

06.01.2021

Artigo

Os Impostos e o Risco: da Reforma do Estado à Reforma Fiscal

Carlos Lobo

**LOBO
VASC**

Tax
Reinvented

06.01.2021

**Os Impostos e o Risco:
da Reforma do Estado à
Reforma Fiscal**

Carlos Lobo

Já nada é como era dantes! Esta expressão, muitas vezes interpretada como fatalista, não é mais do que a constatação normal de uma evolução natural. A ponderação dos efeitos da mudança – negativos ou positivos – depende meramente da capacidade de adaptação revelada pelos sujeitos e pelas instituições.

A globalização, a desmaterialização e a digitalização mudaram radicalmente o nosso Mundo. São realidades incontornáveis cujas reacções básicas adversas – protecção, nacionalismo ou negacionismo – constituem simples negações primárias, estilhaçadas na primeira oportunidade em que os efeitos positivos da nova ordem económica se demonstrarem. Efectivamente, a grande força desta nova realidade decorre dos seus efeitos de rede. Pela primeira vez na História, a humanidade pode reagir uniformemente e em tempo real perante uma necessidade. As fronteiras desapareceram, a informação flui à velocidade da luz e o seu aproveitamento, e tratamento, é facilmente processado em terminais pessoais como é o simples telemóvel.

Neste quadro, o Estado mudou. De prestador passou a regulador num primeiro momento. Porém, agora, com os sistemas de feedback permanente e com os agentes do mercado a auto-organizarem-se em iniciativas de auto-regulação e co-regulação, a própria actividade heteroregulação encontra-se em crise, perante as assimetrias informativas ou eventuais “capturas”. Portugal é claramente um exemplo desta situação nos campos das telecomunicações, dos resíduos, dos transportes rodoviários, dos serviços profissionais, do Ambiente ...

De facto, é difícil justificar a heteroregulação quando não existem falhas de mercado. Aqueles exemplos de escola de Bem Público – farol, estradas, segurança, justiça, educação, saúde – saíram claramente do campo das “falhas de provisão” (sector da eficiência) para o campo da “redistribuição” (sector da igualdade). A grande questão não é saber se o mercado consegue fornecer esses bens, é sim saber se os consegue fornecer em termos que possam ser acessíveis para todos. Porém, o campo da redistribuição é claramente o da responsabilidade do “governante” e não do tecnocrata regulador (que actua de acordo com o primado da independência).

06.01.2021

**Os Impostos e o Risco:
da Reforma do Estado à
Reforma Fiscal**

Carlos Lobo

Porém, nesta “aldeia gaulesa” das funções estatais, resta uma “falha de mercado”: o risco. Este “risco” assola o mercado de uma forma transversal e sistémica. Por outro lado, a rede global amplificou este risco por via da velocidade de transmissão de informação e pela inexistência de “filtros” a rumores. O mercado, por esta razão, reage desproporcionadamente a estes estímulos, cabendo às instituições públicas dirimir os mesmos.

A crise do COVID 19 é um exemplo paradigmático desta situação. Ou o sentimento de “falha de Estado” quando ocorreram os fogos florestais de 2017. Neste quadro, a derradeira função do Estado é a “gestão do risco” em todas as áreas: diplomática, cibersegurança, protecção civil, saúde, entre outras.

Também aqui o campo da redistribuição tem um papel crucial: grande parte dos riscos actuais decorrem de assimetrias sociais (que historicamente originaram revoluções convulsiva (como a Revolução Francesa ou a Revolução Soviética) e que hoje tem tradução nos fluxos migratórios globais. Daí que a política de redistribuição interna (por via do sistema fiscal nacional) e externa (por via da cooperação internacional) se apresentem como cruciais no sentido de reduzir este risco sistémico (que aliás tem tendência a aumentar atento o efeito da infoexclusão).

O país que mais depressa se adaptar a este novo quadro global, será aquele que retirará melhores resultados na recuperação global da crise económica e social que se antevê.

