



A REFORMA FISCAL (*)

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

1. Ao assumir, em Agosto de 1984, a responsabilidade da coordenação dos estudos relativos à reestruturação do nosso sistema tritutário, com vista, em particular, à instituição do *imposto único e progressivo sobre o rendimento pessoal*, tive o ensejo de focar o quadro complexo das circunstâncias em que Comissão de Reforma Fiscal iria proceder aos seus trabalhos, lembrando, por um lado, «o estado de avançada degradação» do sistema, «tornado mais saliente em face da crise estrutural das finanças públicas», que se enraizara na última década, e do «florescimento da economia paralela», que, «entre outras causas mais profundas, não deixaria de relacionar-se com a prática, tantas vezes seguida, de agravar a intensidade da incidência dos impostos como meio, não raro frustrante, de operar incrementos de receita»; por outro, a «agudização dos problemas relacionados com a abertura da economia ao exterior, implicando determinados constrangimentos» que o reformador fiscal teria de ponderar.

Recordei então o atraso que se verificava «com respeito à transição para os *modelos da tributação pessoal globalizada*, que há muito constituíam categorias instituídas nos países industrializados do mundo ocidental», sublinhando a necessidade de se

(*) Comunicação apresentada na Academia das Ciências de Lisboa em 6 de Abril de 1989.

«superar a carga negativa de cepticismo quanto à vontade de efectivar a remodelação de fundo do regime da tributação do rendimento», já por várias vezes anunciada (entrevista inicialmente, em certa medida, no próprio preâmbulo do diploma com que culminara a anterior reforma, o Decreto-lei que no início da década de 60 aprovava o Código do Imposto Complementar, exigida posteriormente pela Constituição de 1976, referida depois como peça básica da política económica portuguesa no projecto de carta de intenções de 1981), mas nunca até então sistematicamente empreendida.

Estaria, assim, lançado um desafio à capacidade de realização de uma das mais importantes mutações estruturais de que o País carecia, a menos de duas décadas do dobrar do milénio.

Concluía, então, que não seria por um passe de mágica, mas pelo estudo ponderado dos problemas, completado pelo diálogo e pela participação de entidades interessadas, que se tornaria possível a preparação de um sistema que correspondesse por forma tão próxima quanto possível aos atributos de *coerência, razoabilidade, justiça, eficiência e simplicidade* de toda a boa estrutura fiscal.

2. Reunindo as experiências e as perspectivas de docentes e investigadores universitários e de elementos do órgão de estudos e altos funcionários da administração fiscal, a *Comissão de Reforma Fiscal* não era um departamento inserido no quadro da rotina interna do Ministério das Finanças, antes se configurava com um corpo de especialistas incumbido de uma tarefa específica de médio prazo: a de efectuar os estudos e formular ao Governo as propostas que entendesse necessárias com vista à revisão de fundo do sistema fiscal do País, compreendendo a elaboração dos anteprojectos dos correspondentes diplomas legais.

Tendo-se desdobrado em grupos de trabalho, nos quais além dos seus membros se integraram especialistas nas diferentes matérias abordadas, e colhido inclusivamente, em determinadas fases, a opinião de peritos de organizações internacionais, a Comissão de Reforma Fiscal veio a apresentar ao Governo, em Fevereiro de 1987, um projecto de proposta de lei relativa à criação do

imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), acompanhado de uma exposição de motivos em que desenvoldidamente se expunham os fundamentos das posições assumidas — textos que se encontram publicados no primeiro tomo dos Estudos e Documentos da Reforma Fiscal, ao qual é de toda a importância que se venham a agregar os volumes, ainda por preparar, relativos aos aspectos mais relevantes dos múltiplos e diversificados trabalhos da Comissão.

O Governo, depois de ter introduzido no projecto da Comissão de Reforma Fiscal modificações que podem considerar-se de simples pormenor — se exceptuarmos a supressão das referências contidas naquele projecto a limites máximos das taxas dos novos impostos, substituída pela previsão de uma autorização legislativa suplementar especificamente consagrada à matéria das taxas —, apresentou a sua proposta de lei na Assembleia da República, com pedido de prioridade, em fins de Março de 1987. Na sequência da aprovação parlamentar de uma moção de censura, que ocorreu dias depois, a proposta governamental viria a caducar, para ser retomada, meses mais tarde, sem alteração do seu conteúdo.

