

APRESENTAÇÃO

Hesitou-se muito sobre a conveniência de proceder à publicação das peças que, no conhecimento do Ministro das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, exprimem o debate público havido e intencionalmente provocado pelo Governo sobre o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal presidida pelo Dr. José da Silva Lopes. Desse debate arrancou a definição da orientação da reforma fiscal do XIII Governo Constitucional, como consta da Resolução do Conselho de Ministros nº. 119/97 de 14 de Julho.

Por um lado, este debate público, apesar de heterogéneo, traduz os pontos de vista da sociedade civil acerca do sistema fiscal e permite clarificar muitas das suas questões mais candentes. Por outro lado, sempre o Governo exprimiu a intenção de divulgar o conjunto desses depoimentos e o signatário não gosta de deixar as promessas por cumprir e os compromissos por honrar.

É, todavia, certo que a extensão dos depoimentos, apesar do grau relativamente reduzido de participação, fora do âmbito mais estrito da Administração Fiscal e dos especialistas dos impostos, aliada à diversidade de forma e até de qualidade das contribuições, torna esta publicação relativamente indigesta.

Para a tornar mais dimensionada e mais útil preferiu-se omitir as tomadas de posição relativas, em exclusivo, à organização da Administração Fiscal, em boa parte oriundas de dentro do próprio aparelho administrativo e representando pontos de vista relevantes mas, em geral, sem notório interesse público, por se tratar de um debate interno à Administração Tributária.

É isso que agora se faz, apresentando os materiais, por razões de autenticidade, com o menor grau de elaboração possível, o que, se não torna mais aliciante a leitura, facilita e certifica a autenticidade dos depoimentos e pontos de vista apresentados.

Publicam-se, igualmente, os textos de relatórios e debates que foi possível reproduzir de jornadas fiscais que periodicamente o Ministério das Finanças organizou para suscitar um debate conjunto e conjugado de especialistas, representantes dos interesses sociais e responsáveis da administração fiscal.

Poder-se-á perguntar quais os resultados deste debate.

O principal deles foi, sem dúvida, a possibilidade de redefinir uma proposta da reforma fiscal, constante da referida Resolução do Conselho de Ministros de 1997, a qual de outra maneira não teria sido possível, dando-lhe execução exigente, conforme se dá conta, em publicação separada e reportada ao final de Dezembro de 1998. De uma insatisfação com o estado da nossa fiscalidade — comumente partilhada — chegou-se a uma proposta de re-

forma fiscal estrategicamente programada para seis anos a partir de 1997. Para citar o Dr. António Carlos Santos, da questão fiscal passou-se à Reforma Fiscal.

Foi, por outro lado, possível definir orientações políticas acerca do conteúdo essencial do Relatório Silva Lopes.

Mais uma vez exprime o signatário o grande apreço por este Relatório, que proporcionou um debate rico e clarificou muitas operações de seguimento ou de correcção necessárias para modernizar o nosso sistema fiscal.

Não se deixa, todavia, de sublinhar também que muitos dos que mais insistiram com o Governo para dar execução — sem mais — ao Relatório, logo se opuseram às medidas mais relevantes que, seguindo as sugestões dele, foram tomadas ou propostas (nomeadamente, no Orçamento do Estado para 1999, em relação ao IRS). O debate acerca da transformação dos abatimentos à matéria colectável em deduções à colecta no processo orçamental de 1999 foi a este respeito bem elucidativo da hipocrisia dos que têm um duplo discurso sobre a reforma fiscal: reclamam essa reforma para se oporem a todas as medidas que lhe dão concretização.

O Governo, ao contrário, repensou as conclusões do Relatório Silva Lopes, com base no debate social, bem como no aprofundamento de estudos complementares, dos quais foram incumbidas numerosas comissões e grupos de trabalho, à luz do seu Programa — mas indo manifestamente bem além dele.

Faz-se, da orientação política tomada a respeito dos principais capítulos do relatório, um breve balanço.

Quanto à orgânica da Administração Fiscal sublinha-se que a reafirmação da sugestão da criação de um organismo autónomo de Administração Fiscal foi enriquecedora e deu origem a um desenvolvimento bastante diferente do modelo proposto no capº 2º do Relatório Silva Lopes, mas certamente foi estimulada pela ideia da criação de um instituto público de Administração Fiscal nele sugerida timidamente. A integração das tesourarias na Administração Fiscal, a criação da Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira, a progressiva articulação e harmonização entre a Administração Fiscal tradicional e a Administração Alfandegária e o modelo a que se chegou no seguimento dos trabalhos da comissão presidida pelo Prof. João Caupers são bastante diferentes de tudo quanto se propõe no capº 2º do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento para a Reforma Fiscal, mas devem-lhe um precioso contributo inicial, que aqui se reconhece e agradece.

