

Fórum das Políticas Públicas 2017

Os Desafios das Políticas Fiscais

Equidade, competitividade, sustentabilidade e concorrência fiscal

Painel: Os desafios das políticas fiscais

Dr. António Correia de Campos

Presidente do Conselho Económico Social

Quero agradecer, além de desejar a todos bons dias, quero agradecer à Maria de Lurdes Rodrigues e ao Pedro Adão e Silva esta iniciativa, terem convidado o Conselho Económico e Social para este entendimento tão importante que reúne talvez algumas das mais conhecidas pessoas, diria em linguagem popular, um elenco de luxo. Realmente as pessoas que vão participar nestes dois dias são alguns dos nossos melhores especialistas.

Quero também cumprimentar a minha colega desta mesa Grace Perez-Navarro. Não a conheço pessoalmente a não ser a partir de hoje com todo o gosto. Mas quero sobretudo felicitar os organizadores pelo facto de terem escolhido a OCDE, um representante da OCDE para se nos dirigir aqui hoje. A OCDE tem um registo notável de independência, de conhecimento, de disseminação e divulgação de conhecimento. A OCDE não é um organismo que tenha muito dinheiro, como sabem. Vamos ver agora o que é que o novo Presidente dos Estados Unidos dá nas suas contribuições à OCDE. Já no passado eu vivi a cena do Presidente Reagan inicial, com os cortes iniciais, depois enfim tudo se resolveu. Eu espero que também haja o mesmo regresso, digamos assim, à compreensão dos problemas.

A OCDE é uma organização que desenvolve extremamente bem o seu papel de *carrefour* do conhecimento. É uma forma notável de pôr em conjunto países, tratar a informação de todos eles em conjunto, acumular conhecimento e sobretudo tirar ensinamentos e ajudar os países a prosseguirem. Ainda recentemente, isto é há 3 ou 4 anos, quando presidia o grupo da Assembleia Parlamentar Mista entre o Parlamento Europeu e a República do Chile, tive a ocasião de acompanhar os primeiros tempos da adesão do Chile à OCDE e de experimentar verdadeiramente o interesse que os chilenos tiveram na sua adesão à OCDE e a utilidade que para eles representou essa adesão. Portanto, as minhas felicitações.

A maioria das economias desenvolvidas assentam num modelo económico, chamemos-lhe, misto, onde o mercado assegura a parcela maioritária da afetação de recursos. A provisão pública de bens e serviços, ainda que significativa em sectores como a saúde, a educação ou a ação social, tem uma ponderação menor no total dos produtos internos nacionais. A distribuição direta de rendimento entre os agentes económicos é pois essencialmente determinada pela afetação de mercado que distribui salários, lucros, rendas e juros aos envolvidos na produção e garante a transmissão intergeracional de património. No entanto a distribuição de rendimento coordenada pelo mercado não é escrutinada pelas preferências sociais dos cidadãos, ou não é sempre escrutinada pelas preferências sociais dos cidadãos. Reveladas apenas indiretamente através da participação democrática que assegura a constituição de maiorias políticas.

Os decisores políticos, ou seja, os responsáveis pelas políticas públicas, desempenham um papel essencial na resolução desta dicotomia entre a distribuição de rendimento do mercado e as preferências democraticamente reveladas. A fiscalidade é um instrumento fundamental

nessa intervenção. São os impostos e as transferências que as suas receitas possibilitam que permitem redistribuir o património e o rendimento disponível contribuindo para a inclusão social e a equidade. As investigações recentes sobre a desigualdade mundial, demonstram que existe uma estreita relação entre as políticas fiscais adotadas e a desigualdade. Tony Atkinson, recentemente falecido, demonstra no seu último livro que existe uma correlação quase perfeita entre a evolução da taxa marginal máxima de imposto sobre o rendimento e a evolução do rendimento dos 1% mais ricos, ou seja, que riqueza e imposto são variáveis não independentes. Em particular demonstra o quanto a decisão política de diminuir a progressividade fiscal no final da década de 70, particularmente em países anglo-saxónicos nos anos de Thatcher, Reagan e mais tarde continuados por Blair e Clinton, conduziram afinal a um grande aumento de desigualdade nos anos seguintes.

No plano nacional, os anos recentes de crise em Portugal foram caracterizados por um aumento da carga fiscal, incluindo aqui não apenas os impostos mas as contribuições para a segurança social, muito significativo. De 29,9% do PIB em 2009 para 34,6% em 2015. Em paralelo a diminuição do número de escalões do IRS e o aumento dos impostos indiretos provocaram diminuição da progressividade do sistema fiscal.

Segundo cálculos de um estudo coordenado por Susana Peralta da Faculdade de Economia da Universidade Nova, o índice de progressividade do IRS diminuiu de cerca de 70% em 2009 para 58% em 2013. A carga fiscal portuguesa encontra-se, ainda assim, abaixo da média da União Europeia, que em 2014 se situou em 39,2%. Muitos dirão que é baixa, tudo depende do rendimento disponível após impostos. É muito diferente do da Dinamarca com 47% de carga fiscal.