Ao longo de todo este tempo ia a Comissão de Reforma Fiscal, com base em relatórios e monografias entretanto realizados, desenvolvendo a preparação dos anteprojectos dos diplomas reguladores das novas categorias tributárias, a par da efectivação de estudos económicos, designadamente ligados ao estabelecimento da metodologia que permitisse a concretização das tabelas e níveis das taxas, escalões, abatimentos e deduções.

3. O renovado empenhamento do Governo quanto à materialização da reforma exprimia-se, entretanto, pela atenção dada à vertente administrativa, com realce para a estruturação do respectivo aparelho informático; e certas acções, que, por se ligarem ainda a aspectos de concepção e a elementos integrantes do dispositivo normativo, deveriam logicamente ter como base a Comissão de Reforma Fiscal, foram resvalando para a órbita dos serviços centrais da administração fiscal.

Estão neste caso não só os exercícios de simulação conducentes à definição do quadro das taxas e escalões dos novos impostos, como o próprio conteúdo da proposta de lei suplementar relativa a estas matérias, a qual — contrariamente à anterior proposta atinente às linhas gerais da reforma — não dimanou da Comissão de Reforma Fiscal. Esta foi, é certo, ouvida quanto à matéria das taxas, tendo inclusivamente sido de opinião de que o IRS comportasse cinco escalões, como veio a acontecer, e proposto a lista de casos em que considerava admissível a estipulação de taxas liberatórias, e os respectivos níveis; mas os exercícios que levaram a precisar os limites em valores nominais dos diferentes escalões da tributação progressiva e os limites dos abatimentos e deduções correram já fora do seu âmbito.

Ora, a perspectiva do Governo ao elaborar e apresentar a sua proposta de lei sobre as taxas e os escalões divergia profundamente das posições assumidas pela Comissão de Reforma Fiscal, com implicações quanto às próprias concepções de base do *imposto único*.

Estava decerto a Comissão consciente da separação existente entre os planos do estudo e da proposição de medidas, em que se situava a sua missão, e da tomada de decisões, esta naturalmente dizendo respeito ao Governo e à Assembleia da República. Mas não se encontrava ainda concluída a tarefa de elaboração dos anteprojectos dos novos Códigos fiscais, em que a Comissão não poderia continuar a trabalhar, no plano de coerência e independência científica que sempre foi seu timbre, caso a lei de autorização viesse a desnaturar as características essenciais de tributação unitária que marcavam indelevelmente o modelo proposto.

Esta fase de grande dificuldade pôde ser superada por a lei de autorização finalmente aprovada, ao operar a fusão das duas propostas — a inicial e a complementar relativa às taxas — ter vindo a corrigir dois defeitos fundamentais da proposta complementar: a generalização da solução da aplicação de taxas proporcionais liberatórias a categorias inteiras de rendimentos, em claro atentado à unicidade do imposto, mesmo que entendida em termos tendenciais; e a inclusão das contribuições obrigatórias para a segurança social dentro do limite máximo consentido às deduções de encargos na categoria do trabalho dependente.

4. Ainda assim, as soluções contidas na Lei n.º 106/88, de 17 de Setembro, continuaram, em numerosos aspectos, a merecer a discordância da Comissão de Reforma Fiscal. A saber:

- a fixação dos limites dos escalões em valores nominais muito modestos, tornando até certo ponto ilusória a moderação da progressividade (e pondo em causa o propósito de contrariar o efeito negativo do imposto sobre o esforço do trabalho e a formação de capital e a incitação ao desenvolvimento da economia subterrânea);
- a introdução de um factor de agravamento no regime do fraccionamento conjugal em face de desnível pronunciado de rendimentos dos cônjuges, levando a injustificável desigualdade do tratamento fiscal de agregados dispondo de idênticos níveis de rendimento e convertendo perversamente o «splitting», ao nível do escalão final do imposto correspondente à aplicação da taxa marginal, num dispositivo penalizador da família;
- os níveis fixados de dedução à colecta de 20 contos por contribuinte não casado e apenas 15 por cada contribuinte casado, a representar mais um agravamento da situação do agregado;
- a parcimónia com que se consagrou o abatimento de todo um feixe de despesas que permite recortar a situação pessoal dos contribuintes — gastos com a educação, juros de dívidas com respeito à aquisição de imóveis para habitação do agregado, prémios de seguros de doença, vida e acidentes pessoais, contribuições para sistemas facultativos de segurança social — tudo isto amalgamado dentro dos limites de uma dedução de 180 a 200 contos por casal;
- a excessiva extensão do recurso a taxas liberatórias, com especial referência aos rendimentos dos títulos nominativos;
- a fixação da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas em níveis demasiado elevados, quer em comparação com outros países, quer no confronto com a taxa marginal mais alta do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares;

- a extrema modéstia do valor estabelecido para atenuação da dupla tributação económica dos lucros distribuídos;
- A regressão na admissibilidade de correcções em função da inflação, agora limitada ao caso pontual da tributação das mais valias de bens imóveis detidos há mais de 24 meses, em lugar de ampliada ao próprio regime dos limiares dos escalões do IRS.

