

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. Deste 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 à 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 ineficácia com o estado da nossa fiscalidade — comumente perfilhada — 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 abatementos 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 cap.º 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 Alandegária e o modelo a que se chegou no seguimento dos trabalhos da comissão presidida pelo Prof. João Couperis são bastante diferentes de tudo quanto se propõe no cap.º 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 cap.º 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.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

O cap^o 4^o 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 cap^o 4^o, que, como os restantes, largamente transmite muito da cultura e da experiência da Administração Fiscal e dos seus trabalhadores.

O cap^o 5^o 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 cap^o 6^o 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 Intacções Fiscais e de numerosas medidas tomadas no domínio das estruturas da administração tributária e da justiça e da estrutura jurisdiccional fiscal.

O cap^o 7^o 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 cap^o 8^o 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 cap^o 9^o 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, daí 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 cap^o 10^o 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 cap^{os} 11^o e 12^o, 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 Curia. 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 da 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. 13^o), 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 cap^o 14^o sobre o IRC e do cap^o 15^o 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 mere 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 ataste 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, insustentável sem mudança profunda. E este o mandato de uma comissão presidida pelo Dr. Henrique Medina Carneira, 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 nele teve um impulso decisivo e muitas das medidas fundadoras ou fundamentais.

Por isso a publicação deste texto inspirado 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 partilhe valores convergentes do progresso, justiça e eficiência na sociedade portuguesa. Nunca chegámos a ter — pelo arcaísmo e pela injustiça do salazarismo, pelas incertezas emérgicas e pela abertura dos espaços incontroleáveis 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 reconfiguração 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 ler os livros dos doutores.

Lisboa, 17 de Dezembro de 1998

O Ministro das Finanças,



António de Sousa Franco

Observações ao Relatório Silva Lopes

Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos - STI

1. Considerações preliminares

As posições de denúncia e de crítica construtiva e responsável que o STI sempre assumiu, numa primeira fase junto das entidades responsáveis e posteriormente em toda a comunicação social e das quais tivemos ocasião de dar conta, directa e pessoalmente ao então Ministro das Finanças, terão estado, em grande medida, na génese da criação da Comissão que agora produziu este relatório.

Se por um lado nos congratulamos, por outro não podemos deixar de lamentar que não tenha sido a hierarquia a acertar o poder político, não só para o rumo que a aplicação da reforma fiscal estava a tomar, mas também e fundamentalmente para a degradação e inoperância a que se estava (e ainda está) a assistir no funcionamento da máquina fiscal que caminhava (e ainda caminha) para transformar a DGC, num organismo não dinâmico, ineficaz, burocratizado e com o seu pessoal em grande parte desmotivado com a evolução da situação.

Não deveriam, em primeira linha, o Director-Geral, Subdirectores Gerais e Directores de Finanças, terem assumido uma posição de defesa da qualidade da Administração, enquanto requisito indispensável para a sua eficácia? — Pensamos que sim, mas tal nunca aconteceu e parece-nos que continua a não acontecer.

Para aquelas entidades, salvo honrosas excepções, tudo ia bem, o modelo e o sistema eram sagrados, representavam a nova modernidade e eficácia da administração, e aqueles que como nós, com grande coragem e determinação, sabiam dizer não, eram de imediato classificados com vários epítetos, tais como "retrogrados", "conservadores", "saudeístas", "perigosos agitadores", etc., etc. ...

Sr. Ministro:

- Quem levantou a voz contra a iniquidade do sistema fiscal?
- Quem responsabilmente afirmou não existir cruzamento informático?
- Quem levantou a voz contra a existência de milhares de reclamações gratuitas que se encontravam por decidir nas DDF?
- Quem se insurgiu contra a aquisição de recibos verdes sem qualquer controlo?
- Quem denunciou a ocorrência de reembolsos indevidos de IVA, IRS e IRC?
- Quem com veemência criticou o famigerado DL 408/93?
- Quem levantou a voz contra a estagnação dos vários concursos de promoção?

2. Considerações gerais

O diagnóstico da situação, bem como a respectiva terapêutica, apresentados pela Comissão, convergem, na sua quase totalidade, com os princípios que o STI publicamente e com pertinência, vem defendendo desde há muitos anos.

A reconhecida capacidade técnica e experiência profissional dos elementos componentes da Comissão, acrescida pelo facto de o seu Presidente ter sido Ministro das Finanças e ainda por integrar um ex-Director-Geral das Contribuições e Impostos, conferem ao documento produzido um grau de credibilidade que ninguém, de boa fé, poderá de ânimo leve pôr em causa.

Nesta conformidade, é total o nosso apoio ao relatório, não deixando de realçar, enquanto organização sindical, a necessidade de atenção às propostas relativas aos recursos humanos, sob pena de ficar prejudicada a coerência global do documento.

Feitas estas considerações, entendemos dever, ainda assim, focar alguns aspectos de pormenor, o que fazemos a seguir.

3. Considerações parcelares

Recursos humanos

A melhoria da eficácia da Administração depende essencialmente da qualificação profissional e motivação dos seus trabalhadores.

Daí, a necessidade da criação de um sistema organizacional que permita a formação profissional e consequente ascensão na carreira, caracterizando-se, esta, por uma verdadeira promoção, sem que implique necessariamente deslocar o pessoal.

Muito importante também nesta vertente será a criação das remunerações acessórias: desta forma, não só se atenderiam a justas reivindicações dos funcionários, atenta a especialização, melindre, dificuldade e risco da função, como também resultaria necessariamente uma maior arrecadação de receitas para o estário público.

Por isso, os prémios de desempenho, os subsídios por dispensa de horário de trabalho, o subsídio de risco, o prémio de cobrança estiveram e estarão sempre na intransigente reivindicação do STI.

Um aspecto de particular importância que interessa realçar, porquanto o conhecemos sobejamente em consequência da nossa experiência profissional, tem que ver com a necessidade imperiosa e urgente de proceder à admissão de novos quadros, mediante abertura de concurso para ingresso na base da carreira técnica tributária; isto porque se verifica que, além da actual falta de efectivos em muitos serviços da DGCI, o envelhecimento virá a ser praticamente simultâneo, o que poderá colocar em risco o futuro da organização.

De notar, quanto a este aspecto, que desde há mais de doze anos não se verificam admissões na base.

Entendemos também como importante que as Repartições de Finanças sejam dotadas de pessoal auxiliar (nem todas as RF possuem nos seus quadros de pessoal auxiliares administrativos, para realizar tarefas como, por exemplo arquivo, correio, fotocópias, entradas de correspondência, etc.).

Orgânica da Administração Fiscal

O aspecto mais pernicioso das opções tomadas, foi aquele que se consubstanciou na excessiva concentração de competências e tarefas nas Direcções Distritais, descaracterizando muito significativamente as Repartições de Finanças, que acabaram por ficar esvaziadas do conteúdo funcional que por natureza sempre lhes competiu e deveria continuar a competir. Podemos, pois, afirmar que o modelo organizacional em que assentou a implementação da Reforma Fiscal, foi realizado, ao amparo da História, e a sua aplicação ao longo destes últimos sete anos causou aos cofres do Estado prejuízos incalculáveis.

Deste modo, constitui tarefa urgente e inadiável a concretização prática das recomendações da Comissão, a páginas 52 e 53, sob pena de se perder uma oportunidade única da DGCJ poder responder cabalmente ao que o País dela espera, exige e necessita.

Inspecção tributária

Como é do conhecimento de V.Ex.^{as}, os mais altos responsáveis da Administração Fiscal entenderam que deveriam extinguir a chamada fiscalização local.

O STI foi sempre frontalmente contra tal medida e alertou em devido tempo, sem êxito, os mais diversos responsáveis para o gravíssimo erro que constituiria a sua desactivação, o que se veio infelizmente a verificar com a publicação do D.L. 408/93, de 14 de Dezembro.

É, pois, urgente, que o referido D.L. seja alterado no sentido de voltar a existir nas RF inspecção local. O seu papel é de primordial importância no combate à fraude e ao evasão fiscal e, as suas atribuições poderiam consubstanciar-se na inspecção, entre outros, dos seguintes serviços:

- Fiscalização das declarações modelos 1 e 2 e seus anexos, com especial incidência nas profissões liberais e na categoria C, do IRS;
- Prospeção, elaboração e actualização do cadastro dos contribuintes das categorias B, C e D;
- Verificação dos abatimentos e donativos, dos art.ºs 55 e 56 do GIRS e também dos benefícios fiscais;
- Verificação dos anexos F (arrendamentos);
- Fiscalização de feiras e mercados;
- Verificação dos anexos G (mais-valias);
- Controlo e verificação das retenções na fonte e entrega nos cofres do Estado, do IRS, quer por pessoas singulares quer por pessoas colectivas;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- Fiscalização dos contribuintes do regime normal do IVA, sem recurso a contabilidade regularmente organizada;
- Fiscalização dos contribuintes do regime especial dos pequenos retalhistas, quer no controlo das contas correntes quer na informação das declarações anuais;
- Saneamento do cadastro do IVA;
- Controlo dos bens em circulação (D.L. 45/89);
- Informações sobre pedidos de reembolsos dos contribuintes do PEPR e do regime normal, sem contabilidade organizada;
- Fiscalização das obrigações declarativas e análise interna das declarações mod. 22 do IRC, até determinado volume de negócios, especialmente as da actividade comercial;
- Controlo periódico das retenções na fonte e respectivas entregas do Imposto de Selo de Recibo;
- Informações sobre matéria de facto em processos de reclamação graciosa e impugnação, desde que não envolvam a apreciação de matéria contabilística complexa;
- Toda a fiscalização inerente às isenções condicionadas em sede de Imposto de Sisa, Sucessório e Contribuição Autárquica;

Todavia, entendemos que esta reposição de funções deve ser acompanhada, sob pena de perder eficácia e coerência, de igual transferência para as RF da competência da determinação da matéria colectável relativamente aos sujeitos passivos anteriormente referidos, bem como da sua dotação com os respectivos meios humanos e materiais. Outrossim, opinamos que nas RF de 1ª classe deve ser criada uma secção de inspecção chefiada por um Perito de Fiscalização Tributária de 2ª classe.

Informática tributária

Este sector é fundamental no combate à fraude e evasão fiscal e igualmente de primordial importância na construção de uma imagem de credibilidade dos Serviços perante o exterior. Isto é, os sujeitos passivos devem ter a nítida percepção de que a Administração Fiscal tem capacidade, de uma forma rápida, de detectar aqueles que estão em situação de incumprimento perante as suas obrigações fiscais, de molde a desincentivar quaisquer veleidades de laxismo fiscal.

Esta área, que nos parece agora estar a ser desenvolvida no sentido de cumprir os seus objectivos principais, esteve, durante os 6 primeiros anos de implementação da Reforma Fiscal, completamente à deriva.

Deste modo, pensamos que, de uma vez por todas, terá que se ir em frente com o tratamento efectivo das relações do artº 114º do CIRS (modelo 10), de modo a efectivizar-se o cruzamento informático com as declarações mod. 1 e mod. 2 do IRS. Esta tarefa é essencial na detecção de todos aqueles que não apresentaram as suas declarações ou que o fizeram com inexactidões.

- Outrossim, se torna imprescindível e inadiável o tratamento e cruzamento da informação relativamente às relações constantes dos art.ºs 102º a 104º do CIRC.

Quanto as relações dos actos e contratos provenientes das Secretarias Notariais, é consabido que representam instrumentos importantes na fiscalização de diversos impostos, quer sejam sobre o rendimento quer sobre o património, além do que se mostram indispensáveis nos averbamentos matriciais resultantes de transmissões isentas do pagamento do Imposto de Sisa, no controlo das doações e nas liquidações adicionais da sisa. Estas relações, devido à sua extensão e complexidade, são de difícil tratamento informático, sendo nossa convicção que o seu tratamento deve ser efectuado nas RF, pelos Serviços de Inspeção Local, relativamente aos impostos sobre o rendimento e pelos funcionários da Repartição afectos à Contribuição Autárquica, ao Imposto de Sisa e ao Imposto sobre Sucessões e Doações.

Todavia, estas encontram-se retidas na maioria das DDF, desde 1989, sem qualquer tratamento devido à falta de capacidade de resposta. A confirmar-se o acima exposto, não faz qualquer sentido que as referidas relações continuem na posse daqueles DDF, porquanto lá não têm qualquer utilidade, por razões óbvias.

Deste modo, é urgente a implementação de duas soluções:

- 1 - Instruir as DDF no sentido da remessa imediata de todas as relações que aí estão armazenadas, às RF;
- 2 - Dado que a obrigatoriedade da remessa, por parte dos notários, às DDF tem como suporte legal o Código do Notariado, deve ser proposta alteração legislativa, no sentido de a mesma ser efectuada às Repartições de Finanças.

Um outro aspecto que o relatório em apreço não refere de uma forma clara e ao qual deve ser dada a mais alta prioridade é aquele que se prende com o controlo informático das retenções na fonte de IRS e IRC e dos pagamentos por conta do IR. Estas receitas, aliadas ao controlo do pagamento oportuno do IVA representam mais de 80% da receita total administrada pela DGCI.

Assim, deveriam ser introduzidos os seguintes procedimentos com vista à implementação de um sistema informático que notifique, em 15 dias, após o vencimento, os agentes de retenção na fonte e os sujeitos passivos obrigados aos pagamentos por conta que não satisfizessem as suas obrigações atempadamente.

Outro aspecto de primordial importância para um atendimento de qualidade aos contribuintes é o que se prende com a necessidade imperiosa da informação se encontrar disponibilizada em cada RF, de molde a que não se assista ao espectáculo degradante em que os sujeitos passivos, para obterem qualquer informação sobre a sua real e concreta situação tributária temem que se deslocar às DDF, muitas distando dezenas de quilómetros da sua área de residência, para, ainda por cima, muitas das vezes receberem a informação de terem de voltar, dado o sistema nem sempre estar disponível.

É verdade que a instalação da RICI vem efectivamente solucionar este grave problema que, como é óbvio, é desprestigiante para os Serviços e vexatório para os utentes. Todavia, este Sindicato alerta para o ritmo demasiadamente lento com que o mesmo está

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

a ser prosseguido. A continuarmos assim, não teremos a curto prazo a informatização global das RF, com todos inconvenientes daí decorrentes, pelo que sugerimos uma maior aceleração e empenho na efectivação de tal ingente tarefa.

A concluir este capítulo, esta Organização, relativamente às recomendações das páginas 228 e 229, deseja e faz votos para que se atinjam, a curto prazo, os desideratos ali referidos, pois, a concretizarem-se, contribuirão decisivamente para a eficiência, eficácia e modernidade da Administração Fiscal.

Justiça fiscal

Neste capítulo, temos que aplaudir as soluções preconizadas neste Relatório, no que concerne à desconcentração de competências. Assim, é de fundamental importância que as reclamações gratuitas passem a ser decididas nas Repartições de Finanças, cabendo o seu controlo ao Director Distrital de Finanças, se assim o entender, e à Inspeção-Geral de Finanças aquando das suas visitas, que periodicamente devem realizar às RF.

Este sistema, em contraponto ao actual, teria como efeito a solução de centenas de casos em que os contribuintes aguardam, há anos, o tributo que a mais foi pago nos cofres do Estado.

Sugestão igualmente a encarar como benéfica no descongestionamento dos Serviços é a que se prende com a possibilidade do recurso a declaração de substituição na resolução de pequenos erros, conforme consta a páginas 258 do Relatório, recomendação nº 15.

Outrossim, também apoiamos as recomendações relativas aos processos de contra-ordenação, pois não se compreende que simples aplicações de coimas sejam da competência do Director Distrital de Finanças, originando, deste modo, diligências desnecessárias, Repartição — Direcção, Direcção — Repartição, quando tais situações poderiam ser, a maior parte delas, resolvidas nas Repartições, com economia de tempo e dinheiro. Tratar-se-ia de uma solução que aceleraria o andamento dos referidos processos, contribuindo, assim, para o seu descongestionamento.

Política e técnica fiscal**Ónus da prova**

Este Sindicato, desde há muito que vem produzindo diversa literatura sobre este importante tema, fundamental na prossecução da Justiça Fiscal que todos almejamos. Assim, e de uma leitura atenta ao Relatório no capítulo respectivo, podemos concluir que devemos ser o único País da Europa onde o ónus da prova pertence exclusivamente à Administração Fiscal.

Ainda hoje perguntamos:

Com que intenções? Quem se quis beneficiar????!!...

Deste modo, e a exemplo das mais modernas correntes legislativas nesta matéria, opinamos que o ónus da prova deve pertencer ao contribuinte sempre que existam divergências evidentes entre os rendimentos declarados e os vários indicadores que objectivamente a lei deve enumerar.

Outrossim, também a futura legislação deverá contemplar a inversão do ónus da prova em todas as situações de incumprimento das obrigações declarativas por parte dos obrigados Fiscais (modelo 2, anexos B, C e D e modelo 22).

Então, questionar-se V.Ex.^a:

- Em que situações o ónus da prova deveria pertencer à Administração?
- Naquelas em que, não obstante as declarações de rendimentos, evidenciem de forma perfeita e satisfatória todos os diversos ramos existentes para os sectores das actividades em que se inserem, se tenham fundadas dúvidas quanto ao seu resultado final.

A importância do que anteriormente foi explicado, ainda ganha mais consistência quando o sigilo bancário, no nosso sistema fiscal, não constitui uma ferramenta no combate à fraude e evasão.

Métodos indirectos de determinação da matéria colectável

O Gabinete de Estudos do STI foi pioneiro na divulgação pública dos dados relativos ao imposto, per capita, pago pelos sujeitos passivos titulares dos rendimentos das categorias B e C, e também das Sociedades. Ocorreu tal comunicação, desde 1992 até 1995, respeitante aos créditos de 1991 a 1994. Os seus resultados, por serem tão escandalosos, criaram no País uma onda de indignação e de protesto que encontrou eco nos principais órgãos de comunicação social. Neste momento, temos prontos para serem divulgados, os dados do IRS e do IRC relativamente ao ano de 1995, e os seus resultados são, na sua globalidade, piores que em anos anteriores, o que prova à sociedade que se continua a verificar, desde há vários anos a esta parte, um fenómeno de nítido desalento, socialmente injusto e discriminatório em que cada um declara e paga o que quer.

Igualmente verificámos que aumentou o número de empresários, de profissões liberais e de sociedades que das declarações apresentadas resulta não imposto a pagar, mas sim reembolsos a liquidar.

Face a este panorama, que nada tem de demagógico nem de subjectivo, mas antes e infelizmente cada vez mais real, é imperativo nacional que os mais altos responsáveis deixem de enfiar a cabeça na areia e tenham a coragem de concretizar as medidas que a Comissão, no seu Relatório, preconiza, reflectindo sobre algumas considerações adicionais que a seguir se explicitam:

- Pode ser perigoso considerar como insofismável que a "existência de contabilidade devidamente organizada é sinónimo de verdade declarativa", como defendem alguns membros da Comissão. A ser real este princípio, como explicar que mais de 2/3 das sociedades em Portugal tenham apresentado ao longo dos anos sistematicamente prejuízos? E como é consabido, todas estas possuem, porque a isso são obrigadas, contabilidade organizada.

Igualmente, alguns membros da Comissão defendem que só através de exame extenso à escrita dos contribuintes se poderá aplicar os métodos indicados. Ora, a satisfação

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

desta medida, tendo em consideração que mais de 80% dos contribuintes não declara em toda a sua extensão os rendimentos auferidos, pressupõe a existência de um número quase ilimitado de funcionários afectos à área da a inspecção Tributária, o que é manifestamente inacequível e despropositado.

Com a existência de monografias científicas e concretamente elaboradas para os diversos sectores de actividade, fará algum sentido a Administração Fiscal enviar agentes seus para os mais diversos contribuintes a fim de analisar as suas declarações quando estas apresentam desvios da normalidade nas suas variáveis?

Ou, ao invés, será mais racional corrigir internamente as vendas e/ou os serviços prestados de conformidade com esses mesmos estudos?

Exemplificando:

Restaurantes cujos elementos de escrituração revelam margens de lucro bruto na ordem dos 15 a 20%;

Farmácias que revelam 5,6 e 7%;

Construtores civis que revelam margens brutas de 5,6 e 7%;

Ouvidorias com margens de 10%;

Diversas empresas com um custo bruto das vendas superior às próprias vendas.

Em relação a estas ilustrações, que são mais reais do que imaginárias e que representam uma grande percentagem da nossa realidade fiscal, não há, a nosso ver, que perder muito tempo e desperdiçar muitos recursos. Há que efectivar as necessárias correcções à matéria colectável, sem nunca esquecer os direitos de defesa, legítima, por parte de todos os contribuintes que se sentirem injustiçados, pois esta garantia crucial, porventura mesmo decisiva, para fundamento da opção acima descrita.

Em nossa modesta opinião, os recursos humanos afectos à fiscalização devem ser libertados para acções externas dirigidas a todos os contribuintes que apresentam declarações bem construídas, mas de duvidoso resultado fiscal.

A utilização de métodos indiciários, hoje concentrada a nível distrital, deveria passar a ser da competência das Repartições de Finanças, dado que são estas que conhecem melhor as realidades e especificidades locais e se encontram melhor posicionadas para catear os elementos conducentes à determinação da matéria colectável.

Pensamos que foi já amplamente demonstrado ao longo destes últimos anos não ser possível às Direcções Distritais de Finanças, devido à sua abrangência geográfica, terem capacidade de resposta para o efeito.

Sigilo bancário

Dado o melindre que este tema encerra, e não obstante estarmos de um modo geral em concordância com as ideias perfilhadas pela Comissão, não podemos deixar de ter algumas considerações acerca de tal assunto.

Assim, entendemos que o afastamento do sigilo bancário deveria ser paulatinamente implementado no nosso ordenamento jurídico fiscal e que, numa primeira fase, deveria estar ao serviço de:

- Cobrança de dívidas de elevados montantes já em execução fiscal, nos casos em que os respectivos processos se encaminharam para a declaração em falhas e as RF têm conhecimento de que os respectivos sócios/garantes, embora oficialmente não possuam quaisquer bens, na realidade exibem fortes sinais exteriores de riqueza, tais como veículos de elevada cilindrada, habitações de luxo na praia e no campo, etc.
- Na investigação de grandes fraudes que se consubstanciem, de harmonia com o RIFMA, em crimes fiscais.

