisão baseado em três pontos:

— uma maior participação do cidadão/contribuinte na formulação do imposto (através de estruturas representativas, profissionais, locais ou partidárias);

— a redução do poder discricionário da Administração ampliando correlativamente a interpretação da lei fiscal por via dos Tribunais;

— a introdução de mecanismos de controlo das decisões do Executivo (por exemplo, pelo reforço dos poderes de inter-pelação do Governo pela Assembleia, nesta matéria).

Até aqui haverá, por certo, um longo caminho a percorrer. Mas estou certo de que o atalho fácil, que significa rever os impostos sem rever os métodos, far-nos-á, à semelhança da Alice dos livros de Carrol, andar muito depressa e continuar no mesmo sítio.