

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E A PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2005

A Constituição da República é a lei fundamental do País a que todos os portugueses, incluindo o governo e demais órgãos de soberania, estão obrigados a respeitar e a fazer respeitar.

Nestes tempos revoltos, em que o respeito pela lei é considerada por muitos como coisa de somenos importância (veja-se o que sucede a nível do direito internacional), em que a questão do défice orçamental domina completamente a atenção dos media e dos especialistas, quer sejam políticos ou não, interessa, fugindo a este “pensamento único dominante”, reflectir sobre a Proposta de Orçamento numa óptica diferente, qual seja a de procurar saber se ela está de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República.

É isto porque a Constituição define orientações muito claras no campo das receitas e despesas do Estado, que normalmente são esquecidas quer na elaboração do Orçamento quer no debate nacional sobre a Proposta de OE.

O QUE ESTABELECE A CONSTITUIÇÃO E O QUE DEFENDE A PROPOSTA DE OE2005

O nº1 do artº 103 da Constituição da República estabelece que “ o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza”.

Será que esta segunda parte do preceito constitucional – uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza – que é, sob o ponto de vista constitucional, tão importante como a primeira, é respeitado na Proposta de OE2005 ?

É evidente que não é nossa intenção nem é possível responder a esta questão com um “SIM” ou um “NÃO”, mas apenas nos propomos alinhar alguns dados e reflexões visando contribuir para que cada um possa tirar a sua própria conclusão.

Começemos por analisar dados sobre a repartição do rendimento em Portugal. As estatísticas oficiais são escassas ou mesmo inexistentes neste domínio. Por ex., na série referente ao período 1993-2003 com a designação “Rémunération des salariés” disponibilizada pelo Eurostat no seu “site”, Portugal é o único país da UE15 que disponibiliza dados referentes apenas a quatro anos dos 11 anos constantes da referida informação, e mesmo esses são relativos a um período recuado (1995-1998).

Apesar desta importante lacuna das estatísticas oficiais que torna a questão da repartição do rendimento em Portugal um assunto quase tabu, mesmo assim vamos procurar ultrapassá-la relativamente ao período 2001-2003 com estimativas que elaboramos com base em dados oficiais do Banco de Portugal. É isto porque esta entidade, inexplicavelmente, passou a incluir nos dados que publica sobre “Remunerações” as contribuições efectivas e fictícias dos empregadores para a Segurança Social, o que não acontecia em anos anteriores em que os valores apareciam desagregados.

Os resultados obtidos constam do quadro I.

Quadro I – Percentagem que “Ordenados e salários” representam do PIBpm

ANOS	PIB pm Mil contos (Preços correntes)	Ordenados e Salários Mil contos (Preços correntes)	% Ordenados e Salários/ PIBpm
1973	342.817	162.368	47,4%
1974	405.744	213.138	52,5%
1975	469.776	276.981	59,0%
1980	1.476.316	634.724	43,0%
1990	10.072.063	3.533.078	35,1%
1995	15.912.873	5.567.193	35,0%
	Milhões Euros	Milhões Euros	% do PIB
2001(E)	123.762	49.574	40,1%
2002(E)	129.280	52.299	40,5%
2003(E)	130.856	49.942	38,2%

FONTE: 1970-1995 : Dados disponíveis no “site” do Banco de Portugal ; 2001-2003: Estimativas calculadas com base nos dados constantes dos Relatórios do Banco de Portugal

Apesar das deficiências que eventualmente existam nos próprios dados do Banco de Portugal e nas nossas estimativas, uma conclusão parece evidente: - em Portugal verifica-se um crescente agravamento da desigualdade na repartição da riqueza nacional, representando a parte dos salários e ordenados no PIB uma percentagem cada vez menor.