Imposto sobre o património

Também neste Capítulo estamos em consonância com o exposto pela Comissão. Mas não queremos deixar de vincar os seguintes aspectos:

- Entendemos que o processamento informático da Contribuição Autárquica deve, com urgência, transferir-se para a DGCI, com vista à sua inclusão futura na RICI;
- Entendemos imperioso, ainda na área da CA, regulamentar a avaliação dos prédios mediante a aprovação do respectivo Código de Avaliações, por forma a eliminar as disparidades de critérios utilizados pelas diferentes Comissões de Avaliação;
- Se a incompetência, a irresponsabilidade e a ignorância sobre o funcionamento da máquina fiscal daqueles que foram Governo, nos últimos 10 anos em Portugal, justificam o que esteve para ser outro gravíssimo erro de consequências imprevisíveis, como seja a transferência das competências de liquidação e cobrança da CA para as respectivas Autarquias. Bem pensou pois a Comissão em propor a manutenção na esfera da DGCI daqueles atribuições, bem como de alargar, quanto a certos tributos locais, a intervenção da Administração Fiscal;
- Relativamente ao Imposto Sucessório e à Sisa não percebemos as razões daqueles que defendem a sua supressão, pois o Código da Sisa e do Imposto sobre as Doações e Sucessões constitui, do ponto de vista teórico e de técnica legislativa, o que de mais perfeito existe no nosso Direito Fiscal. Apenas necessita de alguns ajustamentos de modo a torná-lo mais eficaz e rentável.

Considerações finais

Concluímos deste modo o nosso modesto contributo para o enriquecimento da discussão do Relatório da Comissão de Desenvolvimento para a Reforma Fiscal.

Fixámo-lo com todo o empenho e vontade de colaboração, tomando por base todo o *know-how* que a experiência do nosso quotidiano profissional nas Direcções Distritais de Finanças e nos blocos das Repartições de Finanças nos vem revelando.

O estado lastimoso a que a DGCJ chegou, fez e continua a fazer revelar o País para zonas perigosas em que, como se sabe e está sobejamente comprovado, os cofres do Estado estão em elevado défice, que se tenta por sistema, e todos os anos, colmatar através de medidas que se revelam, por reincidentes no seu despropósito, ineficazes e geradoras de uma cada vez maior perturbação no espírito de todos os que são obrigados a cumpri-las. E esses são sobretudo os trabalhadores por conta de outrem.

As Repartições de Finanças, as Direcções de Finanças e os Serviços Centrais têm, em conjunto, forçosa e necessariamente uma palavra a dizer no ressurgimento e encaminhamento do regular funcionamento que todos pretendemos ver existir na "Casa dos Impostos".

Senhor Ministro

Sugerimos que proceda a desconcentração, para que não continuem a ser alimentadas ilusões quanto à bondade dos "eletantes brancos" e da macrocefalia.

Oxalá que, quem de direito, tenha a coragem de levar a "carta a Garcia".

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - CGTP-IN

1. Enquadramento da temática fiscal

A afirmação de que "a situação do sistema fiscal português é de autêntico descalabro e de um verdadeiro escândalo nacional em termos da injustiça e discriminação que gera" constitui um lugar comum largamente assumido no conjunto da sociedade.

A cultura de encarar o cidadão que engana o fisco como um verdadeiro herói nacional é a marca de classe desenvolvida na última década pelos estratos sociais de rendimentos mais elevados e pelas entidades mais privilegiadas e de maior poder político, económico e social.

A CGTP-IN considera que é muito grave a impunidade em que vivem determinados sectores da sociedade que desafiam a autoridade democrática enquanto se faz re- cair, quase exclusivamente, sobre os trabalhadores por conta de outrem a obrigação de pagar impostos.

Têm sido os trabalhadores por conta de outrem, os que trabalham no sector privado ou no sector público, na Administração Pública Central ou Local, e os reformados e pensionistas, que têm contribuído com os seus impostos — descontados à cabeça e na fonte — para o grosso das receitas do Estado.

De facto, são os trabalhadores por conta de outrem que têm suportado o onerço das despesas públicas e das despesas fiscais — muitas vezes, em nome da competitividade e da criação de emprego para benefícios e benesses às empresas, mas *de facto*, em muitos casos destinados a enriquecimentos sem causa e de escandalosa utilização abusiva dos dinheiros públicos em proveito meramente pessoal — e que têm sofrido o impacto da subida de impostos na degradação do seu poder de compra.

Acresce que o próprio imposto sobre o rendimento está em crise, pelas desigualdades que gera e que têm sido os estratos de mais altos rendimentos que vêm aproveitando um conjunto de benefícios fiscais ou equiparados (como sucede, por exemplo, com a ausência de tributação às remunerações acessórias e com as taxas liberatórias).

Não espanta, pois, que sejam também eles os primeiros interessados numa verdadeira Reforma Fiscal, que alargue a base de incidência e que faça pagar aos prevaricadores, àqueles que não cumpriam e não cumprem as leis, de modo a responsabilizar os seus patrimónios pelas dívidas fiscais e assegurar deste modo as necessidades crescentes de financiamento das importantes funções do Estado, em especial nas áreas sociais, como a Educação, a Saúde e a Segurança Social, onde existem grandes desluzamentos e atrasos quando nos comparamos com os restantes países da União Europeia.

Fizeram-se muitas promessas em matéria de maior justiça fiscal e, por isso, o Governo tem responsabilidades acrescidas face aos atropelos das anteriores "reformas fiscais

orçamentais” — em prejuízo da actividade produtiva e dos trabalhadores por conta de outrem — que os anteriores maiores absolutos possibilitavam. Não se pode pois ficar por declaração de intenções, por alterações de pequena monta, por ligeiras correcções ou actualização de valores, conforme sucedeu na discussão do último Orçamento para 1996.

Os portugueses, e em especial as trabalhadoras e os trabalhadores, esperam mais!

Esperam uma verdadeira reforma que introduza maior justiça e equilíbrio no sistema fiscal português, que beneficie a actividade produtiva e a criação de emprego, que faça cumprir as obrigações fiscais a quem a elas se tem furtado, que combata de facto a fuga e a evasão fiscal, que desagrave realisticamente, mas de forma não iludível, os rendimentos do trabalho, em especial os dos estratos mais desfavorecidos.

Esperam que não se ceda, uma vez mais, aos interesses instalados e daqueles que, hipocritamente, aperecem agora a reclamar “a competitividade do sistema fiscal para compensar a situação periférica do país”, como se não fossem os mesmos que se têm aproveitado e alimentado do sistema, como se comprova facilmente pela análise do IRC, em que as empresas públicas pagam cerca de metade do mesmo, e a regra para o sector privado é o não pagamento de impostos.

Estamos firmemente convictos da necessidade de uma viragem no sentido de acabar com a impunidade, com as ilegalidades e com as discriminações, existindo sinais muito fortes para uma inadiável e profunda moralização da sociedade portuguesa.

2. Apreciação em termos gerais

O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal (RCDRF), merece da parte da CGTP-IN os seguintes comentários:

Em primeiro lugar merece o nosso agrado a coincidência do diagnóstico constante no RCDRF e, bem assim, a nossa concordância com muitas das recomendações expressas, que traduzem na generalidade dos casos aquilo que desde há muito a CGTP-IN vem afirmando e reclamando, nomeadamente quanto aos seguintes aspectos:

- I) Uma melhoria substancial do funcionamento da Administração Fiscal através de uma maior descentralização, de maior flexibilidade e autonomia, de maiores recursos e meios técnicos, do reforço da valorização e motivação dos seus trabalhadores;
- II) A obrigação da disponibilidade periódica de uma informação estatística sobre Contribuições e Impostos, em falta desde 1988, para possibilitar os estudos das matérias fiscais pelos interessados.
- III) A necessidade dum esforço sério de combate à fraude e à fuga ao Fisco (e à Segurança Social), de modo a assegurar os princípios de justiça, de equidade e de solidariedade, impedindo a concorrência desleal, alargando a base tributária e as receitas fiscais e, deste modo, permitir o financiamento indispensável para o reforço das funções sociais do Estado.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Esta situação de não cumprimento das obrigações fiscais, conforme concluímos no Debate Nacional sobre Política Fiscal promovido pela CGTP-IM em Novembro de 1995, é particularmente grave nos casos dos empresários em nome individual das profissões liberais e das empresas tributadas em sede de IRC.

A este propósito, não será demais afirmar, mais uma vez, o que constitui um verdadeiro escândalo nacional de injustiça e desigualdade fiscal: em 1993, em média anual, os empresários pagaram 30 contos de impostos; as profissões liberais pagaram 100 e os trabalhadores por conta de outrem, esses suportaram de impostos directos cerca de 250 contos por ano!

- iv) A necessidade de isentar os rendimentos mais baixos do pagamento de impostos e de aumentar os escalões do IRS para assegurar maior justiça fiscal e para dar maior eficácia à administração e justiça fiscal, levando-as a concentrar a sua acção nos processos de maior valor.

Conforme se adianta no RCDRF, e tomando os dados de 1994 para o IRS — Modelo 1, verifica-se que para rendimentos anuais inferiores a 1000 contos o conjunto das declarações atingia as 540 mil (30% do total), embora em termos de imposto liquidado, a esse escalão de rendimento, correspondesse apenas um valor de 6 milhões de contos (ou seja, menos de 2% do total de IRS do modelo 1).

Por outro lado, ainda nos termos do RCDRF, quase metade dos processos de execução por montantes das dívidas exigidas, existentes em Dezembro de 1993, têm uma quantia em dívida inferior a 20 contos, e um valor médio de 8 contos (o que corresponde a cerca de 1% das dívidas). Ao contrário, os processos com quantia superior a 1000 contos, representando apenas 3,5% dos processos, correspondem a 77,4% das dívidas.

- v) A necessidade de limitação das despesas dedutíveis no trabalho independente, para além do esforço de combate à fuga e fraude fiscal, e o controlo rigoroso do fornecimento e fiscalização de "recibos verdes", são também medidas que saudamos e que, desde há muito reclamamos.

- vi) Talvez uma das mais importantes conclusões do RCDRF seja o princípio de eliminar os benefícios fiscais concedidos, em particular às empresas, o que desde há muito o movimento sindical vem defendendo.

Como refere o RCDRF, apenas entre 1991 e 1994, menos de 50 empresas do sector financeiro (22 Bancos e 25 Seguradoras) obtiveram de benefícios fiscais, a preços correntes, cerca de 200 milhões de contos! Isto fez com que a taxa efectiva de tributação tenha rondado apenas os 20% nessas empresas, ou seja, uma taxa muito inferior àquela que suportam muitos trabalhadores por conta de outrem! No caso das Seguradoras, nos anos de 1991, 92 e 93, a taxa efectiva de tributação foi mesmo inferior a 5%!

Embora para as restantes empresas, o RCDRF não adiantem dados respeitantes aos benefícios fiscais, refere-se que no IRC a taxa efectiva em 1994 foi em média de apenas 25%, ou seja 11% a menos, do que a taxa existente de 36% para esse

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

imposto. Ou seja, apenas nesse ano ter-se-iam pagos menos de 125 milhões de contos em termos de IRC!

Para se fazer uma ideia da importância que os benefícios fiscais assumem, refira-se que nos últimos sete anos, de 1990 a 1996, o conjunto dos benefícios fiscais atribuídos, a preços correntes, ultrapassou os mil milhões de contos, cobrindo às despesas fiscais em IRC o grosso da falta, ou seja, cerca de 500 milhões de contos de benefícios fiscais.

Nesse mesmo período, o conjunto de benefícios fiscais em IVA, em Produtos Petrolíferos, e em automóveis, ultrapassou os 400 milhões de contos e os benefícios fiscais em sede de IRS teriam atingido os 130 milhões de contos (sobretudo as deduções a nível de dependentes, contas poupança-habituação e PPR).

São, pois, as empresas que têm recebido a parte de leão dos benefícios fiscais, e embora não se disponham de dados para todos os anos da parte do IRC suportada pelas empresas do sector empresarial do Estado, não se andarão longe da verdade se se afirmar que, em termos globais, os benefícios fiscais atribuídos às empresas do sector privado não terão sido muito inferiores aos impostos pagos pelas mesmas!

Seria razoável saber em que país da União Europeia é que se verificou esta situação, que, de resto, ilustra bem a hipocrisia daqueles que falam em falta de competitividade para as empresas resultante do nosso sistema fiscal.

A CGTP-IN considera que a eliminação de benefícios fiscais é um aspecto essencial da reforma do sistema fiscal, para moralizar o sistema e para eliminar a concorrência desleal, tanto mais que o Estado tem investido aqui milhões de contos sem resultados positivos para o país.

Esta nossa consideração do RCDRF como globalmente positivo, quer em termos de diagnóstico realizado quer quanto a muitas das recomendações aconselhadas, não dispensa a CGTP-IN de exprimir as suas opiniões sobre vários aspectos mais em detalhe, ao nível da análise e, sobretudo, ao nível das recomendações.

3. Apreciação detalhada de alguns aspectos do RCDRF

A complexidade da tarefa e a natureza controversa de algumas matérias aconselham que a apreciação concreta do RCDRF pela CGTP-IN, seja entendida como uma primeira posição, aberta e susceptível, portanto, de enriquecimentos e desenvolvimentos futuros ao nível de posições e propostas a efectuar em alturas que se julguem oportunas.

Em particular, no que respeita à primeira parte do Relatório, considera-se que haverá de assegurar a participação e um amplo debate com os trabalhadores e suas organizações sindicais, nomeadamente com a Federação dos Sindicatos da Função Pública. Esta é a razão pela qual esta primeira posição da CGTP-IN se resume especialmente à 2ª parte do RCDRF.

i) Ônus da prova no processo administrativo de liquidação

No que respeita ao ónus de provar a efectividade, a conexão, a indispensabilidade (ou outra relação de congruência legalmente determinada) dos custos ou encargos eviden-

ciados, recomenda-se que a legislação passe a referir expressamente, e com carácter geral, que o mesmo compete ao contribuinte, resolvendo eventuais dúvidas que os textos legislativos possam suscitar”

“Quanto à verificação da veracidade das declarações ou escriturações do contribuinte, recomenda-se que, expressamente a lei determine a inversão do ónus da prova para o contribuinte, nos casos em que a Administração detecte que foram omitidos elementos patrimoniais com relevância no apuramento da matéria colectável, ou quando o contribuinte não preste as informações com relevância fiscal previamente solicitadas pela Administração, bem como nos casos de prática de infração fiscal”

“É necessário evoluir no sentido de eliminar o desequilíbrio existente entre os encargos de fundamentação e probatórios impostos à Administração e os poderes de acesso e recolha de informação que lhe são concedidos pela legislação (...) em particular, no que respeita às limitações quanto ao segredo bancário, ao elevado grau de anonimato decorrente dos títulos ao portador e às dificuldades de efectuar buscas nas instalações do contribuinte”.

No entender da CGTP-IN, têm toda a justificação estas recomendações, devendo o ónus da prova ser transferido para o contribuinte quando a Administração Fiscal concluir, na base de elementos concretos que o rendimento declarado é inferior ao rendimento recebido. A transmissão dessa obrigação de prova deve ser efectuada através da notificação da Administração ao Contribuinte e deve incluir a fundamentação da decisão.

ii) Ónus da prova no processo de impugnação judicial

“Recomenda-se a remoção das limitações legais à actividade da Administração fiscal e o aumento de recursos que lhe estão afectos, e bem assim, o aperfeiçoamento do artº 12º do Código do Processo Tributário no sentido de inclusão de uma norma de inversão do ónus da prova para o contribuinte, em caso de incumprimento de obrigações acessórias ou infração fiscal; de inclusão da enumeração exemplificativa dos deveres de cooperação, definidos o mais rigorosamente possível, cuja violação dará lugar à inversão do ónus da prova; a enumeração dos fundamentos para a aplicação dos métodos indiciários que determinam a inversão do ónus da prova, a existir, passar a ser coincidente com a prevista no artº 61º do CIRC”.

Também nesta matéria a CGTP-IN está de acordo com a recomendação da CDRF, ressalvando a obrigação de notificação fundamentada por parte da Administração ao Contribuinte.

iii) Métodos indirectos de determinação da matéria tributável

“Recomenda-se que se proceda a uma adequada harmonização do regime de aplicação dos métodos indirectos de determinação do IVA com os métodos indiciários previstos nos códigos de IRS e IRC”, e bem assim, quanto ao “poder de rectificação das declarações periódicas de IVA e respectiva notificação”, nos termos fixados pela CDRF.

“Recomenda-se a aplicação de métodos indiciários em caso de dúvida fundada sobre a conformidade de despesas em relação a parâmetros regra, nas situações referidas pela CDRF como: a existência de margens de lucro sensivelmente abaixo dos valores nor-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

mais do sector; a ocorrência reiterada de rentabilidade insuficiente sem justificação conjuntural no sector; a existência injustificada e anormal em termos de activos ou passivos, e no caso de divergência significativa e injustificada entre as variações de património ou o nível de consumo exteriorizado e o rendimento declarado”.

Embora não tenha sido opinião da maioria da Comissão, entende-se que “por razões de equidade e de eficácia administrativa no combate à evasão e fraude fiscais, seria necessário introduzir métodos indirectos de determinação da matéria colectável de aplicação automática, elaborados com base num conjunto de indicadores essencialmente objectivos, na tributação dos rendimentos dos empresários em nome individual e dos profissionais independentes, que não sendo obrigados a ter contabilidade organizada, tenham um volume anual de negócios inferior a determinados limites, como se propõe no Capítulo 13 (IRS)”

A CGTP-IN está naturalmente de acordo com “o gradualismo na implementação desses métodos automáticos, e nos cuidados de não abdicção do controlo mínimo decorrente da numeração das facturas emitidas e recebidas de modo a ser sempre possível a tributação pelo lucro real”.

Particular importância assume a recomendação para aqueles que utilizam o modelo 2 do CIRS no sentido de “juntarem à declaração de rendimentos um formulário com dados informais sobre algumas categorias de bens e direitos de que são titulares, incluindo: imóveis, viaturas, embarcações e meios de transporte aéreo, acções, quotas ou outras participações em sociedades, com indicação da proporção do seu valor em relação ao capital da sociedade, obrigações, seguros de capitalização e outros valores mobiliários”. Também a “declaração modelo 22 do CIRC deveria incluir a indicação das pessoas singulares com participação no capital superiores a 10%, como de resto existe noutros Estados membros da União Europeia”.

iv) Sigilo bancário

É significativo o modo como a CDRF coloca o problema ao afirmar que não vê justificação para que o regime português tenha de ser muito mais limitativo para as autoridades fiscais do que os da generalidade dos outros países da União Europeia. A redução dos obstáculos à recolha, por parte da Administração Fiscal, de informações junto de instituições de crédito e outras entidades financeiras, nomeadamente as referentes a contas bancárias, pagamentos e transacções financeiras, é tanto mais necessária quanto é certo que, em regra, o ónus da prova recai sobre a Administração Fiscal, nos termos da legislação em vigor.”

Salienta-se também o gradualismo e os cuidados processuais no acesso às informações bancárias do contribuinte, as suas possibilidades de defesa e a responsabilização do agente da Administração pelo sigilo das informações obtidas. De qualquer modo, parecem adequados os termos das recomendações da CDRF quanto às situações de impedimento do regime de sigilo bancário indispensável para o combate eficaz à evasão e fraude fiscais.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

No entender da CGTP-IN, ao contrário daqueles que afirmam que "a quebra do sigilo bancário pela Administração fiscal constitui o reforço do Estado policial" (?), tais medidas de acesso às informações bancárias por parte da Administração são essenciais se se pretender, de facto, um combate à evasão e fraude fiscais.

Em particular, os sinais exteriores de riqueza, as facturas falsas, as diferenças relevantes entre rendimentos declarados e rendimentos apurados pela Administração com base em elementos concretos, e em todos os casos em que o ónus da prova estivesse a cargo do contribuinte, constituiriam razões suficientes para o acesso à informação bancária por parte da Administração Fiscal.

v) Tributação das remunerações acessórias

A CDRF entende que se justifica plenamente que a tributação das remunerações acessórias passe a ser mais efectiva, devendo essa tributação assentar no englobamento das referidas remunerações no rendimento de cada beneficiário sujeito a IRS, recomendando-se vários critérios para a identificação dessas remunerações e aconselhando-se a enumeração dos tipos específicos especialmente relevantes.

Recomenda-se também que as despesas confidenciais, para além de não poderem ser dedutíveis para efeito do apuramento do rendimento sujeito a IRS ou IRC, fossem sujeitas a uma sobretaxa fiscal bastante pesada que os 10% aplicados actualmente (que poderia ser de 40% sobre o valor da despesa confidencial).

No entanto, no que respeita à recomendação de incluir todas as remunerações acessórias no rendimento sujeito a contribuições do trabalhador e da entidade patronal para a Segurança Social, a CGTP-IN discorda da condição de estabelecer um valor máximo para esse rendimento, a partir do qual as contribuições não sejam aplicáveis (plafonnement).

Quanto às contribuições para esquemas complementares de segurança social ou outras despesas de interesse social nas condições previstas no RCDRF, a nossa opinião coincide com a da CDRF em excluir das remunerações acessórias este tipo de despesas.

Por outro lado, parecem adequadas as soluções encontrada pela CDRF para evitar a confusão entre remunerações acessórias e despesas do mesmo tipo efectivamente necessárias à normal actividade da empresa ao prever a fixação de determinada % (por exemplo 20% ou 30%) do conjunto das despesas com refeições, recepções, ofertas e de outras despesas de representação que poderá ser objecto de dedução como custo para apuramento da matéria colectável, e a imputação ao rendimento tributável em IRS dos trabalhadores, que utilizem viaturas da empresa para fins pessoais, de um montante correspondente ao valor presumido dessa vantagem acessória. Essas despesas só poderiam ser dedutíveis quando devidamente documentadas e justificadas.

vi) Tributação das aplicações financeiras

Entende a CDRF "que para limitar os efeitos negativos dos regimes e benefícios fiscais especiais a favor de tipos específicos de instrumentos financeiros de aplicação das

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

poupanças ou de financiamento das empresas e outras entidades, sob o ponto de vista dos princípios da eficiência económica, da neutralidade, da equidade e da simplicidade, conviria que, em contraste com a tendência de anos recentes, muitos deles fossem eliminados ou reduzidos”.

A opinião da CGTP-IN é coincidente com a da CDRF, e conforme jámos denunciado, os benefícios fiscais atribuídos nos últimos anos atingem valores escandalosos e contribuíram para a desigualdade dos cidadãos, das empresas e demais entidades perante o fisco.

No que respeita às taxas liberatórias, a CDRF defende o sistema actual de tributação dos juros dos depósitos, avançando como razões do não englobamento dos rendimentos a simplificação do trabalho administrativo dos Bancos e o eventual incitamento à deslocação de poupanças para o estrangeiro.

Nesta questão, a opinião da CGTP-IN é contrária à da CDRF. De facto, as razões de justiça fiscal e de apuramento real do efectivo rendimento dos cidadãos deveriam aconselhar a eliminação das taxas liberatórias e o englobamento dos rendimentos tanto mais que, conforme o RCDRF reconhece, “o sistema actual fere os princípios da unidade, da equidade horizontal e da progressividade”, “tem pouco rigoroso o recurso à utilização da declaração do IRS para aferir o rendimento das famílias na atribuição de certos benefícios (como por exemplo, as reduções de propinas)” e tem prejudicado de facto — pelo não recurso ao englobamento — os contribuintes com taxas marginais de IRS inferiores a 20% que “têm suportado uma tributação mais pesada do que a que resultaria do englobamento”.