Todos estes aspectos vieram, infelizmente, a ser transportados para os novos Códigos fiscais, com a agravante de, nestes, e em particular no do IRS, não se ter dado o desejável seguimento a pontos para que a lei de autorização abria perspectivas, em formulações genéricas. Referimo-nos concretamente à possibilidade de imputação de rendimentos excepcionais a vários anos e à definição dos casos em que o resultado negativo apurado em algumas categorias poderá ser abatido ao rendimento global (aspectos contemplados no artigo 15.º da Lei n.º 106/88). Aquela possibilidade devia também ter sido consagrada no domínio das mais valias e porventura também no dos rendimentos de capitais, como consta do anteprojecto do Código do IRS revisto pela Comissão de Reforma Fiscal; mas esta solução não foi mantida no projecto governamental, de que as disposições em causa foram pura e simplesmente eliminadas.

Quanto ao abatimento ao rendimento global dos resultados negativos apurados nas diferentes categorias, a Comissão de Reforma Fiscal já fizera possivelmente concessões demasiadas à prudência e ao pragmatismo, ao admitir a incomunicabilidade das perdas apuradas nas categorias de rendimentos empresariais e mais-valias; mas o projecto governamental, depois convertido no diploma ora vigente, ainda se permitiu ampliar este regime restritivo aos próprios rendimentos do trabalho independente, e com isto veio transformar praticamente em regra o que, apesar de tudo, se consagrara como excepção.

5. Tem-se a impressão desconfortável de que, por detrás da radical transformação da aparência morfológica, o novo sistema fiscal ficou parecido demais com o sistema substituído: a tributação do rendimento individual continuando a configurar-se

como operando através de um imposto graduado sobre os rendimentos do trabalho; o IRS parecendo ser concebido mais como sucessor e prolongamento do imposto profissional do que como resultante da natural expansão da concepção do imposto pessoal e globalizante que era o imposto complementar.

Veja-se, na verdade, todo o percurso feito em termos de recusa da globalização, afectando a característica essencial da unicidade, recusa de que se apontam os seguintes aspectos:

- 1) A retirada ao englobamento de segmentos importantes das categorias dos rendimentos de capitais e das mais-valias;
- 2) A ampliação da incomunicabilidade entre categorias ao próprio caso dos rendimentos do trabalho independente;
- 3) A substituição da definição ampla dos abatimentos gerais consentidos no imposto complementar por uma limitação muito estreita, levando a diminuir o recorte personalizante do IRS;
- 4) O reconhecimento do mínimo de existência só em relação aos contribuintes da categoria A, operado na primeira alteração de redacção do dispositivo normativo do IRS.

Por outro lado, a própria categoria dos rendimentos do trabalho independente é crescentemente demarcada da dos rendimentos do trabalho dependente, não só mercê da ampliação da incomunicabilidade atrás referida, como pela sua exclusão da dedução específica concedida em atenção à fonte *trabalho*, e pela exigência de autoliquidação obrigatória — existente, é certo, no plano do imposto profissional, mas não já no da espécie tributária que, pela sua generalidade, deveria ser vista como o verdadeiro embrião do imposto único — o imposto complementar.

E mesmo em relação ao trabalho dependente o significado da dedução específica, em atenção à natureza da fonte, resulta em boa medida anulado pela amalgamação com os encargos obrigatórios da categoria, pois, na prática, quando as contribuições não voluntárias para a segurança social atingirem ou ultrapassarem 250 contos, deixa de ter qualquer expressão aquela dedução específica.

Os elementos analíticos acabam, assim, por ser tantos que há o risco de se perder de vista a configuração unitária do modelo

e as garantias de maior equidade que lhes estão associadas, e de se tornarem vivas demais as reminiscências, que se pretendiam mais discretas, das fórmulas cedulares substituídas.

6. O modo como foi interpretada pelo Governo a afirmada preocupação da neutralidade em matéria de receita tornou-se, de resto, numa limitação importante à desejável flexibilidade na fixação dos ingredientes quantitativos da reforma.