Esta evolução é confirmada por outros dados, agora do Eurostat. De acordo com uma informação disponível no “site” do Eurostat (ver “Inégalité de repartition des revenus - Rapport interquintile de revenu”), em Portugal os 20% da população mais ricos têm um rendimento cerca de 6,5 vezes superior aos 20% da população com mais baixos rendimentos, enquanto na União Europeia, quer seja UE15 quer UE25, essa razão atinge apenas 4,4 vezes mais. Por outro lado, enquanto na UE se verifica uma tendência para a redução da desigualdade, em Portugal tem-se verificado precisamente a tendência contrária, ou seja, o crescimento da desigualdade na repartição do rendimento.

A questão que se coloca agora é a seguinte :- Será que o sistema fiscal e, em particular, a Proposta de Orçamento do Estado para 2005, contribui para “ uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza” como estabelece o nº1 do artº 103 da Constituição? - Observem-se os dados oficiais do quadro II.

QUADRO II – Evolução do Peso dos Impostos Directos e dos Impostos Indirectos

DESIGNAÇÃO IMPOSTOS	2002	2003	2004	2005	PERCENTAGEM DAS RECEITAS FISCAIS TOTAIS			
	Estimativa	Estimativa	Estimativa	Orçamento				
	Milhões €	Milhões €	Milhões €	Milhões €	2002	2003	2004	2005
IRS	7.413,90	7.110,00	7.535,00	7.905,00	26,4%	25,9%	26,3%	26,5%
IRC	4.203,70	3.464,00	3.637,00	3.123,00	15,0%	12,6%	12,7%	10,5%
Outros	99,5	101	28	221	0,4%	0,4%	0,1%	0,7%
I.DIRECTOS	11.717,10	10.675,00	11.200,00	11.249,00	41,8%	38,9%	39,1%	37,7%
ISP	2.700,00	3.074,00	3.102,00	3.275,00	9,6%	11,2%	10,8%	11,0%
IVA	9.813,50	9.812,00	10.388,00	11.100,00	35,0%	35,8%	36,3%	37,2%
IA	1.211,00	971,5	1.115,00	1.164,00	4,3%	3,5%	3,9%	3,9%
IT	1.117,30	1.240,00	1.145,00	1.220,00	4,0%	4,5%	4,0%	4,1%
Selo e Estampilhas	1.192,30	1.337,60	1.430,00	1.500,00	4,3%	4,9%	5,0%	5,0%
Outros	286,4	323,5	260	335	1,0%	1,2%	0,9%	1,1%
I.INDIRECTOS	16.320,50	16.758,60	17.440,00	18.594,00	58,2%	61,1%	60,9%	62,3%
TOTAL	28.037,60	27.433,60	28.640,00	29.843,00	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FONTE: 2002: Relatório OE2003, pág. 51; 2003: Relatório OE2004, pág. 60; 2004 e 2005: Relatório OE2005, pg.51

Como se sabe os Impostos Directos são, sob o ponto de vista de equidade, mais justos que os Impostos Indirectos. E isto porque os primeiros atendem ao rendimento auferido por cada contribuinte (quanto mais elevado é o rendimento maior é o imposto pago ao Estado), enquanto nos segundos isso já não acontece (quando se adquire um bem ou um serviço, seja qual for o rendimento do contribuinte, ele paga sempre o mesmo imposto em euros).

Entre 2002 e 2005, o peso das receitas fiscais que têm como origem os Impostos Directos diminuirá – passará de 41,8% para 37,7% das receitas fiscais totais– enquanto o peso das receitas que têm como origem os Impostos Indirectos crescerá de 58,2% para 62,3%. E com a Proposta OE2005, num único ano (2005), o peso dos Impostos Indirectos nas receitas fiscais crescerá 1,4 pontos percentuais, enquanto o peso dos Indirectos Directos descerá em igual proporção.

Mas não é apenas por esta razão que a Proposta de OE2005 não respeita, a nosso ver, um dos objectivos estabelecidos pela própria Constituição para o sistema fiscal. E isto porque mesmo a nível de Impostos Directos verifica-se um “agravamento da injustiça fiscal”.