Quanto ao capº 3º sobre os recursos humanos da administração fiscal, também ele alimentou uma reflexão que conduziu a muitas das medidas tomadas para melhorar o sistema remuneratório e de carreiras, as estruturas de formação, a quantidade e a qualidade dos recursos humanos da nossa Administração Fiscal, tendo em conta a emergência do processo de informatização, que exigirá uma outra — bem diferente — combinação entre informação, recursos humanos e recursos materiais.

O capº 4º sobre a Inspeção Tributária tem muitas sugestões que inspiraram a acção concreta tendente a dinamizar a fiscalização, a qual conduziu à Lei Geral Tributária, ao Regulamento Geral de Fiscalização e a toda uma filosofia de transformação da Fiscalização Tributária. Ela deve muito a este capº 4º, que, como os restantes, largamente transmite muito da cultura e da experiência da Administração Fiscal e dos seus trabalhadores.

O capº 5º sobre a Informática Tributária apresenta ideias que foram objecto de reflexão, embora tenha dado origem a um modelo de informatização bastante diferente, por opção política do Governo.

O capº 6º da Justiça Fiscal foi objecto de reflexão e de reelaboração no âmbito da Lei Geral Tributária, do Grupo de Trabalho para a Revisão da Legislação sobre Infracções Fiscais e de numerosas medidas tomadas no domínio das estruturas da administração tributária e da justiça e da estrutura jurisdicional fiscal.

O capº 7º sobre o ónus da prova, apesar de devidamente apreciado, foi objecto de um tratamento bastante diferente por parte da legislação da iniciativa do actual Governo, nomeadamente a Lei Geral Tributária. Teve-se em conta a grande diversidade de pontos de vista entre a Administração Fiscal e diferentes grupos de contribuintes, procurando chegar a uma solução mais equilibrada e realista.

O capº 8º sobre os métodos indirectos de determinação em matéria colectável, inspirou uma filosofia sobre os métodos indirectos que, consagrada na Lei Geral Tributária, deve reconhecer a profunda dívida ao Relatório Silva Lopes, mesmo quando dele se afastou (e foi muito, por opção ou necessidade).

Quanto ao capº 9º sobre o sigilo bancário a orientação do Governo foi contrária ao que neste Relatório se propõe, por se entender que o risco da deslocalização de actividades financeiras e a necessidade do sigilo bancário para o actual funcionamento do sistema de crédito e financeiro, num contexto de integração europeia e globalização, impõem a manutenção de uma orientação rigorosa e até algo rígida na defesa do sigilo bancário, apesar dos conhecidos custos que, em matéria de justiça como de eficiência fiscal, daqui resultam.

A renúncia voluntária ao sigilo foi todavia encorajada para obter vantagens excepcionais — por exemplo, para muitos dos beneficiários do chamado plano Mateus. É um caminho que deve explorar-se, pois em nada viola o sigilo como garantia, mas estimula a necessidade de uma informação fiscal mais alargada e verídica, sem a qual, nem a justiça, nem a eficiência, nem a solidariedade — valores que o sistema de impostos deve garantir — podem receber impulsos fundamentais.

O capº 10º sobre a tributação das remunerações acessórias não pareceu que tivesse condições para ser aplicado no decurso da presente legislatura e carecerá de mais aprofundadas reflexões, diálogo e concertação social.

Quanto aos capºs 11º e 12º, após prolongada discussão com as instituições financeiras, foi deliberado constituir um grupo de trabalho presidido pelo Prof. Dr. Paulo de Pitta e Cunha. Este está ultimando um relatório que permitirá avaliar em que medida as pro-

e Cunha. Este está ultimando um relatório que permitirá avaliar em que medida as propostas do Relatório Silva Lopes ou as reivindicações, de sentido globalmente oposto, das principais instituições financeiras, devem ser tidas em conta na definição de uma orientação política adequada e equilibrada, que combine a busca de justiça fiscal com o estímulo à necessária eficiência num sector de ponta da nossa economia, aliás central, no âmbito da União Económica Monetária e Europeia e da competitividade portuguesa no contexto da globalização.