Ainda que a razão de incitamento à deslocação das poupanças para o estrangeiro não seja de ignorar, a CGTP-IN, não dispõe de elementos fundamentados para avaliar esse facto, não encontra razões de sustentação do actual regime de taxas liberatórias que fere os princípios constitucionais da unidade, equidade e progressividade dos impostos. Tais taxas, deveriam por isso ser eliminadas recorrendo-se ao englobamento dos rendimentos.

Mesmo assim, considera-se positivo que a maioria da CDRF tenha defendido o englobamento dos juros de obrigações e outros instrumentos similares. Este facto, constitui mais uma razão para que os juros de depósitos tenham igual tratamento.

A CGTP-IN está também de acordo, no que respeita ao englobamento dos juros de suprimentos e dos rendimentos provenientes de dividendos de acções, devendo impor-se o registo obrigatório das acções ao portador, conforme se refere no RCDRF.

Ainda que a CDRF considere que “a actual percentagem de 60% utilizada no cálculo do crédito de imposto para atenuar as distorções causadas pela dupla tributação económica dos lucros distribuídos parece razoável”, e apesar de a Comissão considerar que “esse crédito deveria ser calculado na base do IRC efectivamente pago e não na base da taxa normal de 36% do IRC”, a CGTP-IN entende que deveria ser eliminado pura e simplesmente o crédito de imposto.

vii) Tributação das instituições bancárias e seguradoras

A baixíssima taxa efectiva de tributação destas instituições justifica que sejam implementadas as recomendações da CDRF, nomeadamente quanto à não dedutibilidade dos custos relativos aos fundos utilizados no financiamento de carteiras de títulos beneficiados por isenções ou deduções sobre os respectivos rendimentos; quanto ao estabelecimento de regras claras de dedutibilidade para efeitos de IRC dos juros pagos por sucursais de instituições bancárias não residentes em empréstimos concedidos pela sua Sede, de imputação às sucursais da sua quota de proventos em operações conjuntas realizadas com as Sedes ou com outras sucursais ou empresas subsidiárias do mesmo grupo, de transferência de créditos estipulando os tipos não admissíveis para efeitos fiscais, de imputação de despesas pelas Sedes às sucursais, devendo as autoridades fiscais ser notificadas de todos os registos efectuados, para esse efeito junto do Banco de Portugal, pelas instituições de crédito estrangeiras que prestam serviços em Portugal.

Por outro lado, a CDRF aconselha a ponderação da continuação de isenção de IRC para novas sucursais de instituições de crédito residentes instaladas nas zonas francas, a consideração como residentes em território português das sociedades residentes fora do território português em cujo capital participem, directa ou indirectamente, em mais de 50% sócios residentes em território português.

De igual modo, se recomenda que seja eliminada a exclusão dos mais valias permitidas pelo artº 30º do Estatuto dos Benefícios fiscais para as Seguradoras, que sejam especificados os tipos de provisões técnicas e os respectivos limites que possam ser dedutíveis para efeitos fiscais a exemplo do que a CDRF propõe para a actividade bancária, e que os rendimentos derivados de activos representativos de provisões técnicas constituídas pela Sede relativamente à actividade da sua sucursal em Portugal, sejam considerados para a determinação do lucro tributável, na mesma proporção em que foram aceites como custo para efeitos de IRC.

A CGTP-IN considera que é escandalosa a situação fiscal das actividades bancárias e seguradoras ao longo dos últimos anos, devendo ser eliminados todos os benefícios fiscais e, como refere a CDRF, obter a que sejam considerados como custos muitas das despesas fictícias à semelhança do que se passa em outros países da União Europeia.

viii) O IRS

Particular importância para os trabalhadores assume a recomendação da CDRF quanto ao aumento da amplitude dos escalões do IRS e das deduções, de modo a permitir que a dívida do imposto seja nula para os rendimentos mais baixos.

Saliente-se que, em 1994, as declarações cujos rendimentos foram inferiores a mil contos rondaram as 920 mil, representando mais de 1/3 do total das declarações de IRS (modelos 1 e 2) e correspondendo apenas a 10 milhões de contos, ou seja a cerca de 1,8% do valor do IRS liquidado (modelo 1 e modelo 2).

A isenção de IRS de rendimentos inferiores a 1000 contos ganha assim mais um forte argumento expresso pela receita média por declaração ser de apenas um valor de cerca de 11 mil escudos, valor, por certo, muito inferior ao custo da Administração fiscal envolvido na liquidação e cobrança do imposto.

Dai, a recomendação da CDRF de rever o limite de isenção previsto no artº 58º do Código do IRS.

No que respeita aos benefícios fiscais a CGTP-IN está de acordo com o entendimento da CDRF ao considerar que "os objectivos económicos e sociais relevantes presentes numa política de benefícios fiscais devem ser prosseguidos através de despesas directas e não de despesas fiscais".

Concretamente, admite-se que os benefícios poderão abranger a aquisição de casa própria, a poupança para a reforma e donativos a instituições sociais relevantes, devendo ser deduzidos na colecta e referendar limites para os mesmos.

A CGTP-IN entende que, para ser conseguido maior igualdade, o actual sistema de deduções no rendimento deveria ser substituído por deduções, com limites máximos, na colecta. De facto, o actual sistema gera diferenças significativas ao nível das deduções entre os rendimentos mais elevados e mais baixos, penalizando fiscalmente estes últimos.

Quanto ao trabalho independente parece correcta a recomendação da CDRF de considerar a equiparação para efeitos fiscais de rendimentos das categorias B e A através de presunções, ilidíveis mediante a produção de prova adequada pelo sujeito passivo. Por outro lado, para além da fiscalização do regime do trabalho dependente e do controlo efectivo sobre o fonecimento dos recibos, recomenda também a Comissão que seja garantida uma relação inequívoca entre a despesa incorrida pelo sujeito passivo e a respectiva actividade profissional.

De um modo geral, parecem também válidas as recomendações sobre tributação na base da presunção de rendimentos das categorias B, C e D, como de resto sucede em quase todos os países da Europa, introduzindo aperfeiçoamentos das regras legais e dos procedimentos existentes para um combate eficaz à evasão fiscal.

No que respeita aos rendimentos de capitais justifica-se plenamente a recomendação da Comissão de definição mais geral do conceito com a exemplificação dos tipos de rendimentos e com uma constante actualização da lei para abranger, capazmente, todos esses rendimentos.

Quanto aos abatimentos por despesas de saúde, dada a evolução recente destes montantes, parece também oportuna a recomendação de existência dum limite máximo, de acordo com determinados critérios e segundo certos tipos de doença. Tais limitações deverão também ocorrer para os prémios de seguros que cubram, exclusivamente, riscos de doença.

(x) O IRC

No que respeita ao IRC, considera a CDRF que a perda sistemática, nos últimos anos, da proporção do montante cobrado no PIB esteja associada não apenas à crise eco-

nómica, mas também a "aumentos de evasão e fraude fiscais, através da omissão de proveitos e de empolamento de custos" em grande número de sociedades.

Por outro lado, salienta-se no relatório que, em 1994, só apenas para 35% das sociedades o IRC liquidado foi positivo, ou seja, das 191 mil empresas que declararam IRC só 67 mil pagaram impostos e 124 não pagaram qualquer imposto. E, o que é grave, esta situação não é conjuntural como o demonstra a semelhança destes números para os anos inferiores a 1994.

Quanto aos benefícios fiscais assume particular interesse a afirmação de que "a intervenção pela via da atribuição de benefícios fiscais deve ser restringido, pelas distorções que provoca, e porque não foi ainda, inequivocamente, demonstrada a sua relação com o investimento".

No entanto, e ao contrário da recomendação da CDRF, considera-se que não deverá verificar-se qualquer redução da incidência das contribuições da entidade patronal para a Segurança Social, uma vez que não está provado que os incentivos existentes tenham contribuído para a criação e manutenção de empregos estáveis e de qualidade.

Também não se considera adequado o alargamento do limite de 5 para 10 anos proposto pela Comissão, no que se refere ao reporte de prejuízos nos lucros tributáveis futuros.

Não se encontram razões que justifiquem o abaixamento da taxa de IRC de 35% "para valores que venham a aproximar-se do nível de 3,3 a 35%" proposto pela CDRF, não podendo a evasão fiscal existente constituir argumento consistente para a redução da taxa, como de resto, alguns sugerem.

Pelo contrário, tal como aponta a CDRF, impõe-se "a intensificação e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização tributária, o alargamento das situações em que o ónus da prova passe da Administração para o Contribuinte, o alargamento das possibilidades de obtenção de informações de que a Administração carece para comprovar as declarações dos contribuintes, ao efectivo controlo sobre os custos contabilizados em sociedades que não são indispensáveis ao exercício da sua actividade e correspondem essencialmente a benefícios dos sócios ou de terceiros e ao aperfeiçoamento do regime de determinação da matéria colectável das sociedades abrangidos pelo regime da transparência fiscal".

Por último, como releve a CDRF "perante a situação actual em que cerca de 2/3 das sociedades não pagam IRC e em que o IRC liquidado em relação a mais de 160 mil sociedades não ter atingido os 10 milhões de contos em 1994", justifica-se o interesse de estudar modalidades atenuadas de tributação do activo bruto das sociedades ou de introdução dum imposto fixo de montante moderado (não superior a 300 contos), no sentido de reduzir substancialmente o número de sociedades a fiscalizar nos moldes actuais.

x) O IVA

Conforme a CGTP-IN tem reclamado justifica-se a redução da taxa de IVA para alguns produtos alimentares constantes na lista anexo à Directiva 92/77/CEE, de 19 de Outubro.

Por outro lado, manifesta-se alguma preocupação em relação à normalização de taxas de IVA, cujos limites de intervalo de variação da taxa normal se situarão entre 15% e 25% e que estarão em vigor nos vários Estados membros da UE no período entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1998, pelo que tal situação representará em termos não progressividade e de agravamento de impostos para alguns produtos, o que afectará sobretudo os estratos de mais baixos rendimentos.

Por outro lado, encara-se com algum realismo a posição da CDRF quanto à aproximação de taxas de IVA com o Estado limítrofe, para combater distorções de concorrência e o desenvolvimento da economia clandestina. Para além das cautelas que haverá de tomar na análise caso a caso, pensa-se que o que será importante é um reforço substancial da fiscalização no que respeita a este tipo de imposto.

xi) O Imposto de selo

Contrariamente a algumas opiniões a CDRF considera interessante a manutenção deste imposto pelas receitas que gera e pelas manifestações de capacidade contributiva não abrangidas por outros impostos, como de resto existe em outros países da OCDE. No entanto, parecem oportunas as recomendações quanto a alterações legislativas para simplificação e adaptação deste tipo de imposto às novas realidades, e, bem assim, quanto à eliminação do imposto de selo de recibo de vencimento.

xii) Impostos sobre o património

No que respeita a este tipo de imposto assume particular relevância as recomendações sobre a necessidade de publicação do Código das Avaliações no sentido de introduzir maior eficácia e equidade na tributação imobiliária.

Dr. Vítor Faveiro

O diminuto tempo que nos é facultado para, mediante a leitura e apreciação do notável Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, formular sugestões sobre a melhoria do Sistema Fiscal Português, delimita, naturalmente, o âmbito e os caracteres essenciais da linha fundamental das observações que se seguem e do plano metodológico por que terão de ser elaboradas:

- a) Tratar-se-á, assim, de meras observações decorrentes da experiência vivida em um longo percurso do circuito da problemática nacional do dever contributivo, que, embora amplamente sentida, nem sempre a sua revelação nos foi proporcionada;
- b) Nelas assume natural prioridade o teor do mandato subjacente ao trabalho da Comissão, e o indispensável e prévio reparo sobre a insuficiência do seu objecto e sobre o erro de dimensão senão mesmo de concepção, quanto à essência e amplitude da problemática da fiscalidade nacional;
- c) Acompanhar-se-á, na sua ordem formal, o Relatório da Comissão, procurando-se sempre, na medida do possível, conhecer, na essencialidade, o objecto das posições nele tomadas, limitando-se todavia a breves observações sobre os aspectos mais candentes de tal problemática e, designadamente, quanto aos pontos fulcrais que no Relatório são, aliás, proficentemente tratados.
- d) Tomar-se-á em conta também o teor de tais Reflexões elaboradas em 1992 e 1993 sobre o Plano de Análise da Fiscalidade Nacional cuja sequência desconhecemos, mas que oferecem, agora, manifesta actualidade já que, em grande parte, contém sugestões coincidentes com as propostas da Comissão; procederemos todavia à revisão de algumas observações delas constantes:
- e) Em tudo procuraremos contribuir com um curto conjunto de escassos e descoordenados aportamentos pessoais, para a tomada decisiva e definitiva de uma linha de reforma integral — de que tanto tem carecido ou de que tantas distorções tem sofrido a nossa ordem jurídica — que possa em breve, ser definida, consolidada, e reflectida em tais direcções essenciais:
 - para longo prazo, em termos de linhas de estruturas que deverão ser, desde já formal e decisivamente definidas e efectivamente realizadas;
 - para prazo médio de verdadeiro desenvolvimento do sistema de nossos dias;
 - e para o suprimento imediate de carências ou eliminação de defeitos que actualmente inquinam a fiscalidade nacional.

Introdução

A problemática da melhoria do Sistema Fiscal

A – O âmbito limitado em que é tratada a problemática da fiscalidade nacional, quer no Relatório da Comissão quer no mandato que lhe foi conferido.

1 – A primeira observação que ressalta do notável relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal é, naturalmente, a que logo na sua introdução é declarada como correspondente à delimitação do objecto do mandato, que a mais não aspirou do que à mera proposição de medidas para o aperfeiçoamento e desenvolvimento do sistema fiscal e para a melhoria do funcionamento da Administração. E, daí, que logo se previna no Relatório não se tratar de uma “nova reforma”, mas sim de mera “desenvolvimento concreto do sistema fiscal” na base dos princípios da neutralidade, de equidade e da simplicidade, com a proposição de medidas que conduzam a uma “melhor distribuição da carga tributária” através da “redução da fraude e da evasão fiscal”; da redução do volume e elenco dos benefícios fiscais; da “maior eficácia da Administração”; da redução da taxa do IRC; e da supressão das desigualdades existentes no regime da CA.

Sucedea, todavia que não sendo subordinada a qualquer delimitação o objecto das gestões que nos são solicitadas para a melhoria do sistema fiscal português, é precisamente o âmbito do mandato conferido à Comissão que oferece inevitável e prioritário reparo, já que a natureza e dimensão da problemática da fiscalidade nacional evidencia caracteres que se situam a abissal distância da simples “melhoria” do Sistema e do “funcionamento da Administração”, pois que residem no campo das estruturas fundamentais que sempre se recusaram à ordem nacional e que continuam a persistir em plano de perpétuo adiamento;

Procurando-se, no mandato, medidas para o aperfeiçoamento do sistema fiscal, logo nele se evidencia um pressuposto e um objectivo que oferecem entre si caracteres de manifesto antagonismo: o pressuposto de que o Sistema contém imperfeições, e a limitação do objectivo a simples medidas para a sua correcção, e não a uma tomada de posição quanto à plenitude da sua correcção, e ao arranque da ordem tributária para uma estruturação integral, definitiva, segura, e mesmo que de longínqua projecção:

Ante o pressuposto das imperfeições do Sistema não se precisa, no mandato, se estas respeitam às raízes da própria natureza e concepção do sistema tributário tradicional; se às insuficiências ou defectos originários da Reforma Fiscal em curso, se às estruturas ambientais em que o Sistema é aplicado; ou se às alterações, por vezes involutivas, que, com constante “regularidade”, nele são introduzidas. E a verdade é que a fiscalidade nacional sofre, presentemente, de graves imperfeições em todos estes campos da sua natureza, dos conditionalismos, da projecção e da própria formação integral da maioria dos seus participantes. Não bastariam, pois, simples medidas de âmbito conjuntural ou de projecção correctiva ou atenuatória dos males contemporâneos; mas sim a definição das linhas fundamentais a que deverá obedecer, em todos os planos, a

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

evolução do Sistema, a longo e médio prazo, firmadas em Lei geral de carácter estatutário quanto ao dever de contribuir e ao poder de tributar; e a proposição de arranque imediato com a criação de estruturas em que há que assentar a futura e nova ordem tributária num Estado social e democrático, sem que se esqueçam, e antes se coadjuvem, obviamente as soluções transitórias que importe assegurar.

No que respeita à melhoria do Sistema, é indispensável partir de uma revisão das concepções do dever contributivo e do poder de tributar, na base da ordem política contemporânea, dado que se trata dos dois elementos fulcrais e componentes da estrutura democrática em que pretendamos viver; que são entre si unitários, interdependentes e indissociáveis, sem os quais nunca poderemos aspirar a dispor de um sistema perfeito ou adequado; E, partindo de tal base, criar estruturas, firmes, capazes e idóneas para a sua total integração na construção das instituições tributárias, e garantir o correspondente respeito e cumprimento dos direitos e dos legítimos interesses, públicos e privados, nas relações e nos procedimentos entre o Estado e o Contribuinte: Se a "soberania reside no povo", a pretensa "auto-tributação", com que a doutrina procura brincar a Colectividade, não passa de uma figura de retórica, se não se criar, verdadeiramente, uma realidade social de "contribuinte soberano", ciente e consciente do dever-direito de contribuir; e se não se tomar tal realidade como ponto de partida para a formação e a aplicação ou controlo do imposto. Sem o que o exercício do poder público de criar e aplicar impostos continuará a ser o mesmo de sempre, mero objecto e forma da "autoridade" inata e discricionária do Estado; a carga fiscal continuará a ser uma fonte perene de reacções populistas nem sempre fundadas; e a obrigação tributária individual continuará sempre a ser objecto de repúdio e fuga, se não mesmo de evasão ou de fraude.

Quanto à Administração Fiscal, o nível da sua problemática, e a forma por que esta terá de ser resolvida, não pode limitar-se — como parece intuir-se do mandato — à "melhoria do seu funcionamento", pois que se trata de âmbito abissalmente mais vasto: Não se pode exigir, ou mesmo esperar, que funcione bem uma das maiores, das mais importantes e complexas instituições orgânicas basilares da Administração Pública que, sendo unanimemente reconhecida como insuficiente e emadamente estruturada, se persiste em a manter encaixada em um padrão incomensuravelmente distante e disforme do seu objecto, e numa concepção errada quanto à sua própria natureza e possibilidades da sua eficácia.

Daí que, sendo-nos facultado formular sugestões, sem qualquer delimitação do seu objecto, quanto à melhoria do Sistema, procuremos, embora acompanhando no seu resumo o actual relatório da Comissão, que o nosso pessoal contributo tenha por objecto fundamental o reconhecimento da necessidade de uma nova concepção da fiscalidade perante a actual natureza social e democrática do Estado Português; e que, porém, tomando por base reflexões anteriores agora confrontadas com posições tomadas no Relatório, foqemos, fora do mesmo contexto, alguns aspectos que, sendo embora do domínio comum, não ficaram, sequer, mencionados no mandato subjacente ao trabalho da Comissão.

II – As insuficiências e inadequações da estrutura tradicional do Sistema perante a ordem político-social contemporânea.

2 – Para que se possa formular uma sugestão quanto à melhoria do Sistema Fiscal português em termos de enquadramento na ordem político-social contemporânea, e quanto à necessidade de estabelecimento de uma linha fundamental da sua indispensável projecção futura, senão imediata, importa considerar, mesmo que sumariamente, os caracteres fundamentais da sua atribuída evolução até aos nossos dias. Tarefa em que nos limitamos a resumir outra Reflexão anterior que juntamos em Anexo (i), como ponto de partida para a consideração do esquema que nos parece ser adequado à ordem contemporânea e às perspectivas da ordem futura.

Não cuidando das características da fiscalidade anterior ao liberalismo em que o imposto era uma prerrogativa, se não mesmo um direito realengo do soberano ou, em alguns casos, uma fonte da acção municipal — pode dividir-se a evolução da fiscalidade nacional em quatro grandes fases: a da época pós-liberal que preencheu todo o século XIX; a da sistematização, da primeira metade do século actual; a da Reforma de 60, entroncada na Constituição de 1933; e a fase contemporânea da Reforma em curso, iniciada em 1986, lançada em 1988 e, agora, objecto do projectado “desenvolvimento”. Sucede que da sequência entre o liberalismo e o imperialismo napoleónico, resultaram, na nossa ordem tributária, efeitos estruturais que, com alguma falta de coerência, se mantiveram indelévels, e ainda hoje perduram na grande massa das mentalidades e das estruturas de base: Enquanto no direito positivo tributário, se introduziu, embora com variadas atenuâncias, a juridicidade ou a figura da relação jurídica entre o Estado e o contribuinte — bem evidenciada no Regulamento da Contribuição do Registo de 1899 — toda a organização da Administração Fiscal e da soberania tributária se baseou na autoridade do Estado e dos seus órgãos e agentes, quer no que respeitava ao poder discricionário de criação dos impostos, quer no que se reportava à sua aplicação.

Toda a primeira metade do século actual foi, por si, marcada por duas grandes reformas com evidentes caracteres de atenuância no plano da ordem do direito positivo de incidência de impostos, e dos caracteres da relação jurídico-tributária: a de 1922, de índole recuperante do direito do contribuinte à segurança quanto às bases reais da incidência; e a de 1929, firmada no objectivo da restauração financeira, com retorno ao poder estadual de, na ordem legislativa e na ordem administrativa, definir o objecto de incidência real dos impostos. Mas em ambas se manteve a estrutura da Administração do século passado que, tendo, na reforma de Mouzinho, avocado o poder autoritário de definir o objecto do direito público à exigência de impostos, jamais abriu mão da plenitude de tão cômoda como rendosa prerrogativa.

3 — Inteiramente diversa foi a índole e o objecto da realização da Reforma dos anos 60: Estabelecendo-se na Constituição de 1933, a obrigação, de todos os cidadãos, de contribuírem para a satisfação dos encargos públicos “conforme os seus haveres”, obviamente que a Lei fundamental atribuiu já quer ao poder legislativo de criar impostos quer ao poder administrativo de os exigir, uma base estrutural e uma fonte delimitação

jurídica: Conquanto a razão de ser do poder tributário e a base da criação de impostos continuasse a residir na soberania do Estado e na consequente acção geradora de encargos públicos — os encargos financeiros — a verdade é que a distribuição da carga tributária e a sua imputação individual já não podia ser feita discricionariamente pelo legislador no exercício do seu poder soberano, nem tão pouco, arbitrária ou subjectivamente determinada pelos detentores do poder administrativo: Tanto a acção do legislador como a do administrador tributário tinham uma base e um limite que deveriam ser assegurados e respeitados: o volume dos haveres de cada cidadão considerado como índice da capacidade contributiva pelo legislador.