Como se sabe, as receitas dos Impostos Directos têm como origem o IRS e o IRC. O primeiro – o IRS – é pago fundamentalmente pelos trabalhadores. O segundo – o IRC – é pago pelas empresas. E o peso das receitas que têm como origem o IRS não tem diminuído (em 2002 representou 26,4% das receitas fiscais do Estado, e em 2005 prevê-se que represente 26,5%), enquanto o peso das receitas que têm como fonte o IRC tem descido e bastante (em 2002, representou 15% das receitas fiscais totais do Estado e, em 2005, prevê-se que represente somente 10,5%), e com o eventual “ choque fiscal” ainda baixará mais.

ELIMINAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PARA TRABALHADORES vs MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS PARA AS EMPRESAS

Uma das questões que teve maior projecção nos media foi a eliminação dos benefícios fiscais a nível do IRS que beneficiavam alguns segmentos de trabalhadores. De acordo com os dados

do próprio Relatório da Proposta de OE2005 estima-se que isso poderá representar uma redução da despesa fiscal (receita não cobrada) inferior a 350 milhões de euros.

Para além de muitos outros benefícios fiscais que já gozam as empresas (em 2005, os benefícios fiscais a nível do IRC prevê-se que atinjam 304 milhões de euros e, a nível do ISP, 179 milhões de euros), existe um outro de não se fala e que nem é contabilizado nos dados sobre despesa fiscal publicados nos relatórios das Propostas de OE.. E esse é a possibilidade que têm as empresas, de acordo com o artº 47 do Código do IRC, de abater nos lucros “de um ou mais dos seis exercícios posteriores” os prejuízos que apresentem. Para se poder ficar com uma ideia da receita fiscal que o Estado perde por esse facto observem-se os dados divulgados pela Administração Fiscal constantes do quadro III

QUADROIII- Benefícios e Prejuízos deduzidos na Matéria Colectável sujeita a IRC

DESIGNAÇÃO	MILHÕES DE EUROS				TOTAL
	1999	2000	2001	2002	Milhões €
Prejuízos Fiscais deduzidos	2 021	1 927	1 798	1 627	7 373
Benefícios Fiscais deduzidos	1 973	3 084	1 869	696	7 622
PREJUÍZOS E BENEFÍCIOS DEDUZIDOS	3 994	4 991	3 667	2 323	14 975
PREJUÍZOS PARA EFEITOS FISCAIS	5.234	8.168	9.763	16.729	39 894

FONTE: Direcção dos Serviços de IRC – Ministério das Finanças

No período 1999-2002, foram deduzidos na matéria colectável das empresas sujeitas a IRC, 14.975 milhões de euros (prejuízos + benefícios fiscais) que assim deixaram de pagar IRC. Se tivessem pago à taxa média legal que vigorou neste período – 32% - o Estado teria obtido mais 4.792 milhões de euros de receita fiscal.

Para além disso, os dados do quadro anterior também mostram que, no mesmo período, as empresas acumularam 39.894 milhões de euros de prejuízos fiscais, que poderão ser descontados nos lucros que eventualmente tenham nos 6 anos subsequentes. Admitindo que uma parcela destes prejuízos foi já deduzida nos lucros de 2000, 2001, 2002 – e portanto já está incluída na receita fiscal perdida calculada anteriormente, mesmo assim ainda restarão 34.542 milhões de euros de prejuízos que poderão ser deduzidos nos lucros de anos futuros. Considerando uma taxa legal de 25%, isso significará uma despesa fiscal (receita fiscal não cobrada) que avaliamos em 8.635,5. Se somarmos a esta receita fiscal que o Estado poderá perder no futuro àquela que já perdeu devido dedução de 14.975 milhões de euros de prejuízos e benefícios referida anteriormente, obtém-se 13.427,5 milhões de euros de receita perdida. Se compararmos este valor com o acréscimo da receita fiscal que o Estado poderá obter em 2005 com a eliminação dos benefícios que eram concedidos a nível de PPR, CPH e PPA – no máximo 350 milhões de euros – rapidamente conclui-se que este último valor é uma “gota num oceano” e que a decisão de acabar com aqueles benefícios traduz uma política de “arrancar na floresta apenas a árvore que dava alguma sombra a trabalhadores”.

Eugénio Rosa
edr@mail.telepac.pt