Quanto ao IRS (cap. 13º), o grupo de trabalho presidido pelo Prof. Doutor Rogério Fernandes Ferreira fez um conjunto de grandes propostas, em boa parte inspiradas pelo relatório Silva Lopes, que o Governo verteu na reforma do IRS constante do Relatório do Orçamento para 1999.

Muitas das medidas do capº 14º sobre o IRC e do capº 15º sobre o IVA foram também introduzidas pelo Governo, numa perspectiva de gradualismo e de pequenos passos, que, apesar da diversidade dessas medidas em relação a muito do que se propõe no Relatório Silva Lopes, correspondem, no essencial, quanto a estes impostos, à filosofia desse Relatório: melhoria gradualista — “desenvolvimento” — da reforma fiscal. Aqui, sim, o sistema é compatível com a ideia de mero desenvolvimento, em vez de mais profundas reformas estruturais.

O Imposto do Selo, objecto de uma proposta de lei pendente no Conselho de Ministros neste mês de Dezembro em que se escreve esta Apresentação, é remodelado num sentido que tem em conta as observações do Relatório Silva Lopes, embora se afaste bastante dela em pontos fundamentais, nomeadamente por atender a critérios da competitividade do sistema financeiro em economia aberta (euro e globalização).

Quanto aos impostos sobre o património, também, em vez de alterações pontuais, embora profundas, se seguiu diferente orientação. Após a Revisão Constitucional, que abriu a possibilidade de extinguir o Imposto sobre Sucessões e Doações, criaram-se condições para que um imposto global sobre o património substitua a Contribuição Autárquica, o Imposto sobre Sucessões e Doações e a Sisa, que formam um conjunto arcaico, globalmente ineficiente e injusto e, na nossa opinião, irreformável sem mudança profunda. É este o mandato de uma comissão presidida pelo Dr. Henrique Medina Carreira, cujo relatório global se espera esteja pronto no final de Dezembro de 1998 ou Janeiro de 1999. O debate sobre ele permitirá formular opções que possam ser maioritárias.

A discussão sobre o Relatório Silva Lopes e o próprio conteúdo desse Relatório foram, pois, fecundos. Em muitos casos, inspiraram medidas de conteúdo diferente das propostas do Relatório. Em outros, deverão ser tidos em conta para a reformulação da etapa da reforma fiscal correspondente à próxima legislatura, criando os consensos parlamentares maioritários absolutamente necessários em matéria fiscal, a qual no essencial é da competência reservada da Assembleia da República. Em outros, foram no essencial seguidas as propostas da Comissão.

que se não esgota na presente legislatura — nem nunca tal pretendeu —, mas que nela teve um impulso decisivo e muitas das medidas fundadoras ou fundamentais.

Por isso a publicação deste textos inspirados pelo Relatório se considera ser a melhor homenagem a este importante ponto de partida para a correcção de muitos dos pontos tortos e mortos do sistema fiscal e a abertura de um novo caminho, que a internacionalização da economia e o reforço da coordenação fiscal no âmbito da União Europeia virão cada vez mais a configurar de modo decisivo.

A Reforma Fiscal para o século XXI corresponde a um salto qualitativo essencial, que deve ser dado com quem compartilhe valores convergentes de progresso, justiça e eficiência na sociedade portuguesa. Nunca chegámos a ter — pelo arcaísmo e pela injustiça do salazarismo, pelas incertezas erráticas e pela abertura dos espaços incontrolláveis aos privilégios múltiplos de grupos de interesse, à evasão e à fraude massificadas — um sistema fiscal moderno e social-democrático, como a generalidade dos outros países da União Europeia. E estamos hoje — pela deslocalização dos factores de produção não laborais nem dominiais, pela concorrência fiscal, pela integração acelerada dos grandes espaços, pela globalização —, pelas exigências da coordenação fiscal na União Europeia — confrontados com o desafio dos sistemas fiscais pós-industriais, abertos, carecidos de coordenação global e de uma recentragem na justiça, na solidariedade e na eficiência da geração de receita. O relatório Silva Lopes terá, na sua visão muito nacional e de economia fechada, ser completado por estas dimensões constitutivas da sociedade do século XXI.

Também aqui temos de progredir *per saltum*, suprimindo atrasos históricos. Ouvir as opiniões de sociedade é às vezes mais útil para isso do que reler os livros dos doutores.

Lisboa 17 de Dezembro de 1998

O Ministro das Finanças,



António de Sousa Franco