Tendo optado por estabilizar a receita ao nível dos impostos directos, sem entrar em conta com o factor compensador representado pela acrescida produtividade do IVA, o Governo afirmou a preocupação, reflectida nos múltiplos testes de simulação que foram realizados, não só de não agravar, mas também de desagravar por forma sensível as diferentes camadas de contribuintes na comparação do actual com o futuro sistema. Mas o ponto de referência dos testes foi a situação típica dos puros trabalhadores por conta de outrem, antes sujeitos a imposto profissional e imposto complementar, secção A, no novo sistema integrando a categoria A de rendimentos no contexto do IRS.

A premência dos constrangimentos de receita, avivados pela influência de um quadro conjuntural que aconselhava à contenção da procura global, terá levado o Governo a perfilhar uma orientação de ultraprudência na fixação dos limiares dos escalões e dos abatimentos consentidos.

E se em relação à generalidade dos contribuintes com níveis mais baixos ou relativamente modestos de rendimentos, até agora atingidos pelos impostos parcelares sem possibilidade de deduções personalizantes (à excepção do mínimo de existência no plano do imposto profissional), é de aceitar que venha a haver um certo desagravamento, e se, por outro lado, grande parte dos rendimentos de capitais foram excluídos do campo de aplicação das taxas progressivas do IRS e sujeitos a taxas proporcionais (sobrevivências da tributação parcelar no quadro de uma reforma que se quis orientar para uma visão sintética da imposição pessoal), já as taxas graduadas, subindo com rapidez, embora até níveis que em si mesmo aparentam ser moderados, conjugadas com a impossibilidade de acesso a abatimentos para além de estreitíssimos limites, virão atingir contribuintes situados em faixas de ren-

dimentos relativamente elevados, mas que, em certos casos, são trabalhadores com alto nível de qualificação profissional, colocados na situação fulcral de impulsionadores do processo de modernização do País.

A equidade e a eficiência que se pretendiam realizar através da reforma resultam, assim, atingidas, por via da penalização dos contribuintes com rendimentos já relativamente elevados, provenientes da fonte *trabalho* ou mistos desta e, por exemplo, de situações prediais.

7. A CRF veio a ser extinta pelo Decreto-Lei n.º 20/89, de 19 de Janeiro.

Refere-se o preâmbulo a valiosos estudos e projectos, a análises e debates relativos à problemática do sistema fiscal português, e a encontrar-se «cumprida a missão cometida à Comissão de Reforma Fiscal».

E no artigo único, que extingue a CRF, declara-se deverem os seus membros cessar funções no dia da entrada em vigor do diploma (dia imediato ao da sua publicação) — ou seja, no dia 20 de Janeiro de 1989.

A verdade, porém, é que a CRF cessou de facto funções em Outubro de 1988.

E foi ela, por unanimidade, a reclamar a sua própria extinção, numa fase em que se encontravam já finalizados os seus projectos dos três diplomas centrais, mas não ainda os relevantes diplomas complementares da reforma.

Isto por ter concluído pela inutilidade do seu trabalho em face da não atenção dada pelo Governo ao teor dos seus últimos projectos e sugestões, chegando, como aconteceu no caso do IRS, a substituir ao próprio anteprojecto revisto pela Comissão um outro que mereceu desta todo um leque de severos reparos — só parcialmente considerados na posterior revisão do projecto governamental.

8. Dir-se-á que a poeira ainda não assentou, que ainda é cedo para se apreciar, com serenidade e objectividade, o impacto da reforma fiscal.

Mas uma coisa se pode desde já observar. A reforma foi lançada em clima de grande precipitação.

Muitas soluções não foram objecto de reflexão amadurecida e, perante as observações críticas, algumas foram modificadas, outras teimosamente mantidas. Raramente uma reforma fiscal terá sido introduzida em semelhante contexto de incertezas.

Incertezas quanto aos regimes de transição. Incertezas quanto ao conteúdo de aspectos básicos integrantes do novo quadro fiscal, ainda desconhecidos. Define-se, assim, um quadro caracterizado por reacções de perplexidade, cepticismo e temor dos contribuintes — estas últimas desencadeadas pela incessante afirmação do propósito de repressão da evasão e de recurso a meios técnicos conducentes a uma implacável eficiência na cobrança.

É com alguma ansiedade que assistimos ao início da vigência de um sistema que cremos deveria ter sido mais amadurecido, sujeito a discussão pública mais aberta e prolongada, precedido da criação de um clima de tranquilidade, de colaboração e de confiança que o tornasse menos polémico e mais consensual.