Portugal nem está numa má situação a este respeito. O seu clima, a segurança e os costumes nacionais constituem fontes de atracção de talento e riqueza. A sua única falha resulta no excessivo conservadorismo das políticas públicas ainda moldadas segundo um modelo napoleónico, vertical, formal, e excessivamente autoritário por via da outorga de “pequenos poderes”, sempre usados para bloquear e nunca para auxiliar (devido, claro está, à tendência geral de “aversão ao risco”).

O caso mais paradigmático é o nosso modelo de gestão orçamental “de caixa” imutável desde o século XIX, e claramente desadequado para os desafios do século XXI. Por outro lado, quando se diz que a “política pública deve criar valor”, nem sequer sabemos fazer essa mensuração por inexistência de um “Balanço do Estado”.

06.01.2021

**Os Impostos e o Risco:
da Reforma do Estado à
Reforma Fiscal**

Neste quadro, uma Reforma Fiscal torna-se imperativa. Essa Reforma Fiscal deve centrar-se precisamente nestes dois pilares fundamentais: o risco e a redistribuição.

Carlos Lobo

Deixando o segundo pilar para outra oportunidade, a gestão do risco assume uma dimensão inovadora que não tem merecido uma especial atenção por parte das entidades públicas. Tivemos, efectivamente, um simulacro com a defunta “taxa” de protecção civil, cujas intenções eram acertadas mas cuja aplicação era tecnicamente defeituosa.

Também os tributos ambientais deverão ser configurados numa lógica de luta contra as alterações climáticas – o derradeiro factor de risco.

O mesmo se pode dizer das contribuições (triplicadas – contribuição, adicional e participação no fundo de resolução) de solidariedade sobre o sector bancário cuja justificação assenta na “gestão de riscos de crises sistémicas no sector bancário”.

Ora, uma vez que a gestão laxista dos custos de risco não se pode tornar um efeito na distorção da concorrência sectorial, torna-se crítico alterar a integralidade do modelo das contribuições sectoriais. É um exercício exigente, mas crucial para a aceleração do processo de recuperação económica, já que melhora, num primeiro momento, a eficiência geral do sistema – por eliminação de tributos totalmente irracionais (como a CESE) – e reduz, para o futuro, o risco estrutural do sistema.

A tecnologia técnica já existe. As ciências actuariais e a estatística detêm toda uma base científica que permite a afinação eficiente dos modelos de tributação. O sistema fiscal deve ser reformado no sentido da redução do risco da estrutura económica.

Numa outra configuração, deverá propiciar investimentos em modelos inovadores que reduzam esse mesmo risco sistémico. Estamos a falar de um regime nacional de incentivos à actividades de investigação e desenvolvimento em gestão do risco, testes médicos, zonas francas tecnológicas, e outras. O nosso regime fiscal deve proteger investimentos efectivos nas áreas de risco, já que quem os superar captura uma enorme fatia de mercado disponível. É assim que o mercado funciona: quem superar uma “falha de mercado” fica a dominar esse mercado. Compete ao Estado, e ao sistema fiscal, proteger esses investimentos e, por essa via, incentivar a sua realização.

06.01.2021

**Os Impostos e o Risco:
da Reforma do Estado à
Reforma Fiscal**

É esta a verdadeira parceria público-privada que se deve construir: uma relação virtuosa entre os diversos agentes no sentido da redução do risco da actividade, atraindo investimento e concretizando inovação.

Carlos Lobo

E, claro, nada afasta mais o risco do que a confiança: e aqui a relação tributária, em si própria, também deverá alterar-se. As decisões administrativas fiscais não podem ser, elas próprias, uma fonte de risco. As informações vinculativas devem ser céleres e claras; a relação entre o contribuinte e o Estado deve passar de um modelo autoritário (subjugado/subjugante) para um modelo de parceria dialogante. Finalmente, os tribunais devem funcionar.

Só ultrapassaremos o risco, com confiança. A Administração Fiscal deverá confiar nos contribuintes e vice-versa. Ainda há um longo caminho percorrer (sinuoso e arriscado).