O objecto fundamental da Reforma de 60, foi, pois, o da subordinação ao Direito quer da definição legal das bases de incidência dos impostos segundo a valoração sociológica dos haveres, quer da acção dos administradores fiscais na sua aplicação e controlo segundo a realidade efectiva do valor dos elementos tomados pelo legislador como base da incidência através da definição de tipos de factos tributários: E daí que se tivesse estabelecido para os impostos sobre o rendimento, ser o rendimento real que como expressão segura do critério da valoração dos haveres, pelo legislador, teria de ser determinado pelos administradores tributários no apuramento da matéria colectável de cada um dos sujeitos da relação jurídica tributária. E pela primeira vez se deu, na ordem jurídica tributária, elevada relevância jurídica à passiva do contribuinte, enquanto se estabeleceu que a declaração e a contabilidade eram os elementos fulcrais da situação jurídica tributária, embora sujeitos a controlo quanto aos caracteres de seriedade e de razoabilidade objectiva; e ainda pela primeira vez se consagrou nas leis tributárias o princípio das garantias do contribuinte, e se revestiu a ordem jurídica de um regime de processo em termos da efectiva realização da jurisdição, quer no plano administrativo quer no plano da Justiça Fiscal, igualmente institucionalizado em termos de abrangência de todas as situações protegidas pelo Direito.

No plano da Administração Fiscal, a existência de um sector orgânico de funcionários vitaisios integrados na estrutura normal e corrente da Administração Pública, de índole essencialmente burocrática e sem outras fontes formativas além do autodidatismo — indispensável de resto para a difícil ascensão na carreira mediante concursos sucessivos e fortemente competitivos — constituiu o maior empenho para o lançamento de um sistema radicalmente novo, que carecia, obviamente, de maiores e mais rápidos níveis de formação, de novas mentalidades, e de novas estruturas quer a nível interno quer ao nível do próprio contribuinte.

Projectando-se e insistindo-se pela necessidade e urgência da criação de uma Escola Superior de Administração Fiscal que, para um prazo médio de 5 anos, formasse simultaneamente elementos altamente qualificados para o desempenho das funções decisórias e directivas no âmbito da Administração, e para a criação das estruturas empresariais correspondentes à nova índole do Sistema, foram entretanto, criados sectores internos constituídos por quadros de juristas e de economistas de elevada categoria, para suprirem imediatamente, e na medida do possível, as carências dos quadros

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

de uma administração pública secular e padronizada em termos de objectivos e de concepções do interesse público indiferenciável. Adiante nos referiremos mais detalhadamente à acção específica do centro de Estudos Fiscais, do Serviço de Prevenção e Inspeção Tributária, dos Serviços de Justiça Fiscal, dos Serviços de Informações Fiscais, e da integral adesão e pessoal dedicação dos funcionários a quem foram cometidas novas funções decorrentes do novo Sistema e que, pelo esforço comum conseguiram a implantação do novo Sistema e a criação de muitas das estruturas indispensáveis ao avanço da fiscalidade nacional.

Sucedeu, todavia, que a criação da Escola Superior destinada à acção formativa de quadros idóneos para um futuro nível cultural da fiscalidade, quer no âmbito interno de Administração quer no âmbito das estruturas empresariais — em termos de relações de auditoria e controlo integrado — se encontrou, inicialmente, franca e integral adesão, cedo se esvaneceu, face à substituição de Responsáveis e à mutação dos objectivos e modos de qualificação do interesse público próprio ou conexo com a fiscalidade.

4 — Não nos referiremos, neste Apontamento, aos termos em que decorreu a fiscalidade nacional no período que mediu entre a primeira redacção da actual Constituição da República e a Lei Constitucional da 2ª Revisão de 1988, já que se trata de um período transitório da própria evolução da estrutura política nacional, e das ideologias em que a própria natureza do imposto e do seu enquadramento nas instituições fundamentais da ordem colectiva foi objecto de alterações que não interessam substancialmente ao objecto da melhoria do Sistema actual e da sua projecção no futuro.

5 — Tomada, no artigo 1º da Constituição, a "dignidade da pessoa humana" como base substantiva do Estado português, e definida a "soberania popular" como base operativa da acção de realização da sociedade política, é, obviamente, na pessoa humana, como ser social — isto é, que só em sociedade politicamente organizada pode existir e realizar-se como tal — que assenta todo o pilhado dos valores e interesses colectivos e das relações de conexão ou dependência entre os interesses colectivos e individuais; e é da pessoa humana que têm de partir todas as instituições jurídico-políticas destinadas à realização da sociedade e das pessoas que a constituem, incluindo, obviamente, aquela de que dependem todas as demais: o imposto.

O imposto, como expressão e forma jurídica do dever contributivo, é uma realidade inata da qualidade da pessoa humana como ser social. Nasce-se contribuinte; e é a qualidade de contribuinte que confere ao Estado o poder soberano de criar impostos, de distribuir entre todos o volume do contributo de cada um, e de exigir a cada um o cumprimento da obrigação jurídica que a cada um cabe.

E se "a soberania reside no povo", a plenitude da sociedade política, no plano tributário só se atinge como tal se entre o Estado e o "povo" existir e decorrer uma relação integrada e inter-delimitada de dois componentes unitários entre si: um "povo" cliente e consciente de que sem o imposto nunca a sociedade poderá atingir os fins de plena realização da pessoa humana; e um Estado igualmente firmado no pressuposto de que é

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

da pessoa como ser social que emerge o poder soberano de tributar e que a realização da pessoa constitui, cumulativamente, a causa e o limite desse mesmo poder.

Se o dever contributivo é, uma qualidade inata da pessoa humana, sucede que já não é inata a ciência e a consciência desse mesmo dever; sendo também inatos o sentido e o sentimento de liberdade e de egocentrismo, obviamente, que o correspondente sentido e sentimento do dever dependem da acção externa, indispensável como quaisquer outros valores, para a formação da personalidade; e é ao Estado que cabe natural e essencialmente a acção pública de tal formação, pois que não se pode esperar para tal fim a acção de quaisquer outras fontes. Sucede que, como é do domínio comum, nunca o Estado se preocupou com a formação de cidadãos cientes e conscientes do dever de contribuir, e nem, tão pouco, com a formação igualmente ciente e consciente, do "povo soberano". O povo não vota impostos; vota em quem promete que os não cria, que os reduz ou que os perdoa.

O Estado, ou a generalidade dos estadistas clássicos ou tradicionais sempre consideram que a criação e a aplicação de impostos eram um deito público originário emergente da sua própria essência como instituição estadual soberana; e que a soberania fiscal não tinha fontes nem limites que não fossem o seu próprio e pessoal sentimento de boa definição dos interesses públicos e de boa gestão dos meios financeiros que para tal considerasse indispensáveis. Daí que o Estado nunca se tivesse preocupado com a formação de legisladores, de administradores ou de contribuintes e de responsáveis pelas estruturas privadas de incidência e cumprimento do dever ou da obrigação tributária. Na formação cultural básica e média, sempre se considerou como essencial e bastante o ensino das ciências exactas e materiais ou ontológicas; o dever, e em especial o dever tributário, foi sempre matéria de desinteresse para a formação educativa e cultural do cidadão médio. E nas Universidades, só desde há poucos anos se passou a tolerar a inclusão do Direito Fiscal, em raras cursos, mas apenas para ser "ensinado" em três rápidos meses!...

C – Observações gerais quanto ao sumário das propostas da Comissão

8 — Confrontados, assim, nos números anteriores desta Reflexão, o objecto do mandato e do Relatório sobre o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, com a evolução do Sistema e a índole fundamental da fiscalidade segundo a Constituição, importa fazer, desde já, um breve "apontamento" sobre as propostas essenciais da Introdução do mesmo Relatório, nelas destacando os pontos seguintes e sem prejuízo de eventual desenvolvimento se possível no curto tempo de que dispomos: a definição do objectivo fundamental do sistema tributário; a abstenção do enquadramento da segurança social no âmbito do desenvolvimento do Sistema; a qualificação de "excessiva" atribuída à carga fiscal; a menção do combate à evasão e à fraude fiscal como forma de suprimento imediato da perda de receitas com a melhoria conjuntura! do sistema; a redução dos benefícios fiscais; o apontamento da equidade, da neutralidade e da simplicidade

como princípios fundamentais em que deve prosseguir a Reforma; e, acima de tudo, a ênfase com que é tratada a melhoria da Administração Fiscal:

a) Q objectivo fundamental do Sistema Fiscal

Toda a Introdução, do Relatório, à problemática do desenvolvimento da Reforma Fiscal parte da afirmação ou pressuposto de que "o objectivo fundamental de um sistema fiscal é proporcionar receitas de que o Estado carece para o normal desenvolvimento da sua actividade".

Conquanto se possa considerar tal menção como meramente enunciativa do objecto da aplicação do produto pecuniário dos impostos na acção de satisfação de necessidades colectivas, importa observar que tal enunciado, além de não preencher todo o âmbito dos fins visados pelo sistema fiscal segundo o artigo 108º nº 1 da Constituição, pode super-se como enquadrando a continuidade da concepção tradicional de carácter puramente financeiro do sistema tributário, e da sede originária no próprio Estado, do direito de exigir da colectividade todo o contributo pecuniário de que o Estado careça no decurso ou por efeito do livre exercício da sua actividade administrativa. Sucede que, se tal se pudesse considerar, porventura, como concepção ainda válida na Constituição de 1933 em que era o volume dos "encargos públicos" que determinava a afectação tributária dos "haveres", tal não parece corresponder à base estrutural do Estado contemporâneo em que a origem de todas as instituições, incluindo o próprio Estado e a sua "actividade", reside na pessoa humana; e é a sua capacidade contributiva inata que, por si, constitui o elemento nuclear do comando e delimitação de toda a acção do Estado.

É da pessoa, como ser social e de capacidade contributiva que no plano sociológico lhe seja reconhecida, que tem de partir toda a planificação e objecto da actividade estadual geradora de encargos; sendo, pois, de tal determinação que têm de partir o sistema fiscal, mesmo enquanto se lhe atribua como objectivo "visar a satisfação das necessidades financeiras".

Acrece que não são somente as necessidades financeiras do Estado e das outras entidades públicas, que constituem o objectivo visado pelo sistema: "A justa repartição dos rendimentos e da riqueza", mencionada, também, como um outro objectivo do sistema fiscal, não é, por si, apenas um fim visado ou apontado para a sequência da aplicação do futo do imposto através da criação de serviços públicos equilibrantes do gozo das utilidades que a riqueza proporciona; é, também, e antes de tudo, um elemento ou justo critério de distribuição do volume do dever de contribuir, que têm de ser objecto de valoração dos índices económicos e sociais de determinação da capacidade contributiva, em âmbito pré-jurídico ou preparatório da elaboração do sistema. É, antes, ou na elaboração do Sistema Fiscal e no seu desenvolvimento, que, em plano das relações sociológicas entre as pessoas como elementos sociais, e como base do procedimento legislativo, se têm de equacionar a posição que as pessoas ocupam na sociedade, por si, pela sua dignidade, e pelos elementos reais de que disponham e pelo seu reflexo ou projecção social, que se deve valorar e definir a capacidade contributiva unitária e, embora em

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

temas gerais e abstractos, distribuir por todos, segundo tipos de realidade facto-lógica, o objecto jurídico do dever e obrigação tributária que virá a caber a cada um.

E, sucede que, é no âmbito dessa análise sociológica e pré-jurídica, que na elaboração do Sistema Fiscal e do seu desenvolvimento, se têm de resolver o objecto de outros importantes problemas que na Introdução do Relatório são enunciadas, tais como o dos denominados "benefícios fiscais", o do carácter excessivo das taxas do IRC e de algumas do IRS, e o da segurança social; e é, também, nessa sede que se têm de considerar um dos mais importantes problemas que procuraremos incluir no âmbito imediato das nossas sugestões: o da consideração do valor social dos factores produtivos e das empresas, na graduação dos critérios de justa distribuição do objecto ou volume do dever contributivo.

b) A problemática da segurança social:

Tendo-se a Comissão absteído de tratar, a fundo, da problemática da Segurança Social — e reduzido a sua consideração à mera questão da competência para a cobrança das respectivas receitas — é nossa pessoal opinião que é esta abstenção que impõe maior reparo no objecto das nossas observações: A segurança social é uma concepção valorativa da dignidade da pessoa humana cujo objecto reside e constitui um dos principais componentes do dever contributivo, inato na qualidade de pessoa como ser social, e elemento do princípio de solidariedade que lhe é inerente e que impõe a todos o dever de contribuir com o indispensável para que a cada um não falte o essencial para viver e se realizar com dignidade.

Sucede que o princípio de "segurança social" se encontra, em parte, incluído no objectivo do sistema fiscal consagrado no artigo 106º nº 1 da Constituição, na parte em que se declara como um de tais objectivos a justa repartição do rendimento e da riqueza. Na verdade, a parte do regime da segurança social que a organização institucional com tal denominação impõe às entidades patronais nas relações de trabalho têm por objecto uma justa repartição da riqueza em termos de solidariedade da empresa com o fim da preservação da dignidade do trabalhador como contribuinte para a garantia do mínimo de subsistência e condigna realização como pessoa.

A problemática da segurança social, tal como está organizada entre nós, comporta dois parâmetros de fim comum, mas de natureza diversa: o do contributo que a todos cabe para a segurança do viver condigno daqueles que, não podendo trabalhar não dispõem de outras fontes ou meios para viver e se realizar; e o de prevenção ou seguro de vida e de bem estar que a cada um cabe de promover a garantia de suprimento do essencial do seu próprio bem-estar quando possa encontrar-se em estado de carência.

É, assim, insusceptível de dúvida que a parte da problemática da segurança social que respeita ao contributo geral de segurança que excede o campo do seguro de bem-estar ou de vida é matéria do indiscutível objecto do Sistema Fiscal; e não pode entender-se, nem projectar-se o desenvolvimento de tal Sistema, sem que se considere o peso do contributo tributário das empresas ou de quaisquer outras pessoas ou

entidades que, adicionado aos demais impostos — e, designadamente, ao IRS ou ao IRC, possa agravar, sem um justo controlo distributivo a capacidade contributiva, e, portanto a carga fiscal total. Trata-se, pois, de problema, que não pode ser dissociado do objecto de abstenção na elaboração de um complexo de propostas para a "melhoria do Sistema", pois, que de tal omissão poderá ocorrer, antes, eventual agravamento, em vez da melhoria da problemática geral da fiscalidade nacional.

É, pois, nosso parecer que, na revisão integral das bases do Sistema Fiscal e da sua harmonização com a Indole e os princípios fundamentais da Constituição, a problemática da segurança social deverá ser um dos pontos fulcrais e essenciais da revisão das bases sócio-económicas dos índices da capacidade contributiva e da justa distribuição do dever de contribuir para a plena realização da pessoa humana como elemento da colectividade politicamente organizada. Importa ter em atenção, que é nesta base que se estrutura o sistema tributário em países como a Suécia e vários outros da própria Comunidade Europeia; e é nesta base que se têm construído, na ciência tributária, a figura do "imposto negativo", que a par da atribuição que ao contribuinte cabe, na generalidade, do "dever e obrigação de pagar" lhe confere em casos especiais, o "direito de receber"; o que, de resto, nem sequer seria estranho ao princípio consagrado na segunda parte do nº 1 do artigo 106º da Constituição.

Tudo depende, naturalmente, da revisão profunda do esquema da estrutura da segurança social em geral, e da sua natural projecção sobre o Sistema Tributário; mas, desenvolver o Sistema Fiscal sem rever a estrutura da segurança social parece-nos seriamente perigoso, pois que, como é do domínio comum, é precisamente a problemática do contributo das entidades patronais para a segurança social dos trabalhadores que constitui o objecto de maior crítica e o maior peso das situações de incumprimento por parte das empresas económicas, se não, mesmo de graves situações de infracção fiscal de difícil reintegração.

c) A qualificação, como excessivas, das taxas de alguns impostos:

Alegam-se-nos inteiramente justificadas as qualificações de excessivas e inadequadas, as taxas de alguns impostos, e em especial do IRC: Na fase de desenvolvimento da nossa economia e do nível de vida da sociedade portuguesa, toda a carga que pese sobre as empresas residentes tem uma pluralidade de efeitos negativos que entravam ou poderão mesmo impedir a sequência da linha do nosso desenvolvimento: As nossas empresas ainda não atingiram o nível de capacidade competitiva com outras empresas concorrentes, quer perante o mercado comunitário, quer perante os mercados externos; e a carga tributária que tenham de suportar, além de impedir o desenvolvimento da sua capacidade, afasta os capitais, agrava os preços dos produtos, e reduz o volume das remunerações do trabalho.

Se é certo que em alguns países da Comunidade a taxa de tributação do rendimento oferece expressões numéricas superiores às nossas, não é menos verdade que se trata de espaços em que as empresas já atingiram níveis de desenvolvimento que as

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

dispensam de lutar contra os factores negativos ou dificultantes e lhes garantem um reservatório de forças de que as nossas empresas estão longe de dispor; acresce que a especificidade dos sistemas gerais de tributação de cada país implica a dificuldade e insegurança quanto a qualquer confronto, face à diversidade dos efeitos de cada um dos impostos componentes do sistema, e, designadamente, no que respeita à eventual acumulação de cargas tributárias por repercussão entre os factores e a empresa, e entre a empresa e o produto ou o empresário.

Acresce que, conforme vimos referindo, ocorrem variadas razões para que, no nosso caso, os factores económicos, e as próprias empresas, sejam objecto de uma cuidada política de fomento dos investimentos em capital, em trabalho, em técnica, em bens, em organização e em actividade, com distinção entre as aplicações ou efeitos de carácter social ou da produção de riqueza socialmente útil, e as de carácter socialmente neutro ou anti-social: Não se pode, num Estado social, considerar iguais, perante o dever contributivo e sua justa distribuição, uma empresa realizadora de interesses sociais — como a construção, a alimentação, a saúde e a educação — e uma empresa cuja actividade seja nitidamente anti-social; a mesma distinção se deve fazer no que respeita à tributação dos factores ou do próprio produto.

De resto, a problemática do nível das taxas dos impostos sobre o rendimento depende de outra magna questão que está longe de ser resolvida a nível da política legislativa, em termos que a sua natureza naturalmente exige: a da opção entre a tributação do rendimento, do consumo, ou de outros elementos reveladores da capacidade contributiva que não perturbem a justa distribuição do dever de contribuir em termos de equilíbrio social.

d) À proposta redução dos benefícios fiscais:

A matéria dos denominados “benefícios fiscais” não se encontra, em nosso parecer, suficientemente esclarecido, face à diversidade da natureza das realidades a que respeitam os respectivos regimes:

Conforme o artigo 2º do respectivo Estatuto “considerem-se benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos e/ou sociais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”.

Sucede que se é certo que a realização de fins de interesse público superior ao interesse da tributação em causa não exige, da parte do contribuinte beneficiado com a isenção ou redução equiparada da carga tributária, nenhum sacrifício de valores ou efeito compensatório da vantagem auferida, não é menos verdade que, em muitos casos, a norma estabelecedora tem por objectivo estimular a opção do contribuinte entre o cumprimento da obrigação tributária e a realização de actos, de factos de investimentos ou de assunção de riscos que podem ser equivalentes, sendo superiores, ao peso da carga fiscal correspondente. Ora, como é evidente, não se trata, em tais casos, de um benefício, mas sim de mera substituição opcional entre o contributo pecuniário e certo contributo em espécie, que o optante efectivamente presta; e, conseqüentemente, todos os casos impropriamente denominados “benefício fiscal” te-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

riam por objecto a oferta de opcionalidade entre a prestação pecuniária do imposto e prestações em espécie de acções, empreendimentos, custosos aleatórios ou assunção de riscos que a situação tributária não comportava. Obviamente que não se evidenciam razões para que, como propõe o Relatório, se reduza o âmbito dos intitulados "benefícios fiscais", pois que não o são, obviamente.

Quanto aos verdadeiros "benefícios", isto é, às dispensas ou impedimentos de assunção da obrigação tributária comente de natureza pecuniária, parecem-nos procedentes as propostas da Comissão quanto à sua redução; mas apenas nos casos em que o "interesse público superior" possa implicar um desequilíbrio do critério de justiça distributiva do dever de contribuir baseado nos valores económico-sociais reveladores dos graus de capacidade contributiva. Na verdade, a expressão do artigo 2º do Estatuto dos Benefícios Fiscais "interesse público superior" é demasiado vaga para permitir a adopção de políticas tributárias de beneficiário de sectores ou de situações de duvidosa superioridade do interesse público visado ou mesmo do eventual ou seguro desequilíbrio da justa distribuição do dever contributivo. Só uma análise exaustiva de cada um dos tipos de "benefício" e do seu rigoroso confronto com os critérios que, no plano pré-jurídico, tenham definido a justa distribuição do dever contributivo, poderá habilitar a uma eventual suspensão ou redução de certos "benefícios" existentes ou pretendidos.

e) A problemática da evasão e da fraude fiscal

Trata-se de um dos maiores problemas da fiscalidade, que, embora sendo de sempre, ocorre, actualmente, uma acuidade do maior relevo. Sucede que, mencionando a Comissão a necessidade do seu combate como forma do suprimento dos efeitos da queda de receitas que possa resultar da adopção das suas propostas, não é, na introdução abordada a questão dos meios a que se possa ou deva recorrer para a reduzir.

O combate à evasão e à fraude fiscal não têm, por natureza e objecto unicamente o suprimento dos efeitos financeiros da queda de receitas do desenvolvimento da Reforma Fiscal; é, antes, um problema fiscal da própria natureza e razão social do imposto como expressão jurídica do dever social de contribuir, inato da qualidade de ser social da pessoa humana: Na verdade, o que a evasão e a fraude fiscal quebram, fundamentalmente, é o equilíbrio do justo critério de distribuição do montante individual do dever de contribuir que, ao estabelecer o Sistema, o legislador fixou com reporte a todos os factos, operações ou realidades reveladoras da capacidade contributiva.

É evidente que não se podem formular propostas concretas de combate à evasão e à fraude fiscal, sem um estudo exaustivo das causas, do objecto e dos meios eficazes para a sua redução ou desejável eliminação.

E bem se justifica que a Comissão nada tenha proposto de concreto a tal respeito. Mas importa, em nosso parecer, considerar tal problemática sob dois ângulos essenciais: o do estabelecimento de estruturas da fiscalidade cuja natureza ofereça naturais perspectivas da eliminação ou redução, a longo prazo, das causas mais eviden-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

tes da evasão e da fraude fiscal; e o das medidas que, a curto ou médio prazo, poderão contribuir para a redução das causas ou dos efeitos conjunturais de tais males.

Na ausência de pronúncia sobre o objecto de tal problemática em termos de propostas de carácter estrutural ou conjuntura para a sua eliminação ou redução, procuramos nas nossas Sugestões, coordenar o objecto de algumas reflexões já manifestadas em outra oportunidade e agora revistas em face de novas considerações sobre a evolução da fiscalidade.