No turbilhão de diplomas que se vão acumulando, já há sinais visíveis de instabilidade legislativa. A lei orçamental publicada ainda com data do ano transacto não se eximiu a uma primeira alteração de redacção de uma disposição do Código do IRS. Não tardarão a multiplicar-se as rectificações e a refazer-se e adensar-se toda uma teia de circulares enquadrante da acção administrativa.

É-se, pois, induzido a formular, não sem apreensão, uma dúvida sobre se as preocupações de eficiência, simplicidade e estabilidade das categorias fiscais, com firmeza enunciadas nos preâmbulos dos novos Códigos, terão transposto o plano da afirmação de grandes princípios inspiradores, para passarem a enquadrar o regime fiscal concretamente estabelecido e a integrar a sua prática efectiva.

9. Cabe no entanto, reconhecer que as concepções de base da reforma fiscal, traduzidas na adopção dos modelos do IRS e do IRC, ficam a marcar uma viragem histórica na evolução da fiscalidade portuguesa em geral, e da tributação do rendimento em particular.

Conclui-se, de certo modo, um ciclo iniciado com a *décima militar* do século XVII, antecedente pela sua globalidade do imposto único, e de cujo lento desmembramento resultaram alguns dos principais impostos cedulares e reais que perduraram até aos nossos dias.

Procedendo à substituição do sistema dualista modelado na reforma de 1929 e actualizado na sua metodologia profunda na de 62-65, a reforma fiscal de 1988 representa um reencontro com a temática da tributação global que, em breves lampejos, aflorou em três momentos, pelo menos, ao longo da vida do Ministério bicentenário — 1845, 1880, 1922.

Deixemos por aqui, porém, a contemplação de paralelos históricos. O propósito da reforma que ora se implanta foi, fundamentalmente, operar o ajustamento das estruturas tornadas obsoletas da nossa fiscalidade às exigências de desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesa neste final do milénio.

10. Quais as inovações trazidas pela reforma e as características fundamentais dos modelos perfilhados?

1.^a) Substituição (sem passagem pelo estádio intermédio de impostos parcelares por conta do principal) do sistema misto, com-pósito, dualista (impostos cedulares ou de produto, prescindindo das circunstâncias pessoais dos sujeitos passivos; imposto complementar, sobrepondo-se ao conjunto dos rendimentos submetidos aos impostos reais e tendo em conta a situação pessoal dos contribuintes) pela fórmula da tributação progressiva unitária, ajustada à revelação da capacidade contributiva.

2.^a) Manutenção de elementos analíticos, reminiscência das categorias fiscais substituídas, permitindo a discriminação qualitativa dos rendimentos, designadamente por via da protecção da fonte *trabalho*, e a aplicação de diferentes processos de cobrança.

3.^a) Acolhimento tendencial da concepção do acréscimo patrimonial, alargando-se a base de incidência do fluxo regular dos rendimentos ligados às categorias tradicionais da distribuição funcional (rendimento-produto) aos aumentos de poder aquisitivo, incluindo as mais-valias e os ganhos fortuitos.

Esta perspectiva, traduzida, no plano do IRS, na inclusão, a par das seis categorias de rendimentos correspondentes às fon-

tes ou origens do rendimento-produto, de uma outra consagrada às mais-valias, assume particular nitidez no plano do IRC, em que no conceito de *lucro* adoptado passam a compreender-se as variações patrimoniais não reflectidas nos resultados líquidos do exercício.

4.^a) Tributação do agregado familiar pelo sistema do englobamento com divisão (quociente conjugal ou «splitting»), visando-se a atenuação da progressividade resultante do englobamento dos rendimentos, em plano de observância da posição de igualdade dos cônjuges.

5.^a) Aposição de limites a certas entorses ao conceito de tributação unitária ou global, consentidas ou toleradas por razões de prudência na defesa da receita (caso da exclusão da comunicabilidade das perdas nas categorias dos rendimentos empresariais e das mais-valias), ou enquanto não superadas as situações de anonimato de certas aplicações financeiras.

6.^a) Esforço de articulação entre o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e o IRS, por consagração de um sistema de integração parcial sob a forma de um crédito de imposto atribuído aos titulares dos lucros distribuídos.

