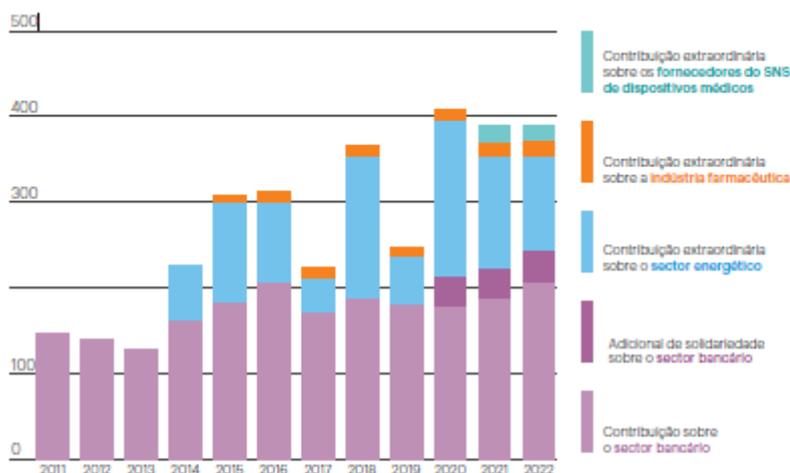


Meio: Público

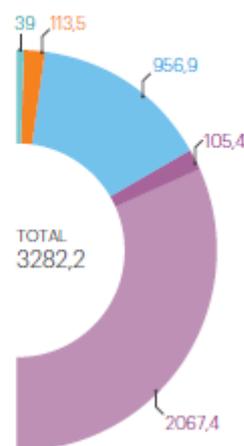
Data: 29/05/2023

Economia Receitas do Estado têm crescido com taxas que arrancaram em 2011

Contribuição sobre os bancos é a que gera mais receitas
Valor em milhões de euros



Total por contribuição
Valor em milhões de euros



Fonte: Conta Geral do Estado

PÚBLICO

Contribuições extraordinárias já geraram 3282 milhões

Nova contribuição extraordinária sobre o alojamento local junta-se a outras que têm sido prorrogadas todos os anos. A que gera mais receita incide sobre os bancos

Luís Villalobos

As contribuições extraordinárias que estão em vigor já geraram uma receita de 3282 milhões de euros, de acordo com os cálculos do PÚBLICO feitos a partir dos relatórios da Conta Geral do Estado.

A mais antiga, que incide sobre os bancos desde 2011, é também a que movimenta um valor maior, tendo chegado aos 2067 milhões até 2022. A este montante pode-se somar mais 105,4 milhões do adicional de solidariedade sobre o sector bancário (ASSB), criado em 2020.

Seguem-se depois, por ordem cronológica, a contribuição extraordinária sobre o sector energético (gerou 957 milhões desde 2014), a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica (113,5 milhões desde 2015) e a contribuição extraordinária sobre os fornecedores do serviço nacional de saúde de dispositivos médicos (39 milhões desde 2021).

No final do ano passado surgiram as contribuições de solidariedade temporárias sobre os sectores da energia (iniciativa europeia) e da distribuição alimentar - neste caso circunscritas aos anos de 2022 e de 2023 -, e está prestes a surgir uma outra, a

contribuição extraordinária sobre o alojamento local (CEAL).

Esta última faz parte do pacote de medidas ligadas à habitação que está neste momento em discussão no Parlamento, prevendo-se que os primeiros pagamentos tenham de ser feitos no ano que vem, sendo as receitas consignadas ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

A taxa aplicável é de 20%, que incide sobre rendimentos presumíveis a partir de dois coeficientes, um económico e outro de “pressão urbanística à área bruta privativa dos imóveis habitacionais”, embora haja excepções, como no caso dos imóveis localizados nos territórios do interior.

A medida abrange “imóveis habitacionais”, isto é, “fracções autónomas e as partes ou divisões de prédios urbanos susceptíveis de utilização independente de natureza habitacional”.

O cálculo envolve a base de dados do INE, tendo Eduardo Miranda, presidente da associação que representa o sector do alojamento local, a Alep, destacado que o INE apenas contabiliza os AL com dez ou mais camas, ou seja, de maior dimensão e, por regra, abertos todo o ano. Não é conhecida uma estimativa de receitas por parte do Governo a partir da CEAL.

Filipe de Vasconcelos Fernandes, assistente na Faculdade de Direito de Lisboa e consultor sénior na sociedade de advogados VdA, refere que a estas ainda se podem juntar a contribuição sobre as embalagens de utilização única de plástico, alumínio ou multimaterial com plástico ou com alumínio (em vigor desde o ano passado para os plásticos, mas ainda sem dados sobre receita gerada), e “a con-

tribuição especial para a conservação dos recursos florestais, reintroduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2023”.

Pelo meio, houve ainda a contribuição extraordinária de solidariedade (CES), introduzida em 2011 para reforçar a sustentabilidade dos sistemas de protecção social e que durou seis anos, até 2016, abrangendo na fase mais alargada as pensões acima dos 1000 euros (em 2014, por exemplo, gerou um encaixe de 675 milhões).

Para onde vai o dinheiro

Se à contribuição sobre a banca (CSB) falta a palavra “extraordinária”, esta sempre foi tida como tal por quem a paga, e os próprios governos têm-na incluído no pacote de medidas assim designadas e que têm de ser revalidadas todos os anos de modo a garantir a geração de receitas, consignadas, tal como aconteceu na lei do Orçamento do Estado para este ano (período em que prevê que a contribuição extraordinária sobre a energia gere 125 milhões).