D – Sumário das sugestões para a melhoria do Sistema Fiscal

7 — Sendo objecto essencial das presentes observações a apresentação de sugestões para a melhoria do Sistema Fiscal Português, importa que, na caracterização do objecto dos números anteriores, enumeremos também sumariamente nesta Introdução o objecto das Reflexões formuladas em 1992/93, que se juntam em Anexo: a necessidade primária, imediata e inadiável, de planificação e execução de uma acção pública de formação cultural, mental, cívica, profissional e responsabilizável a todos os níveis dos participantes na fenomenologia e instituição da fiscalidade; a necessidade de uma reforma estrutural da Administração Fiscal e das relações entre o Estado e os contribuintes — a revisão das bases do Sistema, em termos de valoração sociológica das realidades que servem actualmente, e as que deverão servir no futuro, de bases de justa qualificação da capacidade contributiva e de justa distribuição da carga tributária, compreendendo, em especial, o papel social dos factores económicos e das empresas que os empregam e accionam como produtores de riqueza; a elaboração de uma Lei Geral Tributária que estabeleça, em termos estatutários, os deveres, os direitos e as correspondentes garantias ou segurança jurídica dos intervenientes no âmbito da fiscalidade; e a consideração da acção coordenadora dos elementos respeitantes à problemática da evasão e da fraude fiscal e das perspectivas que se possam ter em conta para a sua eliminação ou redução em termos estruturais e conjunturais:

a) A acção pública de formação integral dos elementos participantes da fenomenologia tributária:

Conquanto a qualidade de contribuinte seja um componente inato da pessoa como ser social, a verdade é que o sentido e sentimento do dever contributivo não emerge directa e espontaneamente na pessoa humana como valor constitutivo e inato da personalidade. Como todos os deveres sociais, sendo uma delimitação restritiva, sendo negativa do sentido de liberdade e da individualidade egocêntrica com que se nasce, obviamente que só por acção externa de educação ou formação cultural se radica como componente da personalidade social. E não se suponha ser utópico, idealista, ou falho de interesse que se atribua ao Estado a acção de integração do sentido do dever contributivo na formação das bases essenciais da personalidade dos cidadãos:

A título documental da necessidade e interesse de formação integral dos elementos participantes da fenomenologia tributária, relataremos antes de mais, o testemunho da experiência que no desempenho das actividades profissionais adquirimos em

impressões tocadas com trabalhadores independentes de países centrais da Europa — juristas, médicos, engenheiros, gestores e economistas — que nos relataram em termos não muito díspares entre si: “Fomos ensinados a dividir o emprego do nosso tempo em três grandes períodos e géneros da actividade anual: quatro meses a trabalhar para nós e para a família, outros quatro a trabalhar para o Estado, e os quatro restantes para descansarmos, tratarmos da saúde, e nos cultivarmos ou divertirmos”. Sucedia que se tratava de profissionais superiores de países em que a vida social estava de tal modo organizada e revestida de garantias e segurança, que os quatro meses de trabalho com destino individual eram mais do que suficientes para manter e assegurar um nível de vida elevado e despreocupado em relação a perspectivas ou riscos alatórios do futuro. E conjuntamente a evasão fiscal não fosse em tais áreas uma realidade estranha e não praticada, a verdade é que o dever contributivo e a afectação à colectividade de uma boa fracção do esforço e das disponibilidades de cada um era, como qualquer outro dever social, objecto da personalidade formada através da educação e da cultura média que acompanhava as pessoas na sua formação integral. E daí que tais países dispunham de uma estrutura de base de receptividade do dever contributivo e de um nível cultural, médio e superior que assegura a prática ciente e consciente de todo o complexo da fiscalidade, a todos os níveis dos seus participantes: no contribuinte individual, na empresa, no povo eleitor consciente da qualidade dos eleitos, nos legisladores tributários, nos administradores.

Em Portugal nunca se cuidou de tais estruturas. O imposto foi sempre ditado pelo Estado, autoritariamente, quer na criação da Lei quer na sua aplicação e controlo; e o contribuinte, bem como o povo em geral, não tinha que sentir o dever de contribuir, bastando que sentisse o dever de obedecer. Nunca se incorporou a fiscalidade no âmbito da cultura média; e a cultura superior da ciência e técnica fiscal está longe de corresponder ao grau que o imposto ocupa no âmbito da vida colectiva.

Rever, pois, imediata e radicalmente o regime da formação da personalidade do contribuinte e do nível cultural dos demais intervenientes em tão ampla e fulcral realidade, parece-nos ser a primeira sugestão que nos cabe formular.

Trata-se de uma acção estrutural que só a longo prazo pode produzir os naturais e indispensáveis efeitos; mas se for retardada a sua decisão, corremos o risco de gtemização de um ambiente totalmente negativo quanto às estruturas fundamentais da fiscalidade.

b) A reforma estrutural da Administração Fiscal

Conforme referimos já no nº 2 das presentes Observações, a problemática da fiscalidade respeitante à Administração Fiscal, ao contrário do que parece supor o mandato conferido à Comissão, não se limita à melhoria do funcionamento de tão importante sector da Administração Pública, mas sim à reforma profunda da sua estrutura, e das relações entre o Estado e o Contribuinte, através de tão importante instituição.

Tratando-se de um dos sectores da problemática do desenvolvimento da Reforma Fiscal, a que a Comissão dedicou toda a Parte I do seu Relatório, e ainda, de um

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

campo de melhoria do Sistema Tributário sobre que, nos anos de 1992 e 1993, foi objecto de Reflexões que juntamos em Anexos, reservamos para a Parte I destas Observações as sugestões que nos parecem adequadas.

c) A revisão das bases do Sistema em termos da valorização sociológica dos indicadores da capacidade contributiva

Como é do domínio comum, o actual Sistema Fiscal Português têm uma base de reporte bastante complexa, no que respeita à tomada de elementos reveladores da capacidade contributiva e de elementos básicos de distribuição do dever jurídico de contribuir, pois que abrange: impostos sobre o rendimento; impostos sobre o consumo; impostos sobre o património; impostos sobre o valor jurídico e económico de certos actos e de certos documentos; impostos sobre o valor das coisas ou bens específicos; e outros impostos sobre bases de difícil definição.

Sucede que um tão vasto complexo de impostos de plúrima natureza resulta do conjunto cumulativo de causas que nunca foram objecto de uma análise exaustiva: impostos sobre o rendimento que foram criados há perto de 200 anos — os das décadas militares — que se eternizaram no Sistema como verdadeiros “tabus” que ninguém pensa ou admite, sequer, que possam ser objecto de redução ou eliminação do papel que desempenham no Sistema, e que, pelo contrário, vêm sendo agravados, de reforma para reforma; impostos sobre o património — como a sisa e o de sucessões e doações, com vários séculos de existência, criados em ambientes de vida económica e social abissalmente diversos dos caracteres e valores da vida contemporânea; impostos sobre actos e documentos, criados em épocas de vida lenta, estável e burocrática, que, hoje, constituem verdadeiros bloqueamentos da vida económica e jurídica, sem uma razão evidente, como elementos reveladores da capacidade contributiva ou de justa distribuição do dever de contribuir; impostos sobre o consumo que, como o IVA, se revelam de caracteres de difícil, se não impossível, enquadramento no âmbito da ciência tributária clássica, pois que a sua verdadeira natureza é a de instituições jurídico-financeiras de imposição do financiamento forçado e gratuito prestado ao Estado pelos intervenientes do circuito económico; monopólios fiscais, como os tabacos, os álcool, os álcool e certos combustíveis; impostos de impossível qualificação.

Sucede que uma grande parte deste objecto do Sistema é mantido — e por vezes agravado — só porque constitui uma boa base de abastecimento do erário de que continuamente se considera difícil abrir mão.

E nunca — em qualquer das reformas fiscais que se têm realizado — foi feita uma revisão profunda, ou mesmo minimamente satisfatória, sobre se, perante os caracteres da vida contemporânea, tais impostos assentam, ainda hoje, sobre bases reais de revelação da capacidade contributiva e de justa distribuição do dever jurídico de contribuição. E nem, tão pouco, se têm considerado os efeitos cumulativos de alguns desses impostos sobre outros, por vezes incidentes em verdadeira cascata.

É do domínio comum, a séria dúvida sobre se a verdadeira capacidade contributiva e a justa distribuição do dever de contribuir, deve ser reportada ou assentar sobre o rendimento, sobre o consumo ou sobre outros valores socialmente relevantes ou definidores da justa medida de distribuição do dever de contribuir. E se no domínio da Constituição de 1933 tal problemática não tinha inevitável relevo pois que a única medida a considerar era o volume ou a qualidade dos "bens" individuais — o mesmo não sucede na actualidade face ao reporte social de todas as instituições, e face, especialmente, ao objectivo assinalado ao Sistema pelo artigo 100º nº 1 da Constituição, em que, além da satisfação das necessidades financeiras, o sistema visa, na sua própria base de incidência, realizar uma justa repartição, pre-financeira e pre-administrativa, do rendimento e da riqueza.

O que impõe, naturalmente, a necessidade de uma radical revisão das bases sociológicas de valoração da capacidade contributiva das pessoas — e das empresas — segundo os dados que, na ordem social, legitimam e delimitam os termos em que cada pessoa disponha de valores que, sendo por si legitimamente destinados à sua própria realização como tal, possam e devam ser justamente afectados, em parte, também à realização das outras pessoas, que são igualmente seres sociais.

Obviamente que de tal revisão poderá resultar a situação de inequívoca necessidade de eliminação de alguns dos impostos ainda sobreviventes; ou a necessidade da redução do relevo que alguns ocupam no Sistema; e daí poderá resultar a queda do volume actual das receitas tributárias.

Sucedo porém que tal perspectiva não pode servir de base à omissão ou escusa de a ela se proceder imediatamente. Na verdade, se é certo que a vida social — e a correspondente vida financeira — não podem suportar bruscas mutações dos condicionais em que decorrem, não é menos certo que nada impede que, se se concluir pela mutabilidade das bases do Sistema, se fixem os termos fundamentais da sua constituição e estrutura a breve prazo ou a prazo não muito longo, e se mantenham embora, transitoriamente, os regimes actuais posto que condenados. Pode-se admitir a manutenção temporária mas curta das injustiças ou das imperfeições se tal manutenção é inevitável à cura dos males; não se pode é eternizar a imperfeição ou a injustiça, ou obter a extinção dos males do Sistema só com medo da perda do gozo que ainda venham eventualmente proporcionando!

Há pelo menos um ponto de maior importância e primária que consideramos dever assinalar como objecto de sugestão: o da necessidade de, nas bases da própria Reforma da tributação do rendimento, se rever o papel dos factores de produção, e das empresas que os põem em acção, no plano do interesse social que da sua aplicação possa resultar: Conforme referimos em números anteriores, a utilidade social do trabalho pode ser abissalmente diversa entre o que seja aplicado na criação de riqueza ou realização de fins sociais, e o trabalho empregue na destruição da riqueza ou na realização de fins anti-sociais; e não pode, assim, na valoração sociológica do rendimento do trabalho ser fiscalmente tratado em pé de igualdade, o trabalho socialmente útil e o trabalho socialmente inútil ou socialmente condenável. O trabalho deve ser tratado, em ân-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

tuto tributário, não pelo valor pecuniário da respectiva contraprestação, mas sim pelo valor humano e sociológico que deve caracterizar tal fonte de vivência e de realização das pessoas; deve-se banir, da esfera de todas as Instituições a concepção do trabalho-mercado” com que vem sendo tratado em termos de igualdade com outras fontes de valores.

E, em grande parte, o que se deixa dito quanto ao tratamento sociológico do trabalho no plano tributário poderá ser aplicado ao capital quando empregue como factor produtivo de riqueza socialmente útil; ou com os bens materiais empregues ou produzidos pelas empresas.

Afigura-se-nos, pois, que as bases da Reforma têm de ser objecto de profunda revisão, designadamente quanto à valoração sociológica dos factores, no IRS ou da própria actividade produtiva, no IRC.

E é aí, nessa revisão, que, em nosso parecer, poderão ser reconsiderados — e possivelmente suprimidos — alguns dos “benefícios” que a Comissão propõe que sejam objecto de redução.

Objecto que igualmente se evidencia como de revisão imediata — e estamos nisso em pleno acordo com a Comissão — é o da Contribuição Autárquica: Conforme nos propomos sublinhar na Parte II destas Observações, é a C.A., na actualidade, o maior “quisto” do Sistema; que se não for urgentemente estirpado, pode redundar brevemente em tumor maligno, se é que não atingiu já os caracteres de tão grave qualificação...

q) A elaboração de uma Lei Geral Tributária:

A ancestralidade do carácter de manifesta sujeição ao arbítrio dos detentores da soberania, e da ausência de garantias quanto aos direitos dos contribuintes quer na criação do Sistema e dos impostos que o constituem, quer na sua aplicação a todos os níveis, implica a necessidade de se estabelecerem, sem mais delongas, as linhas fundamentais da base do Sistema, desde a definição e base sociológica do dever de contribuir, e os princípios em que se deve disciplinar a base e os procedimentos para a determinação da capacidade contributiva de todos os cidadãos; definindo a origem do poder soberano de criar impostos, os fundamentos e os limites a que deve obedecer tal criação, e a competência para o fazer; estabelecendo a relação entre o direito à exigência e cobrança dos impostos, e o rigor jurídico da aplicação do correspondente produto por parte do Estado administrador, na efectiva realização dos actos de satisfação de necessidades colectivas devidamente definidas no orçamento de génese da Administração Pública, e devidamente verificados no julgamento das contas de controlo; estabelecendo e demarcando o alcance dos princípios da equidade, da neutralidade, da justiça, da eficiência, da igualdade e da simplicidade, e os efeitos da sua eventual violação; estabelecendo as garantias do Estado e do Contribuinte, a nível do direito substantivo e processual; definindo os limites gerais da responsabilidade do Estado, dos seus órgãos ou agentes, e do Contribuinte ou de terceiros substitutos; estabelecendo os termos e limites em que possa ocorrer a substituição quer do Estado quer do Contribuinte ou a responsabilidade de alguém por obrigações ou dívidas tributárias

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

de outrem; definindo o campo de acção administrativa e dos contribuintes ou de terceiros em matéria da constituição ou mera declaração de efeitos vinculativos quanto aos elementos e caracteres da situação tributária; estabelecendo o regime dos direitos adquiridos em relação aos efeitos dos procedimentos activos ou passivos. Enfim, estabelecendo, para as relações entre o Estado e o Contribuinte, um regime verdadeiramente **estatutário**, objecto e garantia de uma verdadeira ordem jurídica tributária.

Importa ter em conta que a falta de uma Lei com tal objecto e natureza, constitui uma das maiores causas das vicissitudes, carências e anomalias que, de há muito tempo, vêm sendo atribuídas e reconhecidas à fiscalidade nacional.

e) Ainda a prevenção e o combate à evasão e à fraude fiscal

Consciente o que consideramos já no nº 7 e) das presentes Observações, importa considerar a problemática da evasão e da fraude fiscal em dois planos essenciais: o plano estrutural, ou seja de conjunto de medidas de carácter permanente que, a médio ou longo prazo, poderão ser elementos preponderantes para a diminuição da evasão e da fraude fiscal; e o plano conjuntural, constituído pelo conjunto de medidas que a curto prazo possam contribuir para tal debelação:

No plano estrutural é insusceptível de dúvida que, se as medidas sugeridas quanto à criação de uma nova concepção de fiscalidade e de imediata reforma ou criação de novas e indispensáveis estruturas, não eliminarem totalmente a evasão ou a fraude fiscal — porque a tal nunca se poderá aspirar como acontece, aliás, com os outros sectores da ordem jurídica — diminuirão, em grande volume a sua prática; entre o contributo de tais medidas salientaremos as de formação integral do novo tipo de cidadão, de contribuinte e de povo soberano e da Administração que mencionámos no nº 6 das presentes Observações que nos parece constituir o ponto fulcral de partida para uma nova fiscalidade a longo prazo; medida que terá de ser igualmente seguida por uma revisão da própria base e estruturas do Sistema. Obviamente que não se pode aspirar a que, com tais acções se alcance um estado de total eliminação da evasão e fraude fiscal; criá-lo ou esperá-lo é, naturalmente ignorar os defeitos da natureza humana, e supor da existência, nesse futuro longínquo, de um sistema igualmente ideal e liberto de defeitos. Mas suprime-se causas mais evidentes já é um princípio de confiança na futura redução das práticas e dos efeitos agora tão gravemente apontados.

Sem que constitua objecto de uma sugestão concreta — porque carece naturalmente, de enquadramento no estudo geral da revisão do Sistema — lembramos desde já uma via de tal estudo que parece oferecer boas perspectivas de efeitos positivos: a criação de um regime de controlo afectado a um corpo de Auditores semi oficializado ou acreditado e responsável, em que à certificação de contas que acompanhasse as declarações se atribuísse o mesmo efeito dos relatórios de exame à escrita pelo Serviço de Prevenção e Inspeção Tributária; às empresas poderia ser facultada a opção pelo regime da auditoria ou pelo da sujeição a exame à escrita. A responsabilidade dos auditores, além de disciplinar e projectada no campo profissional, envolveria a

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

solidariedade ou, eventualmente, a substituição da qualidade do sujeito passivo da empresa contribuinte.

Ação que igualmente nos parece eficiente — e esta constitui mesmo objecto de concreta sugestão, ora formulada, é a da efectividade do exercício da função preventiva que cabe ao Serviço de Prevenção e Inspeção Tributária; para tanto, oferecemos a experiência de um passado não muito remoto e aliás já aforado em números anteriores: Quando, nos anos 60, se criou o regime de tributação de rendimentos reais efectivos, o Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária exercia junto das empresas uma acção de orientação, de vigilância e controlo; visitava as empresas, por sua iniciativa ou por solicitação destas e, quando encontrava erros, omissões ou irregularidades supriáveis, marcava à empresa um prazo razoável para a sua regularização segundo orientação concreta e fundamentada; a empresa poderia reparar as faltas ou apresentar perante a entidade superior, a sua contra-opinião quanto às recomendações do visitador; só depois das diligências assim ordenadas o Serviço actuava em termos de autuação ou promoção de liquidações se a empresa não satisfizesse as diligências propostas.

Sucedeu que esta acção foi de grande eficiência, pois que, com ela, se criou um ambiente de confiança e apoio entre a Administração e o Contribuinte, sucedendo, assim, ser de reduzido vulto a problemática da evasão e da fraude.

Na Parte II destas Observações se dará maior desenvolvimento a esta matéria face ao teor das Reflexões de 1992/1993 que se juntam em anexo e são, agora, objecto de novas Observações.

No que respeita às medidas de carácter conjuntural e procurando um efeito imediato ou a curto prazo, sugerimos a consideração de acções de índole semelhante à anteriormente mencionada, com larga e efectiva acção de "acompanhamento" das empresas nos termos mencionados para as medidas estruturais — que aliás, foi restaurada na nova organização do Serviço de Prevenção e Inspeção Tributária. Atenta a circunstância de o Sistema criado pela Reforma em curso estar longe de ser unívoco e facilmente acessível a grande número de empresas, poderia pensar-se na organização de um corpo ou serviço temporário de reintegração da ordem tributária que, suprindo eventualmente os casos em que o Serviço de Prevenção não pudesse cobrir com a sua acção imediata — a título oficioso ou por solicitação do contribuinte — realizasse uma acção de justa qualificação das situações quer quanto à relevância das faltas que se revestissem de justificação, quer quanto à reintegração das importâncias efectivamente devidas, e quanto aos modos do seu pagamento. Em algumas se poderia eventualmente considerar a não incidência de juros compensatórios quando os graus de desculpabilidade ou de interesse da recuperação dos impostos em risco de perda o justificasse, mediante decisão ministerial ou do Director-Geral.

Política e Técnica Fiscal

A – Observações Gerais

24 – Variadas circunstâncias determinam o objecto das Sugestões a formular sobre a Parte II do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal e a limitação da sua natureza e extensão: A escassez de tempo de que dispomos para leitura, análise e julgamento das propostas, recomendações e fundamentação de tão valioso Relatório — já que só em 5 de corrente mês recebemos o respectivo texto; a circunstância de o objecto do Relatório se consubstanciar essencialmente na busca de soluções imediatas para acorar e suprir as maiores distorções conjunturais do Sistema, sem entrar na análise das raízes fundamentais quer do Sistema contemporâneo quer do Sistema que se imponha estabelecer em harmonia com a nova estrutura política, económica e social emanante da Constituição da República; o contraste que, em nosso parecer, resulta desta nova ordem jurídica, quanto à necessidade de se proceder, sem mais retardo, a essa revisão basilar e ao estabelecimento urgente de uma Lei Geral Tributária em que se estabeleçam as linhas, essenciais e verdadeiramente estatutárias, dos direitos do Estado e deveres do Contribuinte, e, em termos de recíproca garantia, os direitos do Contribuinte e os deveres e limitações da acção do Estado e que só depois de fixados tais limites se edifique o Sistema em termos definitivos e perduráveis; a necessidade imediata de se arancar com a definição e construção das estruturas integrais da fiscalidade — sociais, culturais, ambientais, humanas, técnicas, jurídicas e económicas, que essencialmente projectadas para o futuro, em alguns casos longo, em outros médio, e, tanto quanto possível, a prazo curto.

Tal diferenciação de ópticas quanto ao objecto da melhoria do Sistema, impõe-nos a consideração prioritária dos caracteres da problemática global e, em especial da das estruturas orgânicas e operacionais, compreendendo predominantemente, as da Administração Fiscal e as do Contribuinte que com elas tenham natural conexão.

Consumido com essa consideração prioritária da problemática geral das linhas fundamentais do Sistema adequado à lei fundamental, todo o tempo disponível do curto período que nos foi concedido, ficou impossibilitada a análise da parte do Relatório subordinado à rubrica do "Política e Teoria Fiscal".

Daí que mais não possamos fazer além de meras e breves observações aos caracteres da problemática que uma fugaz leitura do Relatório nos proporcionou. Sem prejuízo de eventual e mais detalhada pronúncia geral e específica se para tanto tivermos oportunidade.

Ordenamos assim as breves observações sobre tão vasta e essencial matéria, em dois grandes agrupamentos, segundo a linha do Relatório da Comissão: Problemas Gerais Específicos; e Impostos do Sistema.

B – Problemas gerais específicos

25 – São, no Relatório da Comissão, analisados os seguintes problemas gerais: ónus da prova; métodos indiciários; sigilo bancário; tributação das remunerações acessórias; a tributação das remunerações financeiras.

Importa considerar que na generalidade, as recomendações da Comissão impendem sobre a necessidade de, em relação a cada um destes sectores da problemática geral, se efectuarem estudos de maior profundidade e, em alguns, mesmo, em âmbito de exaustão.

Característica que importa igualmente destacar é a de que só em raros casos ocorre unanimidade nas posições tomadas, ocorrendo em alguns casos, manifesta discordância entre os ilustres componentes da Comissão.

a) O ónus da prova e a especificação dos deveres acessórios

26 – Trata-se de uma matéria em que é manifesta a diversidade de opiniões no seio da Comissão, bem como a diversidade de regimes em outros países de ordem idêntica à nossa.

Importa ter em atenção que a consagração da presunção de verdade quer da declaração quer da contabilidade do contribuinte constitui a maior conquista e carácter de elevado nível da nossa ordem jurídica tributária, desde a Reforma de 60, e que a Reforma em curso deu mais ênfase consagração, especialmente no âmbito do Processo Tributário.