7.^a) Afirmação do princípio da moderação das taxas conjugada com o alargamento das bases de tributação como aspecto central da reforma da tributação do rendimento, com reflexos na adopção, no plano do imposto sobre as pessoas singulares, de uma escala de taxas caracterizada por progressividade branda e na restrição do âmbito dos benefícios fiscais, particularmente no que se refere à pessoas colectivas.

8.^a) Reconhecimento da necessidade de se atenuarem as distorções do sistema fiscal decorrentes da inflação (embora sem se recorrer como regra a esquemas de indexação automática).

9.^a) Alargamento do campo das garantias dos contribuintes: reafirmação do princípio da fundamentação das decisões da Administração fiscal de fixação dos rendimentos ou de alteração dos rendimentos declarados; consagração da declaração como base da determinação do rendimento colectável, sendo a fixação administrativa a via excepcional; possibilidade de arguição em recurso contencioso da errónea quantificação do rendimento colectável.

10.^a) Alargamento do campo da tributação dos rendimentos reais efectivos, com limitação do recurso a presunções e afastamento de critérios de razoabilidade para definir o limite de presunções ou encargos.

11.^a) Simplificação da tributação do rendimento, procurando assegurar-se sobretudo maior comodidade aos contribuintes; possibilidade de englobamento dos rendimentos numa declaração anual; colaboração dos correios e do sistema bancário; ampliação do sistema de retenção na fonte; faculdade de autoliquidação do imposto.

12.^a) Aproximação dos momentos da obtenção dos rendimentos e da percepção do imposto, designadamente por via da inserção de esquemas de pagamentos por conta com base em liquidações provisórias.

13.^a) Adopção de novas soluções de técnica fiscal, desde a combinação da metodologia tradicional dos abatimentos ao rendimento colectável com dispositivos de dedução à colecta, no campo da tributação das pessoas singulares, até à consagração do regime de transparência fiscal com respeito a determinadas situações no plano da tributação das pessoas colectivas.

14.^a) Criação de um imposto sobre o património predial, como fonte de receitas locais, em articulação com as duas categorias fiscais atinentes à tributação do rendimento.

11. Mas uma reforma da fiscalidade, mesmo encarada na perspectiva restrita do dispositivo normativo, não se limita às concepções dos modelos das categorias tributárias.

A ela também dizem respeito, entre outros aspectos, o conteúdo das soluções concretas em que se desdobra, os ritmos de realização dos diferentes segmentos que a integram, o enquadramento psicológico da mudança.

Ora, a par de carências na harmonização dos complexos ingredientes da reforma fiscal, ressaltam os inconvenientes de uma descoordenação e precipitação que se afigura devida, em certa medida, à persistência na fixação da meta para 1989.

A um mês de distância da data prevista para a entrada em vigor dos novos Códigos fiscais, os respectivos diplomas, se bem que submetidos em versões prévias a discussão pública algum

tempo antes, ainda não se encontravam publicados. Só em 9 de Dezembro de 1988 ocorreu a distribuição do suplemento do Diário da República, datado de 30 de Novembro, em que se contém aqueles diplomas.

Um trimestre vai decorrido desde o início da vigência do novo sistema, e depara-se-nos a insólita situação de não se encontrar legalmente definido o regime e o elenco dos benefícios fiscais — matéria fundamental do recorte da incidência —, e de continuar ausente o quadro das infracções fiscais e respectiva penalização.

Problemas instantes de adaptação e transição estão a ser improvisada e febrilmente considerados — avivando-se inclusivamente as críticas e as perplexidades quanto à aplicação das tabelas práticas de retenção na fonte, dimanadas da Administração fiscal.

Teria, sem dúvida, sido bem preferível — em termos de consecução dos visados objectivos de equidade, eficiência e simplificação, e de se assegurar a consistência e a harmonia lógica das soluções, e também a conveniente preparação e motivação dos serviços, e a receptividade da reforma junto do público — mudar a meta para 1990.

É-se, assim, levado a crer que os imperativos do ciclo político, ou a impaciência em apresentar realizações, se terão sobreposto às exigências de ponderação e reflexão postuladas pela complexidade das mutações introduzidas pela reforma fiscal.

Cabe agora aguardar que da experiência da fase de arranque do novo sistema resultem ensinamentos conducentes à correcção de distorções que, pelo menos em parte, poderiam ter sido evitadas no decurso do período de preparação da presente reforma, restituindo-lhe a harmonia e a consistência indispensável para que possa desempenhar o papel que lhe foi atribuído na modernização das estruturas fiscais do País.

Paulo de Pitta e Cunha

Abril de 1989