No caso dos bancos, o dinheiro da contribuição vai para o Fundo de Resolução e o adicional (introduzido após a pandemia de covid-19) vai para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) vai para o Fundo Ambiental (que a usa para baixar os preços da electricidade) e as duas contribuições ligadas à área da saúde são canalizadas para o Serviço Nacional de Saúde.

No parecer sobre a conta geral do Estado de 2021 (o mais recente), o Tribunal de Contas (TdC) voltou a destacar o crescimento das receitas consignadas (que vão além das geradas pelas contribuições extraordinárias, envolvendo o jogo e o adicional do IMI, por exemplo), e que “tem chamado à atenção para o facto de o aumento do número de situações de consignação de receitas fiscais para fins específicos, se sistemático ou sem o escrutínio anual no âmbito da discussão e votação do Orçamento pela Assembleia da República, se traduzir na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global”.

“Acresce que esta prática não vai ao encontro da premissa subjacente ao princípio da não consignação de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas”, realçou o TdC.

“Extraordinário” há anos

“Em Portugal, o que a história nos diz é que os impostos extraordinários tendem a renovar-se e perpetuar-se no tempo”, destaca Rogério Fernandes Ferreira, sócio-fundador da RFF Advogados e antigo secretário de Estado dos Assuntos Fiscais entre 2001 e 2002, no executivo socialista liderado por António Guterres.

Tanto Rogério Fernandes Ferreira como Filipe de Vasconcelos Fernandes representam clientes que têm ou tiveram acções de litigância contra o Estado por causa das contribuições extraordinárias, nomeadamente por parte dos sectores da banca e da energia.

“A retórica que sustentou a criação destas ‘contribuições’, incluindo a contribuição extraordinária sobre os fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, cujo contexto de emergência é já difícil de justificar, assenta na extraordinariedade da situação que lhes está na base e não parece já ser apta a justificar a sua manutenção, o que, por conseguinte, suscita o tema da sua inconstitucionalidade”, defende Rogério Fernandes Ferreira.

A natureza das contribuições sectoriais em causa, diz, é “indissociável do contexto (extraordinário) em que nasceram e de crise económica, social, ou de saúde pública que lhes está na base, aí encontrando a sua alegada justificação”, refere, acrescentando que a CESE, a CSB, o ASSB, ou a CEIF “constituíram, aquando da sua respectiva criação, medidas declaradamente circunscritas no tempo e justificadas, também de um ponto de vista jurídico-constitucional, em circunstâncias de emergência que, a não se verificarem, podem suscitar outras questões, como a da igualdade ou de capacidade contributiva, cuja violação a Constituição pode agora já não admitir, por incidir apenas sobre alguns contribuintes”.

Para Filipe de Vasconcelos Fernandes, “de um ponto de vista fiscal e constitucional, é absolutamente inequívoco que os tributos extraordinários são criados para ou em função de uma vigência delimitada no tempo, geralmente por também ser delimitada no tempo a sua função.

“Nessa medida”, diz, “entendo que a sucessiva prorrogação destes regimes é assumidamente contrária a pressupostos mínimos de estabilidade legislativa no domínio



fiscal, podendo mesmo dizer-se que é contrária à própria definição de imposto extraordinário que já foi definida pelo Tribunal Constitucional.”

“O fenómeno menos discutido”, destaca, “e que está na base da sucessiva prorrogação destes regimes, é o facto de a maioria dos fins para os quais foram instituídos terem sido sucessivamente adulterados ao longo do respectivo período de vigência.”

“Um excelente exemplo”, diz, é o da CESE, que, destaca, “foi criada em 2014, ancorada num contexto de crise (que justificou a injeção da receita desse ano no perímetro geral do Orçamento do Estado), passando depois a ancorar-se num problema estrutural do Sector Eléctrico Nacional (a dívida tarifária) e em algumas políticas de sustentabilidade sistémica (que, até hoje, continuam por identificar)”.

Filipe de Vasconcelos Fernandes fala de “uma espécie de Estado fiscal ‘sombra’ em que cada sector é duplamente onerado, com os impostos gerais, e (falsas) contribuições extraordinárias que, em boa parte dos casos, servem para colmatar falhas de regulação ou de acção pública no plano estrutural, em especial no plano reformista”.

A contribuição sobre o AL

Sobre a contribuição extraordinária que o Governo quer aplicar ao alojamento local (CEAL) Filipe de Vasconcelos Fernandes destaca três aspectos. Primeiro, “o facto de, atendendo à respectiva base tributável, ser obviamente um imposto e não uma contribuição”.

Depois, adianta, “o facto de onerar, essencialmente, PME [pequenas e médias empresas], que é o grosso do tecido do alojamento local em Portugal - algo que, de um ponto de vista de política fiscal, não deixa de ser surpreendente”, e, por fim, “para além de ser um imposto, no caso dos empresários em nome individual, que são sujeitos passivos de IRS”, entende que “este tributo é contrário ao ideário da tributação única do rendimento pessoal, tal como decorrente do artigo 104.º, n.º1, da Constituição”.

Para Rogério Fernandes Ferreira, a introdução da CEAL “suscita dúvidas jurídicas várias da mesma natureza, a exemplo das demais que têm vindo a ser aprovadas pelo Governo e a proliferar nos últimos dez anos”.

Essas dúvidas, diz, “têm que ver, antes de mais, com a sua alegada natureza de contribuição, quando se trata de um verdadeiro imposto”.

Isto porque, defende, “a razão justificativa para a existência desta nova contribuição extraordinária exigiria um nexo de bilateralidade (genérica) que não se vislumbra em relação aos sujeitos passivos respectivos, o que suscita aqui também questões de inconstitucionalidade”.