Reduzir, agora, tal presunção, corresponderia a manifesto regresso à ordem anterior à Reforma de 60. De resto, tais movimentos de recuo em relação a evolução do Sistema no sentido da integral jurisdição são característicos em todas as reformas do século actual: assim sucedeu na reforma de 29 contra a de 1822; assim ocorreu nas variadas alterações a bases essenciais da Reforma de 60, com leis de retorno em matéria de taxas sobre o rendimento do trabalho, em matéria de fixação do rendimento por presunção administrativa, e em matéria de eliminação da acção preventiva da Fiscalização; e assim sucederia se, sem um estudo exaustivo dos valores jurídicos em causa, se diminuísse o princípio da presunção de verdade da declaração e da contabilidade do contribuinte, que é, na sua essência, a base da imputação do ónus da prova à Administração.

Reconhece-se a dificuldade de a Administração provar a falta de verdade da declaração e da escrita. Mas o problema terá de ser resolvido no âmbito do regime de dados a que a Administração possa recorrer, e que o contribuinte tenha o dever legal de possuir. E é sobre esse regime que deverão incidir os estudos que no Relatório se recomendem.

Quanto à especificação dos deveres acessórios do contribuinte, merece apoio a recomendação do Relatório; mas com uma condição: a de que se estabeleça idêntica especificação dos deveres da Administração.

b) A determinação da matéria colectável por métodos indiciários. A falta do regime das Comissões de Revisão.

27 – O sistema já admite a fixação da matéria colectável por métodos indiciários. E, como é de domínio comum, ocorre por vezes a tendência para, através do recurso ao

regime dos métodos indicitários, se regressar ao regime da tributação de rendimentos normais ou de valores discionários. É sempre o retorno ao regime da Reforma de 29 que está em causa no espírito de muitos agentes e responsáveis que dificilmente aderem à evolução da tributação do rendimento real efectivo; consagrado, de resto, no artigo 107.º nº 2 da Constituição, para a tributação das empresas.

É nosso parecer que o detalhado estudo recomendado no Relatório deverá incidir, essencialmente, sobre o regime da fixação por métodos indicitários, em termos de se precisarem objectivamente, por lei, e não por critérios subjectivos, quais os índices aplicáveis a cada caso.

Importa ter em atenção o risco da ordem jurídica de justiça quanto ao estabelecimento de índices padronizados, rácios, margens de comercialização ou de custos e gastos, face à realidade de, entre duas empresas iguais, os números serem abissalmente diferentes, consoante a diversidade de circunstâncias, e, ali, de boa ou má gestão.

Esta problemática do recurso a métodos indirectos ou indicitários põe em causa um outro grave problema que importa considerar: o do regime das Comissões de Revisão:

Criado pela Reforma de 60 e mantido na Reforma de 88, tal regime de determinação da matéria colectável por métodos indirectos em que se procurou introduzir o sistema do juízo arbitrário nas situações de dificuldade de determinação objectiva de quantificação de matéria colectável foi tal regime gravemente distorcido nos anos 70 e 80 — e já em parte dos anos 60 — face à constituição majoritária das comissões com membros da Administração Fiscal que cedo conduziram ao desinteresse dos membros representantes do sector da actividade por antecipadamente saberem que a sua opinião não tinha eficácia.

Reconhecendo esta falha do Sistema, foi, na primeira redacção do Código de Processo Tributário, criado novo regime das Comissões de Revisão, mas, agora, com carácter paritário e com efectiva representação do contribuinte, não tendo o director de finanças direito de voto, e esperando-se que a livre manifestação dos dois vogais actuando em termos de neutralidade, conduzisse ao desejado regime do arbitramento livre da maioria da Fazenda e do carácter de parte, do Estado.

Sucedeu porém que o Decreto-Lei nº 49/95 de 10 de Março, estabeleceu novo recuo ao regime distorcido das referidas décadas, voltando a atribuir ao director de finanças direito de voto de qualidade; de onde voltou a vigorar o regime da maioria da Fazenda Pública, e o breve regresso à inoperacionalidade das comissões, por falta de interesse do contribuinte face ao reduzido valor da participação do seu vogal em inferioridade numérica.

A nossa sugestão, em tão importante matéria é a da restauração do regime das comissões anteriores ao Decreto-Lei nº 49/95, mas funcionando nas repartições de finanças sem direito de voto do chefe, seu presidente.

Sugerimos, ainda, que se estude a hipótese de estas comissões serem constituídas por três vogais: um nomeado pela Fazenda, outro pelo Contribuinte, e outro designado pelo Juiz da Comarca entre uma lista geral de pessoas de segura confiança, probidade e capacidade, previamente organizada para todos os casos de arbitramento.

Outra hipótese seria a da criação de tribunais arbitrais regionais com competência para a qualificação e quantificação das realidades de facto susceptíveis de dívida.

c) O sigilo bancário

28 – Trata-se de um problema duplamente importante quer por ter assento em um princípio de ordem constitucional quer pelo impacto que pode produzir na ordem económica e na própria ordem jurídica do Sistema:

Na ordem constitucional, porque a eventual revogação da lei que o assegura põe em causa a própria constitucionalidade de tal extinção, face ao princípio do artigo 26º da Constituição que garante a privacidade da vida das pessoas sem distinção quanto ao objecto. Na ordem económica, porque o segredo bancário é um dos interesses estimulantes da poupança e guarda do “pé de meia” individual e de outras operações como o recurso ao crédito, o desconto de letras que as pessoas e as empresas têm interesse em manter secretas. E ainda, na ordem jurídica do Sistema, pois que com a eventual revogação do sigilo bancário, é segura uma nova e grave onda de retorno à tributação de rendimentos normais, ou seja praticamente, ao retorno ao regime da Reforma de 29 para que é manifesta a tendência de muitos dos responsáveis pelo controlo e pela acção directa de fixação da matéria colectável.

É nosso parecer que, se se pretender abolir o sigilo bancário, se terá de começar pela revisão do artigo 26º da Constituição e, seguidamente, pelo estabelecimento muito preciso e restrito dos efeitos que se possam tirar da revelação das operações individuais realizadas nos bancos.

Importa ter em atenção a manifesta falta de unidade a este respeito no próprio seio da Comissão.

d) A tributação das remunerações acessórias

29 – A problemática da tributação das remunerações acessórias não pode ser resolvida isoladamente, isto é, sem uma radical revisão do regime da tributação do rendimento do trabalho.

É a própria Comissão que reconhece o exagero da tributação do rendimento do trabalho. E como é do domínio comum, tal exagero vem sendo reflectido não apenas no plano das taxas — que, sendo regressivas na Reforma de 60 passaram a progressivas depois de 1969 — mas no tratamento exaustivo de todos os valores conexos com o trabalho e a melhoria das condições de vida do trabalhador.

É nosso parecer que se trata de matéria que deverá ser enquadrada em um estudo exaustivo do valor sociológico do trabalho não apenas como fonte essencial da vida e realização da pessoa do trabalhador, mas também pelo interesse social do próprio objecto do trabalho.

No âmbito da fiscalidade, o trabalho não pode ser tratado em termos de mera fonte de valores pecuniários ou seja na denominada concepção de “trabalho mercadoria”. Têm

de se distinguir não só entre as várias fontes de matéria reveladora da capacidade contributiva, mas também entre os critérios de distribuição do dever sócio-jurídico de contribuir, tratando mais gravosamente o rendimento do trabalho anti-social ou a-social, do que o trabalho de objecto e efeitos sociais.

Feita esta distinção na raiz do Sistema, poderá, então verificar-se quais são, e em que medida, os valores auferidos pelo trabalhador que devam ser havidos como remuneração e não como mera comodidade ou valor inerente à prestação do trabalho ou à própria realização da empresa.

e) A tributação das aplicações financeiras

30 – Orienta-se a recomendação da Comissão, essencialmente no sentido da redução dos benefícios fiscais que actualmente vigoram neste sector.

Conforme observámos já em outro lugar a revisão dos denominados "benefícios fiscais" deve partir da distinção entre as situações de "benefício" e situações de mera opção por operações consideradas de interesse superior ao fiscal e que por vezes são mais custosas para o seu realizador do que o suporte do encargo fiscal.

De resto, quer os denominados "benefícios" quer os regimes de opção por contributos em espécie de realização de operações igualmente custosas ou mais custosas e aleatórias do que as operações tributáveis, são meios instrumentais de política económica, social ou de outra natureza. E daí se evidencia que não se trata de matéria a considerar em âmbito de melhoria do Sistema Fiscal, mas sim no campo da revisão das políticas económica, social e financeira em que o imposto é um meio e não o objecto dos regimes estabelecidos em termos de excepção.

f) A tributação das instituições bancárias e seguradoras

31 – Chamando a atenção para a eventualidade de estabelecimento de um regime específico de tributação das instituições bancárias e seguradoras, o Relatório da Comissão limita-se a abrir "pistas de reflexão" como objecto de estudo de que depende a solução de tal problemática.

Concordando com o pressuposto de que a alteração do actual regime geral de IRC deste sector de empresas não poderá ser efectuado sem um estudo exaustivo do género de actividades em causa e de interesse geral que nelas existe a par do interesse privado que demove o empresário à sua constituição e funcionamento, formulamos também sobre a matéria as seguintes sugestões, como objecto de estudo adequado de que igualmente carecem:

A actividade dos "bancos comerciais" não é apenas uma actividade comercial pura e simples: Consoante o artigo 2º do Decreto-Lei nº 298/92 de 31 de Dezembro, o objecto fundamental da actividade bancária consiste em "receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis a fim de os aplicar por conta própria mediante a concessão

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

de crédito". E, no desenvolvimento da aplicação de fundos, o artigo 4.^o enumera, exemplificativamente, uma pluralidade de operações de específica natureza a que acresce a de "outras operações análogas".

Trata-se, pois, de uma actividade de objecto e interesse misto público e privado, enquanto se destina à guarda e segurança dos valores privados de natureza mobiliário e correspondente atracção do objecto das poupanças para aplicação rendosa sem risco para o titular— e que é, igualmente, uma das bases instrumentais e garantia dos movimentos de capitais e da sua aplicação com devolução dos riscos para o próprio banco.

Sucedo que a crescente abertura da ordem contemporânea à dinamização do mercado de valores mobiliários recomenda, naturalmente, que nas "pistas" do estudo recomendado no Relatório da Comissão, se propenda para a consideração dos fins sociais ou de apoio à política económica que tais instituições têm a seu cargo, mais do que ao interesse pecuniário da receita fiscal que possa advir da sua tributação em termos iguais aos de qualquer empresa comercial.

Com a particularidade da consideração dos eventuais efeitos de tributações sucessivas entre a tributação da própria banca e a tributação dos titulares de operações que a eles acomem para guarda e fruição dos seus dinheiros.

C – Os vários impostos do Sistema

32 – Limitando-se o Relatório da Comissão a analisar em relação a cada um dos impostos do Sistema Tributário actual, pontos específicos da respectiva problemática, sem reporte às bases fundamentais do Sistema e de cada um dos impostos nele abrangidos, e sendo nosso parecer que a ordem jurídico-tributária nacional exige uma revisão global desde as bases sociológicas do dever de contribuir e sua distribuição segundo a capacidade contributiva revelada pelas realidades reportadas a cada pessoa da Colectividade, até às instituições da sua realização, procuraremos nas observações seguintes, e adoptando a ordem do Relatório, dar relevo, a título de mero apontamento, a alguns dos aspectos que em tal revisão não deverão deixar de ser objecto de exaustiva consideração.

a) O IRS

33 – Como imposto sintético pessoal enquanto estruturado sobre a capacidade contributiva de cada pessoa reportada à globalidade dos seus rendimentos, não deixa de assentar numa base analítica de carácter realístico, pois que sendo variadas as fontes possíveis de rendimento, é precisamente nessas mesmas fontes e nos valores de utilidades que elas produzem, que se pode medir a capacidade contributiva a elas reportada e à sua relação entre o interesse de sua afectação às pessoas individuais e o interesse social que podem ter por si e pela sua aplicação perante a Colectividade.

O problema mais crucial do estabelecimento do regime do IRS é, pois, o da consideração de cada uma das fontes ou espécies especificados nas várias categorias da lista de grandes tipos reais de incidência dos artigos 2.^o a 121 do Código do

IRS. E é da resolução exaustiva desse problema que tem de se partir para a qualificação e discussão de cada um dos pontos críticos do respectivo regime.

Problema que, conforme temos referido, nos parece jurídico é, no campo tributário, o da consideração dos factores produtivos — trabalho, capital, bens materiais, organização e riscos — como fontes de riqueza socialmente útil e, portanto, como objecto de indispensável consideração no campo da consideração das fontes de capacidade contributiva e da distribuição do correspondente dever de contribuir. Repetimos: não pode ser igualmente tratado, em plano tributário, o trabalho produtor de riqueza socialmente útil ou realizadora de utilidades sociais, e o trabalho socialmente neutro ou realizador de fins anti-sociais. E deve ser ultrapassada a concepção tradicional do "trabalho-mercadoria", em que seja considerado apenas como fonte de valores pecuniários.

É, pois, nosso parecer que se deve proceder a uma radical análise das categorias A, B, C, e D em termos de consideração do carácter sociológico do trabalho quer como elemento de realização da pessoa humana quer como realidade de projecção social, positiva ou negativa, enquanto fonte de distribuição do dever contributivo.

Poderá, naturalmente, o rendimento do trabalho, figurar nas categorias A, B, C e D, mas não em pé de igualdade com outras categorias de rendimento abissalmente diversas em relação à posição que o trabalho ocupa no plano social ou pré-jurídico. Repare-se em que, designadamente no que respeita às categorias C e D, é, nas empresas individuais comerciais ou agrícolas, o trabalho que constitui o factor preponderante, se não único, da produção do rendimento.

Anota-se que, no seio da própria Comissão não há unanimidade quanto ao regime das empresas individuais.

A problemática do fim social do trabalho tem projecção quase idêntica no plano da consideração do capital como fonte de rendimento; não deverá ser tratado em termos de igualdade o rendimento do capital aplicado em fins de interesse social — compreendendo a produção de riqueza socialmente útil — e o do capital empregue em fins anti-sociais.

Se é certo que a reparação de alguns detalhes do regime do IRS casuisticamente tratados no Relatório da Comissão pode ser objecto de melhoria do Sistema a curto prazo não poderá, em nosso parecer, deixar de ser revisto o regime desde as suas bases.

Sucedo que, mesmo no que respeita aos pontos tratados no Relatório, não existe unanimidade dos membros da Comissão. Por nós, só uma demorada análise de tal problemática poderá habilitar a segura pronúncia.

b) O IRC

34 — A problemática que, no número anterior, apontamos para a diferenciação no IRS, entre os rendimentos dos factores produtivos quando aplicados a fins sociais ou anti-sociais tem, apoio idêntico oportunidade e pertinência, em relação à natureza social, neutra, ou anti-social, das empresas no que respeita à natureza da actividade ou do respectivo produto.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Não se invoque o princípio da neutralidade do imposto. A neutralidade só tem cabimento no campo do eventual efeito do regime, na sua aplicação, desviar as correntes económica e social da vida corrente para ramos diversos daqueles que seriam prosseguidos pelas empresas se o imposto não existisse. Não pode ser neutral a consideração do fim social ou anti-social da actividade da empresa quando, na fase preparatória ou pré-jurídica da elaboração do Sistema, se avalia a distribuição do imposto segundo a projecção social da actividade ou o produto da empresa.

Problema ainda fulcral no campo do IRC é o da dupla tributação económica que o Relatório da Comissão considera apenas no plano das relações entre as sociedades e os sócios, mas têm uma projecção mais vasta no plano das tributações sucessivas ou em cascata, entre o tratamento autónomo dos factores repercutido sobre a empresa e sobre o produto ou o empresário, e o tratamento tributário da empresa, do empresário, ou do produto; e que por repercussão provoca efeitos de injusta distribuição do dever contributivo.

Enquanto não se atingir um estado de crédito fiscal de 100% do IRC em relação ao IRS dos sócios, toda a política de redução de taxa do IRC recomendada no Relatório — é inerentemente justificado sendo pois favorável o nosso parecer.

Sucedendo que o Relatório da Comissão põe em dúvida a própria razão da existência cumulativa do IRC com o IRS, também é nosso parecer que no estudo das bases sociológicas da distribuição do dever contributivo se poderão eventualmente encontrar outras realidades — que não a actividade económica das empresas e a acção social dos factores — para uma distribuição do dever contributivo; mais incidente sobre os valores de menor projecção social, valores estáticos ou não produtivos, e valores de consumo ou de efeito porventura anti-social.

Importa ter em consideração que é precisamente no imposto, cuja razão de existência se põe em dúvida — o IRC —, que mais se verifica a realidade de evasão e de fraude fiscal; e daí que todos os esforços de reestruturação do Sistema no sentido da redução do peso do tal imposto na economia das empresas e das pessoas constituam um bom contributo para a diminuição de tais males.

Entretanto, sendo inequívoco que, segundo o artigo 107.º nº 2 da Constituição, as empresas devem ser tributadas fundamentalmente pelo rendimento real, a problemática da indispensabilidade dos custos tem de ser medida pela relação causal geral entre os depêndos ou encargos assumidos com vista à produção dos proveitos ou à manutenção da fonte produtora em termos reais de gestão efectiva da empresa em causa, sem indexação directa entre os inputs e os outputs e sem apreciação qualitativa da boa ou má gestão, e, designadamente, da gestão que poderá produzir maior rentabilidade fiscal, já que não é a finalidade fiscal que marca a linha de acção da empresa, mas sim o resultado de tal acção qualquer que ela seja — que determina a incidência ou não incidência do imposto.

c) O IVA

35 — Importa ter em conta que o regime do IVA é, essencialmente, da ordem do Direito Financeiro, tendo por base o financiamento forçado e gratuito do Estado pelos agentes

económicas intervenientes no circuito de bens e serviços, em termos de abonos por conta de um imposto de consumo futuro que só assume verdadeira natureza tributária no último estágio do circuito.

Os estudos a proceder para a melhoria deste complexo e híbrido regime devem convergir essencialmente sobre a redução do campo das isenções, ou, pelo menos, pelo estabelecimento da possibilidade de renúncia à isenção em todos os estádios do circuito excepto no último que efectivamente se dirige ao consumidor, mas sempre com possibilidade de reembolso do IVA suportado a montante. De contrário, as isenções não renunciáveis ocorridas ao longo do circuito têm como efeito a conversão de um imposto sobre o consumo em um imposto sobre o volume bruto de negócios e do interveniente que não possa repercutido nem, tão pouco, ser reembolsado do imposto que suportou nas aquisições; o que corresponde a um segundo IRC sobre o volume bruto dos negócios.

Importa igualmente separar o regime do IVA do do IRC, em termos de independência dos procedimentos e qualificação das realidades. A fixação da matéria tributável em IRC por métodos indicianos não deve implicar imediata e correspondente liquidação de IVA pelo mesmo valor, pois que se trata, ou deve tratar, de situações diferentes: os métodos de apuramento do valor de incidência do IVA devem ter regime próprio da sua natureza de regime sobre o valor de operações específicas e não sobre o volume de negócios.

d) O Imposto do selo

36 – Enquanto se trate de um regime fortemente entorpecedor das actividades e anacrónico em relação às características da vida contemporânea, é nosso parecer que a sua revisão deve ser enquadrada no âmbito da revisão geral das bases do Sistema, pois que pode suceder que algumas das realidades hoje anacrónicamente sujeitas a imposto de selo possam vir a ser consideradas como bases idóneas para a definição das realidades demonstrativas de capacidade tributária em substituição do IRC.

e) Os impostos sobre o património

37 – Quanto à abolição total da Sisa e à reforma do Imposto sobre as Sucessões e Doações, é nosso parecer que deveriam ser, como o Selo, enquadrados no âmbito da revisão geral das bases e estruturas do Sistema Fiscal.

Imposto que deve ser revisto com a máxima urgência é a C.A., pois que além dos defeitos que lhe são assinalados no Relatório da Comissão, sofre ainda de múltiplos caracteres de inconstitucionalidade que, se não forem eliminados urgentemente, contribuirão, mais do que quaisquer outros, para o descrédito da ordem jurídica.

Impõe-se a urgente revisão do sector tributário das Finanças Locais, compreendendo em um regime unitário, legalmente estruturado e a funcionar em termos legais, de três elementos actualmente em conflito: a CA, as derramas, e as taxas sobre benefícios individuais dos municípios.

Lisboa, 30 de Junho de 1996

Anexos**Primeira Reflexão sobre o plano de análise da fiscalidade nacional e sobre a ulitmiação da reforma tributária em curso**

1. A elaboração de um plano de análise e de eventual revisão da Fiscalidade Nacional envolve, naturalmente, uma pluralidade de observações, cujo sumário, em termos metodológicos, assim poderá ser ordenado:

- a) **Antecedentes** — Breve descrição e caracterização do Sistema Fiscal português segundo a sua evolução até à Reforma em curso;
- b) **Actualidade** — Composição do Sistema Fiscal contemporâneo, e do estágio da Reforma Tributária actualmente em realização, compreendendo a ordem substantiva e processual do regime; a orgânica e operacionalidade administrativa e judicial que lhe serve de base, de apoio, de controlo, de execução e reintegração; e as estruturas gerais de natureza exógena do que depende;
- c) **Perspectiva** — Tentativa de ordenação dos caracteres essenciais da evolução da Fiscalidade Nacional; e conclusões sobre os termos em que possa ser efectuada uma análise integral da situação tributária e a programação de ulitmiação da Reforma em curso.

I – Antecedentes do Sistema Fiscal português

2. Uma imagem sumária do Sistema Fiscal português, na sua evolução até à Reforma em curso, compreende, entre tantos outros elementos que só uma análise profunda poderá revelar, os caracteres seguintes havidos como essenciais:

- a) Uma realidade tributária incipiente e não sistematizada, característica de toda a época liberal, até à Reforma de 1922;
- b) Uma linha de reformas sucessivas, no século corrente, de natureza predominantemente conjuntural, programáticas e todas caracterizadas por manifesta e reconhecida carência de estruturas indispensáveis para a implantação de um sistema evoluído e de carácter definitivo;
- c) Uma pluralidade de insuficiências e de traumas sólidos pelo Sistema e seus objectivos nas últimas décadas, em termos qualificáveis como de verdadeira involução;
- d) Uma caracterização da Fiscalidade Nacional determinante da Reforma em curso como um corpo institucional de elevada estatura; de proporções tendenciais para o gigantismo e para a dificuldade de domínio; partindo de defeitos congénitos, de entorses morfológicas de crescimento e de células degradantes ainda não estripadas; e com manifesta dificuldade da adaptação integral ao ambiente.