Decompondo a carga fiscal em impostos diretos e indiretos, Portugal está abaixo da média europeia no que se refere aos diretos. 30,1% do total da carga fiscal que compara com 33,9% da média da União Europeia. E está acima da média Europeia no que se refere a impostos indiretos, 43% do total da carga fiscal que compara com 34% da média da União Europeia. Porquê? Duas explicações resultam de imediato:

Por um lado facilidade de cobrança, por outro lado menor evasão. Apesar da carga fiscal global estar abaixo da média europeia, existe na sociedade portuguesa o sentimento de que ela é excessiva. Este sentimento pode encontrar explicação na crescente iniquidade na sua distribuição, fruto da diminuição da progressividade dos impostos diretos e do aumento dos indiretos. Uma das possíveis explicações para este descontentamento pode estar na ausência de relação entre o aumento da carga fiscal e a melhoria da provisão pública de bens e serviços. Existem países com cargas fiscais muito superiores, como há pouco referi, 47% do PIB no caso Dinamarquês, onde a dimensão da carga fiscal não suscita o mesmo descontentamento, talvez porque essa elevada carga fiscal encontra correspondência mais visível na proteção social e na quantidade e qualidade dos bens e serviços providenciados pelo estado. Uma ligação que entre nós talvez se revele mais ténue. Curiosamente, ainda esta manhã, numa curta entrevista radiofónica, o jornalista que me entrevistou perguntou: como é que era possível fazer aproximar o cidadão, ou melhor, informar o cidadão de que os seus impostos têm utilidade para os benefícios sociais que recebe e como é que era possível convencer o cidadão que paga de que tem de pagar para o cidadão que não pode pagar. Portanto aqui têm, há muito trabalho de cultura ainda a fazer.

Com efeito o caminho para reconciliar os portugueses com o seu sistema fiscal passa necessariamente por aumentar a justiça social que lhe está associada, a equidade. Devem ser dados passos na melhoria dos serviços públicos a fim de existir uma melhor associação entre carga fiscal, qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e progressividade dos impostos. Este último ponto parece estar agora a ser bem acolhido pelo governo, que já deu nota de estar a equacionar o aumento do número de escalões do IRS. Como tudo tem um custo, o que se ganha em equidade pode perder-se em receita, neste caso.

Em paralelo, deve fazer-se notar à sociedade que as transferências sociais financiadas por receita fiscal são um elemento fundamental no combate à pobreza e à desigualdade em Portugal. Segundo os dados publicados no mais recente estudo sobre desigualdade e pobreza em Portugal, coordenado por Carlos Farinha Rodrigues, em 2014 a taxa de pobreza na ausência de transferências sociais teria sido de 26,4%, ou seja, mais 7 pontos percentuais do que a taxa de pobreza verificada após transferências. O mesmo se passa com as pensões, sem elas, muitos mais idosos estariam abaixo do limiar de pobreza em Portugal.

A par da dimensão conjuntural da reflexão que neste fórum se vai levar a cabo, é importante reconhecer que o sistema fiscal enfrentará importantes desafios num futuro próximo. Num contexto em que a remuneração do capital tem ultrapassado o crescimento económico, como assinalou Thomas Piketty, seria interessante um caminho de harmonização fiscal à escala europeia sobre os rendimentos de capital. Interessante, não sei se possível. A atual circunstância de mobilidade dos rendimentos de capital como taxas de imposto sobre esses rendimentos fixadas a nível nacional, tem conduzido a uma concorrência fiscal indesejável ou pelo menos não saudável, que permite que os rendimentos de capital se evadam dos sistemas fiscais nacionais onde são gerados, sobrecarregando de forma crescente a fiscalidade sobre os rendimentos do trabalho. Complementarmente, e tal como foi também assinalado pelo referido Thomas Piketty, têm sido ouvidas cada vez mais vozes a propor uma taxa de imposto supranacional sobre o património herdado, como forma de valorizar o mérito em vez da transferência intergeracional.

Finalmente, gostaria de terminar esta intervenção relevando a mensagem com que a iniciei: sem fiscalidade não há democracia plena. Os impostos não são uma distorção de uma eventualmente justa afetação de mercado, porque não se pode pedir ao mercado que seja intrinsecamente justo. Só a redistribuição de recursos guiada pelo mandato democrático garante a concretização de um conceito de justiça social de um povo. Muito mais do que um problema exclusivamente económico, a reflexão sobre a fiscalidade convoca-nos para a discussão das mais elementares fundações da convivência democrática. Tal como lembrou Oliver Holmes Jr., um juiz do supremo tribunal norte-americano, os impostos são o preço que pagamos pela civilização. *Taxes are the price we pay for civilization.*