A – Anteriormente à Reforma Fiscal de 1922

3. Assim se resume e caracteriza a Fiscalidade Nacional da época liberal, até à Reforma de 1922:

- a) Uma sucessão de diplomas esporádicos, após a Guerra Peninsular do século XVII, criando “contribuições” sobre rendimentos parcelares, e impostos indirectos, sem obediência a uma sistematização integrada das realidades de incidência e dos princípios ordenadores;
- b) Reduzido relevo do carácter de juridicidade das situações tributárias e da posição jurídica do cidadão-contribuinte, face à lenta penetração da ideologia democrática e personalista; predomínio do objecto do Direito Fiscal como ramo do Direito Financeiro, ou seja, da definição do direito do Estado de criar e cobrar impostos; quasi ausência do direito processual tributário;
- c) Reduzida dimensão da Fiscalidade, face ao carácter limitado da função do Estado — o “Estado-polícia” — e à conseqüente expressão mínima das necessidades colectivas;
- d) Estruturação orgânica da Administração Fiscal na base da concepção napoleónica dos poderes de soberania e do conseqüente sentido de autoridade e poder do executivo, com generalização do respectivo sentimento e mentalização a todos os níveis dos órgãos e dos agentes;
- e) Reduzida projecção da realidade tributária como objecto de preocupação e especulação intelectual, no plano científico e cultural, para além de um limitado âmbito de Técnica Fiscal e de Contabilidade Pública;
- f) Característica excepcional única, do Regulamento da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações, de 23 de Dezembro de 1899 e do Código das Execuções Fiscais, de 23 de Agosto de 1913 em que se manifestou o início de um sentido de sistematização, embora ainda na base dos pressupostos anteriormente assinalados.

B – Posteriormente à Reforma de 1922

4. Com a Lei nº 1368, de 1922, deu a ordem jurídica tributária nacional um passo importante, no sentido de uma sistematização da realidade fiscal, lançando um movimento que, iniciado com a Reforma de 1922, se continuou nas Reformas de 29 e dos anos 60, até à actual:

- a) Procurou o legislador, na Reforma de 22, ordenar em termos sistemáticos e em âmbito de estruturas jurídicas devidamente planeadas, toda a realidade tributária em termos de direito substantivo; nela se compreendia um conjunto de impostos reais parcelares, sobre o rendimento da aplicação de capitais, da actividade comercial ou industrial, e dos prédios rústicos e urbanos, sobrepostos por um imposto pessoal de natureza complementar; um imposto sobre o valor das transacções; e a dualidade de impostos sobre o património — a sisa e o imposto sobre as sucessões e doações; mantinha-se o imposto de selo;
- b) Sucedeu que, não existindo estruturas orgânicas e funcionais suficientemente habi-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

itadas e aptas para o lançamento e execução de um sistema evoluído e contrastante com o pragmatismo dos regimes anteriores, esta reforma fracassou totalmente acabando por cair na inoexequibilidade;

- c) Logo em 1929 foi tal regime substituído pela conhecida Reforma de 29, baseada na tributação do rendimento normal. Nela se consagrou o espírito e a mentalidade que fez tradição em todo o século anterior e se continuou pelo actual, oriundo da mencionada estrutura napoleónica em que à Administração se reconhecia a titularidade e atributo de soberania e de poder autoritário: Os chefes de repartição, informados por um corpo de funcionários de reduzida preparação técnica e cultural, faziam, para cada contribuinte, o rendimento que, segundo o seu critério pessoal, se considerava como normal; efectuada a fixação, era indiferente que a realidade do rendimento excedesse ou fosse inferior à expressão de rendimento normal atribuído. O imposto de transacções, que havia sido criado em 1922 como forma de tributação do consumo, foi em 1929 abolido, por na sua aplicação deformada, se haver transformado em uma segunda contribuição industrial. Foi mantido o regime de "sisa" e do "imposto sobre as sucessões e doações" recuperando-se esta denominação que havia sido substituída pela de "contribuição de registo", inadequada à natureza de qualquer dos dois impostos tradicionalmente sujeitos a um regime jurídico unitário. Foi mantido o imposto de selo, sobre o valor de certos actos, documentos e livros e de certos produtos. Foi dado um passo, embora indeciso e tecnicamente imperfeito, no sentido da criação de um regime de contencioso dos actos administrativos, mas de reduzida projecção e eficácia, face à não contenciosidade do poder de fixação dos rendimentos normais, e, ainda, à tradicional separação de poderes, que impedia o controlo do poder executivo pelo poder judicial;

- d) Baseada esta Reforma de 29 na necessidade de garantia de um caudal certo de receitas para se conseguir a restauração das finanças públicas, e, ainda, no reconhecimento da ingestão de estruturas orgânicas e funcionais idóneas para a instituição de um regime de tributação de rendimentos reais efectivos, foi-lhe atribuído pelo legislador um carácter se não de transitoriedade, pelo menos de razões "à contre coeur", por se reconhecer como melhor o regime de tributação de rendimentos reais logo que as finanças públicas fossem restauradas e fossem criadas estruturas adequadas e capazes de aplicar um tal regime, reconhecido de difícil execução. Sucedeu, porém, que tal regime se converteu em definitivo perdurando até aos anos 60, apesar de as finanças públicas terem sido objecto de rápida e segura restauração. Simplesmente sucedeu que não houve, na parte da criação de estruturas orgânicas e funcionais para uma reforma evoluída, o mínimo movimento; pelo contrário, toda a filosofia da ética funcional era a de que a função dos órgãos e o mérito dos agentes era o da obtenção e garantia do crescimento contínuo das receitas, fossem quais fossem os caracteres conjunturais e a capacidade real dos contribuintes e do país; era reduziíssimo o grau de preparação cultural para os lugares de entrada, fazendo-se a carreira e a ascensão aos lugares superiores apenas através de sucessivos concursos de

prestação de provas exclusivamente constituídas à base de técnica fiscal e de mera execução e espírito de zelo pelo volume das receitas;

- e) A Reforma Fiscal dos anos 60 teve, assim, como causa directa, o prolongamento por tempo indefinido do carácter transitório da Reforma de 29, e o reconhecimento da gravidade da situação no plano da justiça, face ao campeamento do arbítrio dos agentes, à desigualdade das situações tributárias e à falta de uma verdadeira ordem jurídica em tão importante sector da vida nacional; teve como objectivo a instauração do Direito e da legalidade; e como objecto, a tributação do rendimento real; nela se contém o arbítrio e o método de fixação e tributação de rendimentos normais, reservando-o apenas, e declaradamente "à contre coeur", para os casos de impossibilidade de conhecimento e determinação de rendimentos reais; manteve-se, na tributação do rendimento o regime de impostos parcelares e a sua complementação e sobposição por um imposto complementar, de carácter pessoal. Foi reformado, em termos de estruturação jurídica, o regime da sisa e do imposto sobre as sucessões e doações. Foi criado o imposto de transacções, como imposto de consumo, adoptando-se, nele, o tipo monofásico, incidente sobre o estádio do grossista, mas repetível na linha do circuito económico até ao consumidor; nele se subordinou também o sistema a um regime rigoroso de juridicidade. Foram criados os Serviços de Justiça Fiscal, com tribunais especializados e o Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária, com as funções próprias do Ministério Público e de orientação e apoio ao contribuinte. Foi publicado o Código de Processo das Contribuições e Impostos, obra verdadeiramente pioneira na institucionalização do Direito Processual Tributário, nele se englobando uma nova estrutura do processo administrativo tributário, o processo contencioso de impugnação, o processo de transgressão, e o processo de execução fiscal.

C – Os movimentos para a constituição de uma verdadeira Ordem Jurídica Tributária pela Reforma dos anos 60

5. O carácter marcante da Reforma dos anos 60 e do Sistema Tributário nela criado — e que vigorou até aos anos 80 — implica a necessidade de consideração dos aspectos mais relevantes do mesmo Sistema, da sua amplitude, e dos efeitos que efectivamente produziu na evolução da Ordem Jurídica Tributária e do seu enquadramento na ordem Jurídica Geral.

- a) Sendo o objectivo fundamental da reforma de 60 a criação de uma verdadeira Ordem Jurídica Tributária face à insegurança da Ordem Jurídica Geral gravemente afectada e constantemente violada pela injustiça da lei substantiva, pelo arbítrio dos procedimentos administrativos e pela falta de apoio judiciário contra as injustiças e as ilegalidades, os movimentos para a criação de tal Ordem assentaram, cumulativa e simultaneamente, numa pluralidade de sectores e campos de acção e de realização: o sector da ordem legal substantiva; o sector da ordem processual tributária; o sector orgânico e funcionalidade da Administração Fiscal; o sector científico e técnico do Direito Fiscal; o sector das garantias do Estado e do Contribuinte; e o sector das rela-

ções públicas e da formação das mentalidades:

- b) A ordem legal substantiva foi realizada através da publicação de 7 códigos tributários juridicamente estruturados segundo uma linha uniforme em que se estabeleceram: normas exaustivas de tipos de incidência real e de sujeição passiva; normas igualmente exaustivas de isenção; normas de determinação da matéria colectável, de natureza predominantemente técnico-activa e de complementação e precisão das normas de incidência; taxas; actos de liquidação e procedimentos de cobrança; garantias processuais; fiscalização; e penalização das infracções. Todos os impostos de grande impacto foram assim estruturados em termos jurídicos sistemáticos e uniformes; apenas os impostos de selo não foram abrangidos, face à heterogeneidade das situações e à quasi impossibilidade de subordinação a um regime integrado e unitário; e ainda face ao reconhecimento de que se tratava de um sector em que os esforços legislativos se deveriam orientar mais no sentido da sua progressiva abolição e não no sentido da sua melhoria e harmonização sistematológica.
- c) A ordem jurídica processual foi realizada através da elaboração e publicação do Código de Processo das Contribuições e Impostos; tratou-se de uma obra pioneira no campo dos procedimentos administrativos e do processo judicial tributário, em que, pela primeira vez se disciplinou a relação jurídica tributária, desde os actos preparatórios, do contribuinte e de terceiros; a definição e efeitos do acto tributário; o regime da revisão e efeitos do acto administrativo e da sua reclamação e recursos; até à pluralidade de actos e processos judiciais, compreendendo o de impugnação, o de transgressão e o de execução fiscal. Com este Código se aclarou a confusão vigente entre a acção do sector administrativo e a do sector judicial; pela primeira vez o legislador fiscal se pronunciou sobre garantias do contribuinte:
- d) No sector orgânico, ou, mais precisamente na composição humana da Administração Fiscal, impunha-se uma reforma profunda e radical: Toda a acção administrativa tributária estava a cargo de um corpo de funcionários agrupados por repartições de finanças locais, direcções de finanças distritais, e serviços centrais da Direcção-Geral; todos os componentes de tão extenso quão complexo corpo, eram com excepção do Director-Geral, funcionários de carreira, que entravam para o quadro na qualidade de aspirantes, apenas com a exigência cultural do 5º ano dos liceus — e, antes, mesmo, com o 3º ano — os quais, através de concursos sucessivos de natureza técnica, iam ascendendo a lugares superiores, até atingirem as categorias de chefe de repartição e de directores de finanças distritais; entre estes últimos eram escolhidos os chefes das repartições centrais da Direcção-Geral e os adjuntos do director-geral. Não existia, entre os funcionários do quadro, um só sequer, com licenciatura ou outra formação adequada e equiparada; toda a formação se fazia em âmbito de autodidatismo, para responder as exigências técnicas dos concursos; muitos deles conseguiram, por esforço próprio, superior às carências de formação cultural de base, atingir níveis de preparação técnica notáveis, mas isso se devia a caracteres pessoais de exigência, e constituía, mesmo, casos de manifesta revelação e excepção entre o nível médio. De

onde resultava que a aplicação da lei não excedia o plano da literalidade dos textos; e, mesmo esta, sempre aferida pelos objectivos da revelação pessoal de zelo quanto ao caudal de receitas. Direito, Economia, ou outros valores constitutivos da Ordem Tributária eram havidos como matéria estranha, desconhecida, sem interesse, se não mesmo impertinentes e anómalas.

Sempre que se esboçava qualquer ideia de introdução do Direito, da Economia, e de outros valores científicos, ou de admitir nos quadros pessoas formadas em tais ramos, logo se encontrava um ambiente geral de repulsa, se não mesmo de desprezo e de inutilidade, pois que só os funcionários de carreira eram aptos, e não careciam de melhor formação e muito menos de apoio para o que consideravam "defesa dos interesses do Estado". Alguns governantes também consideravam tal corpo e tal nível suficientes.

- e) A ordem científica e cultural do Direito Fiscal, da Economia e de outros valores constitutivos da ficalidade integral eram inexistentes: nas Universidades, o Direito Fiscal não tinha toros de ciência jurídica ou de interesses dialécticos; só na cadeira de Finanças Públicas se falava de impostos, mas apenas como receita financeira. Foi, pela Direcção-Geral sustentada a ideia da criação, como em vários países europeus, de cursos universitários de licenciatura em ficalidade, para a criação de novos quadros e estruturas, mas o seu desenvolvimento e consideração foi interrompido com o decurso da mutação política de 1974. Como primeiro movimento de reacção e suplimento do vazio científico em que neste campo se vivia, foi criado o Centro de Estudos Fiscais, para o qual se avocaram os melhores licenciados em Direito saídos das Universidades na década de 60; vazio que efectivamente se supriu, pois que se pode, com justiça e verdade, afirmar que foi através de tal Centro que se deu, no nosso País, o maior impulso à criação de um verdadeiro Direito Fiscal, anteriormente tratado em estudos pessoais de alguns notáveis professores ou juristas. A revista *Ciência e Técnica Fiscal*, criada quando da constituição do Centro de Estudos, tem sido o elemento disseminador do Direito Fiscal no seu amplo objecto e dimensão. No plano internacional, o país, além de assegurar a participação na Internacional Fiscal Association (IFA), exerceu considerada acção na OCDE, na redacção do Modelo da Convenção sobre Dupla Tributação onde conseguiu a implantação dos privilégios de tributação na fonte, dos países importadores de capitais; no Comité des Affaires Fiscales onde exerceu a vice-presidência; e na negociação de Tratados com a generalidade dos Estados economicamente correlacionados.

- f) No sector das garantias jurídicas e da acção de cooperação e relações entre o Estado e o Contribuinte, foi instituída a garantia de informação prévia e da informação vinculada, como meio de criar, na ordem jurídica a certeza e a segurança das situações tributárias. Foi criado o Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária, com o objectivo fundamental de exercer uma acção de assistência e orientação junto dos contribuintes sobre a criação de estruturas contabilísticas adequadas à instituição das bases do regime do Grupo A da Contribuição Industrial; e com o objectivo sequente da observação das realidades e controlo do cumprimento das leis tributárias e das reco-

mendações prestadas no decurso das acções preventivas e orientadoras. Foi criado, junto a este serviço, um corpo de economistas e contabilistas superiormente diplomados com a função de preparação dos esquemas de contabilidade e de análise económica. Importa referir que este Serviço, todo ele, exerceu uma acção notável no campo da implantação de estruturas contabilísticas das empresas nacionais; e, muito especialmente, no plano do lançamento do novo regime de tributação de lucros reais e de boa compreensão e relações públicas entre o contribuinte e o Estado. Foi dele que partiu, designadamente, a iniciativa e a base do Plano Oficial de Contabilidade.

- g) Em suma, pois: o complexo movimento de criação do novo Sistema Fiscal e da reforma integrada de todos os sectores da Fiscalidade nacional deu, nos anos 60 o primeiro grande passo no sentido da criação de uma verdadeira Ordem Jurídica Tributária e da sua integração na Ordem jurídica geral.
- h) E pode afirmar-se, com verdade e segurança, que em grande parte o conseguiu; e se o não alcançou integralmente foi por efeito das insuficiências e dos traumatismos que o Sistema veio a sofrer antes da sua implantação integral.

D — As insuficiências e traumatismos sofridos pelo Sistema Fiscal Português decorrente da Reforma dos anos 60

6. Sucedeu, porém, que o Sistema Fiscal assim criado em termos amplos e unitários pela Reforma dos anos 60 sofreu ainda de variedades insuficiências, e veio, em breve, a ser objecto de plúrimos ataques que lhe produziram traumatismos, anquiloses e entorses verdadeiramente dolormentes:

a) Importa lembrar que esta Reforma de 60, apesar da magnitude do seu objectivo, ainda sofreu dos caracteres de transitoriedade, pois que ainda faltavam as estruturas essenciais para a implantação do sistema do Imposto Único sobre o rendimento; daí que nela se perspectivasse e se promettesse uma evolução no sentido de se alcançar esse tipo de tributação logo que, na execução do Sistema de tributação do rendimento real e na reforma dos elementos orgânicos e funcionais, se atingisse o desejado e recomendado nível de estruturas quer nos órgãos do Estado quer nos contribuintes muito especialmente nas empresas económicas.

b) No plano das insuficiências: faltava a massa humana portadora de cultura científica e técnica idónea, suficiente e garantida, para que, nos lugares de decisão e de direcção dos Serviços de Administração Fiscal, se colocassem elementos portadores de cultura jurídica, económica, sociológica, e dos demais caracteres de polyvalência indispensáveis para uma avaliação macro e micro realista dos problemas e das situações, e para formulação de um juízo conciente sobre a universalidade do interesse público e a garantia e respeito dos interesses individuais em jogo perante as complexas realidades tributárias. Faltava a existência de escolas superiores ou de uma escola superior especializada e dedicada à formação de licenciaturas ou cursos complementares superiores em Fiscalidade; na maior parte das Universidades foi criado ou manteve-

se um simulacro de ensino de Direito Fiscal em um semestre, que correspondia a uma realidade escolar de escassos três meses, cumulados com a pluralidade de disciplinas consideradas "mais nobres"... Faltavam, para as empresas, os técnicos em fiscalidade, suficientes e idóneos para a criação de serviços íntimos de gestão financeiro-tributária. Faltavam meios de arbitramento ou de quantificação de valores e de decisão equitativa em situações incertas ou insusceptíveis de precisão e segurança da verdade. Falta a vontade de muitos; e a mentalidade de tantos!... Falta o decorso de tempo para a maturação de idéias, para a expurgação de preconceitos e orgulhos, e para a demonstração e nivelamento dos resultados.

- c) Grandes e maiores foram, ainda os traumatismos sofridos pelo Sistema: terminada em 1963 a publicação dos diplomas estabelecedores de um regime de tributação de rendimentos reais pelo regime do grupo A de Contribuição Industrial, logo em 1966 o legislador lhe abriu uma brecha, estabelecendo no Decreto-Lei nº 48316 que sempre que houvesse dúvidas fundadas sobre se o resultado apurado correspondia ou não à realidade, se determinasse o lucro tributável pelo regime do grupo B. Sendo o rendimento do trabalho submetido a um regime de taxas degressivas abaixo da taxa proporcional de oito por cento, logo o legislador tributário, em 1969, inverteu o regime, substituindo-o por um regime de taxas progressivas. Sendo o imposto de transações um regime de tributação real do valor das vendas no estâdulo do grossista, repetitível para a frente até ao consumidor a quem se destinava, o legislador de 1979 transformou-o em um imposto "sobre o volume de negócios", permitindo que o chefe de repartição de finanças fixasse como valor de incidência o volume de transações presumido; o que acabou por constituir o regresso ao regime do imposto de transações de 1962 que logo fora abolido em 1929 por se ter convertido em "uma segunda contribuição industrial" não repetitível. O Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária, criado em 1963, essencialmente para a realização e harmonização das estruturas particulares segundo as exigências do Sistema, e, portanto, com a função essencial de assistência e orientação preventiva, logo em 1976 sofreu, na sua denominação e identificação o corte da palavra de "Prevenção"; e passando a exercer exclusivamente, uma acção de mera polícia fiscal; com a agravante de não ter sido habilitado com quadros interiormente dotados de formação científica e técnica superior de gestão, em termos de garantia de uma observação e análise integral da realidade tributária das empresas.

- d) Em suma, pois, e ante a impossibilidade de uma enumeração exaustiva das insuficiências e dos traumatismos sofridos pelo Sistema, no final do ano de 1988, data em que o Sistema deixou de ser aplicado, ele se havia transformado, por acção do legislador, por culpa da Administração e por complacência dos Tribunais Tributários, em um complexo amonto e irreconhecível, caracterizado por um verdadeiro regresso à tributação dos rendimentos normais e ao arbitrio; e que, na realidade, correspondia à reimplantação dos métodos da Reforma de 29 de que a Administração nunca gostou de abrir mão.

II — Composição e estado actual do Sistema Fiscal português

7. Falar de **Sistema Fiscal Português**, o mesmo é que falar de todo o "conjunto unitário, inter-subordinado, de normas jurídicas, de princípios, de valores, de instituições, de causas e de fins, de técnicas e disciplina de todo o complexo da realidade tributária nacional".

Nele se compreende, essencialmente um complexo de normas estabelecendo o regime legal de: impostos sobre o rendimento; impostos sobre o consumo; sobre o patrimonial; sobre o valor de certos actos e documentos; sobre o valor de certas coisas, bens ou produtos; o processo tributário; a orgânica e funcionamento dos serviços administrativos e dos tribunais tributários; a cultura tributária científica e técnica; a própria mentalidade dos agentes públicos e dos contribuintes.

Nele se verifica a **falta de uma Lei Geral Tributária** de estabelecimento dos princípios fundamentais e pressupostos de toda a realidade tributária, da eficácia e vigência das leis, das situações jurídicas, dos elementos do Estado de direito e das garantias, como desenvolvimento, em direito positivo dos princípios constitucionais e pré-constitucionais que dominam a fiscalidade; e projecto de tal **Lei Geral** foi elaborado em 1965, no Centro de Estudos Fiscais, mas não lhe foi dado seguimento pelo Legislador. Falta igualmente, na nossa Ordem jurídica **um plano de formação cultural** da ciência e técnica tributária e, especialmente, do Direito Fiscal, e da sua correlação com o exercício de funções e acções responsáveis, ao nível público e ao nível privado.

A — A tributação do rendimento

8. Com a publicação e a entrada em vigor, em 1.1.1969, dos Códigos do IRS e do IRC, foi **reformada a tributação do rendimento** nos termos que assim se resumem e em que se destacam os caracteres mais relevantes:

- a) Suprimiram-se as tributações parcelares e complementar, sintetizando a tributação do rendimento em dois regimes autónomos entre si, embora com elementos comuns: O IRS, imposto predominantemente pessoal, sobre a globalidade do rendimento das pessoas singulares ou físicas; analítica quanto ao tratamento de cada uma das categorias específicas de rendimento, e sintético quanto ao tratamento da globalidade dos rendimentos tratados analiticamente segundo os seus caracteres económicos, jurídicos e sociais. O IRC, imposto real, sobre o lucro das pessoas colectivas, compreendendo os resultados da actividade empresarial e os acréscimos patrimoniais não relevados na conta de resultados.
- b) Em ambos se consagrou o princípio da tributação do rendimento real efectivo; se baniram os métodos e a consideração de rendimentos normais, bem como as fixações por presunção subjectiva e as correcções por critérios de razoabilidade.
- c) Nêle se atribui o primado de valoração jurídica no fenómeno-tributário, à pessoa do contribuinte; a base de todo o procedimento do acto tributário é a declaração do contribuinte; na falta deste, ou quando haja "indícios seguros" de que a contabilidade não re-

fecte exactamente o resultado obtido, se devolve à Administração a iniciativa do procedimento e a fixação do rendimento mediante métodos indicários; mas estes são, ou deveriam ser fixados por lei, e não meramente estabelecidos pela Administração.

9. Sofreu a Reforma destes impostos fortes ataques aquando da publicação dos Códigos do IRS e do IRC, incluindo a acusação de inconstitucionalidade. Sucedeu que, em análise de tais acusações efectuada na época se concluiu na generalidade, pela sua falta de fundamento. Deve, em si justiça, ser atribuído à reforma destes impostos o mérito de constituírem o grande passo de que a Ordem Jurídica Nacional tanto carecia, no sentido da institucionalização do regime da legalidade, e a condenação do arbítrio em um dos mais importantes sectores internos da colectividade.

10. Sucedeu, todavia, que muitos são os problemas que importa estudar, numa eventual revisão da Fiscalidade Nacional e designadamente da tributação do rendimento; apontam-se, a título de lembrança, entre tantos outros:

- a) A problemática actualmente em apreciação na CE quanto à harmonização dos regimes fiscais em matéria de tributação das empresas europeias, em termos de eliminação de distorções de concorrência.
- b) A problemática da indefinição das situações de regalia social como remuneração e as situações de mera condição interna de existência e viabilidade da acção da empresa.
- c) Toda a problemática que, num exame exaustivo, tenha sido apresentada desde a entrada em vigor dos Códigos do IRS e do IRC e que ofereça merecimento de análise.

B – A tributação do consumo

11. O Código do IVA tem sido objecto de variadas acusações de que aqui se apontam, as seguintes, a título de lembrança para uma eventual revisão:

- a) A problemática da desarticulação da técnica deste imposto com os princípios, pressupostos e conceitos fundamentais da ciência tributária em geral, designadamente quanto à matéria das isenções e da consequente inversão da carga fiscal, “a retro”, sobre os intervenientes do circuito que não são consumidores mas sim meros financiadores do Estado a montante do circuito e do estágio em que a isenção funciona.
- b) As dúvidas sobre a exactidão da adaptação dos normativos da 6ª Directiva da CEE: Refere-se, a título de exemplo, o caso do artigo 20º do nosso Código, em que o regime de dedução do imposto suportado a montante do circuito económico só é aplicável aos bens e serviços “sujeitos a imposto e não isentos”; sucede que esta expressão não corresponde à do nº 2 do artigo 17º da 6ª Directiva onde se diz: “os bens ou os serviços só são utilizados para os fins das operações tributáveis”. Ora, como é evidente, nesta expressão da 6ª Directiva não se excluem as operações isentas, mas apenas a utilização de bens ou serviços em operações não tributáveis, e, como é do domínio comum as operações isentas são operações tributáveis.
- c) É, assim, duvidoso se o legislador português, ao estabelecer o regime de deduções e ao

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

correlacioná-lo com o regime das isenções, não terá sido mais exigente do que a própria CEE. E se, com tal correlação, não terá introduzido na nossa ordem jurídica tributária uma instituição anómala, a que chama "isenção" mas que não passa de mera transacção sub-jectiva da carga fiscal para os intervenientes financiadores do Estado.

- d) Outra fonte de dúvidas que importa esclarecer é a da situação dos organismos públicos autónomos que exerçam conjunta ou separadamente, funções públicas e actividades económicas, e em que, pelo regime "pro rata", a realização de operações não sujeitas vai agravar o interesse público e seu cargo em relação aos interesses privados, por indelimitabilidade do imposto suportado com a aquisição de bens ou serviços para a sua realização.
- e) Outros campos de problemas da própria compreensão do IVA e das suas relações com os pressupostos e princípios fundamentais da nossa ordem jurídica importa estudar e aclarar, e, se necessário, criar para este imposto, uma ordem de princípios claros e unívocos que permitam uma aplicação justa e rigorosamente legal em todos os casos duvidosos ou ainda não esclarecidos.

C – A Tributação do Património

12. A realidade de posse de valores patrimoniais é, entre nós, elemento considerado como revelador de capacidade contributiva, através de três regimes de impostos que importa considerar separadamente: a sisa, o imposto sobre sucessões e doações, e, agora, a CA, isto é, a denominada Contribuição Autárquica.

13. O regime de sisa oferece a oportunidade e a necessidade de uma pluralidade de observações:

- a) Trata-se do mais antigo imposto do nosso Sistema. Tendo sofrido, através dos tempos — desde o século XIV — uma pluralidade de alterações da sua própria natureza e regime, em termos que assim podem resumir-se: começou por ser um imposto geral sobre as transacções de bens de qualquer natureza, com a denominação ampla e genérica de "as sisas"; passou, depois, a mero imposto sobre as transmissões onerosas de bens imobiliários, foi-lhe já no século XIX, atribuída a denominação de "contribuição de registo"; votou, em 1929, a denominação de sisa, que ainda detém; é, hoje, um imposto de natureza complexa, imperfeitamente definida, talvez anacrónico, e indubitavelmente carecido de profunda e radical revisão.
- b) O Código da Sisa foi o primeiro diploma da Reforma dos anos sessenta publicado em 1958, antes do estudo e ordenação dos pressupostos e limites gerais da Ordem Tributária de que resultaram, depois os vários Códigos sobre a tributação dos rendimentos, das Mais-Valias, das Transacções, sobre a orgânica administrativa e judiciária e sobre o processo tributário. Daí que a sua estrutura revele plúrimas imperfeições e inadequações à Ordem Tributária e ao Sistema.
- c) É, pois, o diploma que mais carece de urgente e profunda revisão.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

- d) Importa proceder à sua adequação ao actual regime do Código do Processo Tributário, de que se encontra largamente desfasado.
- e) Se, se definir para tal imposto a natureza do Imposto de Transacções, não se justifica a sua existência autónoma em relação ao regime do IVA; com a segurança, obviamente da dedução, pelo construtor da sisa suportada com a aquisição do terreno, no IVA liquidado sobre a venda do edifício ou das fracções, mesmo que esta seja isenta.
- f) Também o actual regime das condições suspensivas e resolúvas em matéria de transmissão de bens sujeitos a sisa carece de revisão por se tratar, actualmente, de um regime desenquadrado da Ordem Jurídica Geral.
- g) A problemática e o regime da determinação do valor tributário também carece de profunda revisão, especialmente no que respeita ao recurso aos elementos matriciais ou à avaliação, uma vez que todos estes elementos se encontram hoje profundamente alterados face à extinção da contribuição predial baseada no rendimento, e à CA baseada no valor patrimonial dos prédios.
- h) Inúmeros são, ainda os problemas a considerar e a resolver na revisão deste imposto depois de uma análise profunda e exaustiva de toda a problemática que à volta dele se tem gerado e discutido, e por vezes mal decidido.

14. O Imposto sobre sucessões e doações é outro imposto sobre as transmissões de bens patrimoniais:

- a) É mais moderno do que o da sisa, datando do século XVII. Baseia-se na consideração da capacidade contributiva relevada para quem sofre enriquecimento por transmissão de bens a título gratuito;
- b) Carece também de revisão, embora, muito diferente do imposto de sisa.
- c) Depende, em muito, dos critérios de política social e económica sobre a riqueza e sobre as transmissões de bens patrimoniais sem natureza comercial ou sem contrapartida.
- d) A revisão do ordenamento técnico deveria incidir essencialmente sobre o processo para a determinação do valor, e para o acto de liquidação.

15. A CA — Contribuição Autárquica — carece igualmente, de urgente atenção:

- a) É um imposto sobre o património, ao contrário da anterior contribuição predial que incide sobre o rendimento.
- b) Dizendo-se, no relatório preambular do respectivo Código, que esta tributação assentava no benefício prestado pelos municípios aos titulares de prédios rústicos ou urbanos, é evidente que o valor dos prédios como base de incidência tem de ser influenciado pela menos em grande parte pela realidade dos serviços municipais prestados, colectivamente, a cada tipo de prédio caracterizado por elementos objectivos mas agrupados por sectores de serviços públicos locais. Tem, pelo menos, de se estabelecer ou clarificar o objecto do valor patrimonial correlacionado com o benefício.
- c) Não pode servir para tal base nem o rendimento nem o valor venal. Só a relação do prédio

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

com os serviços municipais de que beneficia em termos de satisfação passiva ou activa.

- d) Nestes princípios se tem de basear a determinação do valor tributável.
- e) Existe actualmente uma grave lacuna na Ordem Jurídica a este respeito pois que, tendo já decorrido quatro anos sobre a criação do imposto, ainda se não criaram as bases da sua incidência.
- f) O próprio Decreto-Lei nº 442-C/88 pode ser atacado por inconstitucionalidade por ter excedido os termos do artigo 37º da Lei nº 106/88.
- g) E pode ser acusado de inconstitucionalidade por omissão o regime em que actualmente se está a liquidar a Contribuição Autárquica.
- h) Acresce que algumas Câmaras — como designadamente a de Lisboa — estão a ultrapassar o regime estabelecido no Código da Contribuição Autárquica, enquanto, a par desta contribuição, cobram a denominada "taxa de conservação de esgotos" que é, nítida e indiscutivelmente, um imposto e não uma taxa e que por isso, foi absorvido e incorporado na Contribuição Autárquica. E tudo isto, aproveitando a confusão e a imprecisão em que tal regime se encontra.

D – A tributação de certos actos, documentos e bens ou produtos

16. Ressalta, entre o sector de tributação do valor ou a natureza de certos actos e documentos, o denominado imposto do selo:

- a) É igualmente uma tributação antiga baseada em critérios ocasionais e pragmáticos de necessidade de recursos financeiros, sem subordinação a um regime causal e de base sistemática e uniforme.
- b) Em vez de se tratar de um imposto, é antes, uma pluralidade de impostos, com natureza específica e regime de incidência e de liquidação variável e heterogénea. Só em alguns aspectos — poucos — obedece a normas contidas no Regulamento, com a aparência do regime comum, mas igualmente diversificado segundo os sectores das realidades de incidência segundo a Tabela.
- c) É anacrónico e emparricado da vida económica e até da vida social. Tem, por isso, sido suprimido total ou parcialmente em muitos países.
- d) Impõe-se a sua revisão, não apenas na ordem técnica mas também na ordem da sua dimensão, se não até, da sua existência. Só razões de ordem financeira o poderão justificar, mas, obviamente, em termos transitórios, até à possibilidade orçamental da sua extinção.
- e) Nela existem graves e injustas situações deturcadas, como designadamente a do artigo 120-A da Tabela em que se atribui às pessoas que pagam juros aos Bancos a qualidade de sujeitos passivos, de uma incidência sobre os benefícios auferidos pelos Bancos!...
- f) Muitas outras anomalias se encontrariam numa revisão exaustiva que possa ser efectuada sobre este complexo e difícil regime tributário.

17. A tributação do valor de certos bens ou produtos — correspondendo à denominação internacional das "excises", oferece as seguintes observações preliminares:

- a) É uma matéria compreendida no regime do selo, mas que dele vem sendo afastada recentemente: o álcool, os perfumes, as cartas de jogar...
- b) É matéria cuja revisão tem de ser enquadrada nas linhas gerais da política de harmonização da GE.

E — A problemática da estrutura orgânica e funcional da Administração Fiscal

18. Trata-se de um dos mais importantes e mais complexos sectores da problemática do objecto da Reforma Fiscal, compreendendo, entre muitos outros que importa considerar e resolver, três ordens de problemas fiscais e do maior impacto e melindre:

- a) Os da importância e do enquadramento da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos no âmbito da Administração Pública;
- b) Os da composição e acção dos factores humano e funcional que a constitui;
- c) Os da relação a estabelecer entre as situações actuais, as situações perspectivadas ou projectadas para médio prazo, e as situações transitórias ou de emergência para o período intercalar.

19. A importância da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e o seu enquadramento no âmbito da Administração Pública oferece as seguintes observações preliminares:

- a) Sendo os impostos a mais importante fonte de abastecimento do erário, obviamente que a função administrativa tributária é uma das funções-chave das finanças públicas, e, portanto, da própria existência e acção do Estado.
- b) Sucede que a função tributária não é apenas, nem fundamentalmente, uma função de cobrança de impostos. O imposto é uma instituição jurídica constituída por três elementos essenciais: a existência da norma de incidência; o acto decisório de aplicação dessa norma às realidades nela previstas (tipificadas); e a acção de efectiva cobrança ou exigência do cumprimento das obrigações tributárias.
- c) A criação de normas tributárias conquanto calhe ao poder legislativo, parte, normalmente, da iniciativa, ou assenta ou na pronúncia e preparação técnica da Direcção-Geral dos Impostos: é este organismo estadual que contacta com as realidades tributárias e que conhece, ou deve conhecer, as realidades susceptíveis de incidência fiscal e a capacidade do respectivo suporte; que conhece ou deve conhecer as realidades correspondentes aos tipos de incidência constantes das normas tributárias, e que conhece ou deve conhecer os efeitos económicos, psicológicos e sociais de aplicação de tais normas ou do seu não cumprimento por evasão ou por negligência dos serviços; e na base do que importa criar os meios técnicos adequados. Daí que esta função e acção da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos seja a base essencial de toda a política tributária do Governo e condição de acção legislativa de criação

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

de impostos e da sua alteração ou supressão. Uma acção deletérea neste campo pode levar à destruição das bases da economia; implicar o fracasso da política económica; fomentar situações de injustiça e de desequilíbrio social; gerar situações de insatisfação se não de revolta e de perturbação social e política.

d) Existente a norma tributária, mesmo que perfeita e adequada na sua elaboração, ela é ineficaz e inútil se não for bem aplicada, e, portanto, num acto de autoridade, de efeitos vinculativos, com carácter declaratório, mas definitivo e executório; tem a virtualidade de interferir na esfera jurídica dos cidadãos, definindo-lhes obrigações concretas e quantificadas, marcando-lhes prazos de cumprimento, imputando-lhes efeitos sancionatórios pelo não cumprimento, e accionando os meios coercivos quando tal cumprimento se não realiza voluntariamente. Daí que lhe caiba, como função pública, a observação das realidades susceptíveis de correspondência aos tipos da norma de incidência; a sua justificação e quantificação; a realização do acto tributário declarativo, vinculativo e pessoalmente imputado; a comunicação com efeitos interpelativos; o controlo do cumprimento; e o accionamento dos meios coercitivos, indemnizatórios e sancionatórios se esse cumprimento não ocorrer. De onde ainda mais se evidencia o interesse do bom desempenho de tão complexa e melindrosa acção que tem dois lados essenciais em que se reflecte: o lado do Estado titular do direito subjectivo tributário; e o lado do contribuinte, que tem de abrir mão de valores seus para os entregar sem qualquer contrapartida. Se for mal exercida, obviamente que em um dos lados da relação tributária se produzem efeitos nefastos e por vezes gravemente perniciosos: ou o Estado fica impossibilitado de exercer a sua função financeira; ou o contribuinte se vê espoliado de valores para além do objecto da medida da sua contribuição por lei estabelecida, e pode reagir em termos imprevisíveis.

e) De onde resulta que a Direcção-Geral dos Impostos é verdadeiramente, um componente vital do Estado; de cujo bom ou mau funcionamento, depende a realização do próprio Estado, ou o seu fracasso e inexistência como tal.

f) A Direcção-Geral das Contribuições e Impostos pode, como meio ou instrumento de acção política, paralisar o próprio Estado.

g) E, ainda, como organismo porventura mal constituído, pode entorpecer, dificultar, ou impedir toda a restante acção do Estado.

h) Daí a necessidade de uma organização adequada à polyvalência das suas funções e da sua projecção dentro da organização do Estado e no próprio ambiente colectivo externo.

i) E a necessidade de uma composição e acção funcional apta para corresponder a todos os caracteres e requisitos das realidades e sectores que a condicionam e daqueles em que os seus efeitos se projectam.

20. No que respeita à organização e enquadramento da Direcção-Geral dos Impostos na organização da Administração Pública em geral:

a) É, sem dúvida, uma sector da Administração Pública, sendo a sua constituição como

Direcção-Geral, a expressão tradicional do esquema napoleónico da formação do denominado "poder executivo".

- b) É todavia inequívoca a abissal diferenciação entre este magro sector da Administração, e outros sectores igualmente denominados direcções-gerais e como tal organizados, mas que não passam de meras secretarias de outros serviços ou de micro-organismos de Administração Pública.
- c) Daí que se justifique a consideração da divisão sobre se o complexo da Administração Fiscal se deva manter como Direcção-Geral e, por obediência ao esquema tradicional da divisão orgânica da Administração Pública centralizada; ou se não se justificará ou mesmo recomendará a sua organização em novos termos, mais próximos de uma grande organização administrativa, polimorfa quanto à composição e acção com os caracteres mais próximos de uma grande organização empresarial quanto às relações internas, mas sem prejuízo da continência de elementos dotados de poder vinculativo externo, quanto aos efeitos das decisões sobre os interesses e obrigações dos contribuintes.
- d) Um esquema assim bicomposto, conteria, como se referia, um sector de administração interna, de comando e disciplina de toda a actividade do elemento humano e funcional, constituído por um Conselho central superior administrativo e disciplinar, e órgãos regionais representativos; e um sector de administração externa, com funções decisórias sobre as situações jurídicas tributárias concretas e individuais. Órgãos co-adjuvantes dos dois sectores, em termos a estabelecer, seriam, entre outros, o Centro de Estudos Fiscais ou órgão equivalente; o Serviço de Apoio e Fiscalização; o Serviço de Informática; o Serviço de relações Internacionais; o Serviço de Avaliações; o Serviço de Relações Públicas; etc.
- e) O que se deixa escrito não é ainda uma sugestão; mas um apontamento sobre a necessidade de se considerar e suprir os males de incongruência da subordinação de tão grande quão complexo sector do Estado a um esquema formal antiquado e anacrónico que põe em equação e igualdade de meios e de categorias, grandes departamentos e interesses públicos, e meras secretarias de serviços ou micro-órgãos de micro-interesses.

21— Magro e difícil é também o problema da composição humana da administração Fiscal:

- a) Conforme se referiu no início da presente Nota, a massa humana dos componentes da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos era, em 1960, toda ela integralmente constituída por elementos que haviam entrado para o quadro com as habilitações do 3º, e, depois do 5º ano dos Liceus; não havia um único funcionário licenciado ou com outro curso superior adequado. A carreira para os lugares superiores era percorrida através de concursos de provas sobre a técnica tributária.
- b) Com a Reforma dos anos 60, e a institucionalização da Fiscalidade à base do Direito foi criado o Centro de Estudos Fiscais com o recrutamento de qualificados juristas; e criado um corpo de economistas no Serviço de Prevenção e Fiscalização Tributária.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

- c) Sucedeu que tais elementos qualificados não passaram de sectores do estudo e preparação de directivas de carácter normativo ou coadjuvante deste. A função decisória e directiva continuou exclusivamente alecta ao corpo de funcionários de carreira mencionados na alínea a). A função de prevenção foi extinta em 1976 e a função de fiscalização entregue igualmente a funcionários de carreira; só mais tarde se admitiram diplomados em contabilidade para a realização de alguns exames a escritas.
- d) De onde resultou que os funcionários de carreira, eram omnicompetentes para apreciação das realidades e decisão dos problemas qualquer que fosse a sua natureza: de técnica fiscal, de Direito, de Gestão, de Economia, de tudo, enfim, que fosse campo de problemas; com a consequência de que, na realidade, nenhum destes campos da problemática posta em causa era objecto de apreciação nem de decisão em verdadeiros termos de ordem jurídica.
- e) sempre que, em exposições, recursos hierárquicos, pedidos de revisão, em que se apresentassem problemas de investigação, discussão e justificação jurídica, os funcionários incumbidos de apreciação e informação e propostos, se limitavam sistematicamente, a responder: "o pedido não tem apoio legal", e, por isso, propomos que seja indeferido". E a decisão era, também sistematica e meramente concordante.
- f) Os agentes da Fiscalização, tomando por base esquemas teóricos de contabilidade — por vezes até por elementos sem titularidade científica ou técnica de tal género — limitavam-se a apontar um ou outro defeito da escrita reportado a requisitos contabilísticos sem projecção fiscal: os movimentos da Caixa, a falta de selo em livros ou documentos, etc. — e, invocando e aplicando critérios subjectivos sobre margem de lucro, propunham a transmutação do contribuinte do grupo A para o grupo B e a respectiva tributação por presunção.
- g) Os Chefes de Repartição, limitavam-se, normalmente, em tais casos a mandar notificar os contribuintes para pagar as importâncias propostas pela Fiscalização, sem qualquer operação ou discussão dos dados e propostas desta.
- h) Com a agravante de que os Tribunais conferiam, uniformemente, plena validade e tais procedimentos, invocando, para a Administração poderes discricionários, e incompetência judiciária para a sua apreciação.
- i) Numa reestruturação da Administração Fiscal — qualquer que seja o modelo adoptado — é indispensável que se estabeleçam regras rigorosas de delimitação de competências: as questões de Direito têm de ser apreciadas, discutidas e decididas por juristas; as questões económicas, por economistas, as questões de apreciação da gestão das empresas, com projecção ou sem projecção contabilística, por diplomados em gestão; importa ter em atenção que as regras contabilísticas de POC tem uma base e estrutura predominantemente financeiras, não podendo, pois, a situação tributária ser aferida só ou através da conformação ou da inconformidade formal da escrita com as regras do POC. Os resultados, e, hoje, o lucro tributável, excedem o campo meramente contabilístico, e, portanto, na apreciação da situação tributária de

cada empresa não basta justificar a contabilidade formal; é indispensável ir mais longe, e conhecer os meandros da gestão da empresa que esta se disponha a revelar, e deles se servir para justificar e quantificar as situações.

- ii) Importa, pois, ultrapassar a concepção e a estrutura de omnivalência de cada funcionário por mais inteligente e culto que seja dentro do seu ramo.
- iii) E importa reformar a própria mentalidade no sentido dos novos princípios e pressupostos da Administração Pública em geral e da Administração Fiscal em especial.

F — A problemática da formação de estruturas culturais e ambientais

22. O carácter e âmbito polyvalente da Fiscalidade exige, naturalmente, a existência de estruturas ambientais de idêntica polyvalência e de nível adequado à receptividade e eficiência de um sistema fiscal evoluído:

- a) Conforme se referiu no Capítulo 1 da presente Nota, nunca o Estado português se preocupou com a formação cultural dos intervenientes e do ambiente em que se projectavam os sistemas fiscais.
- b) E foi precisamente por ausência de tais estádios culturais e ambientais que fracassou a Reforma de 1922, que as reformas de 29 e de 60 se caracterizaram pela mera transitoriedade.
- c) E é no pressuposto de um elevado e adequado nível cultural dos intervenientes e do ambiente em que vai executar-se que foi criado o actual Sistema da actual Reforma em curso.
- d) E sucede mesmo, que, se tal nível não for atingido, o nosso País não conseguirá integrar-se no âmbito da fiscalidade Europeia, onde esses níveis são desmesuradamente elevados.
- e) Sucede que as universidades portuguesas continuam insensíveis à matéria da Fiscalidade. O "ensino" do Direito Fiscal, nos cursos de Direito, não excede um semestre; na realidade reduzido a pouco mais de 3 meses.
- f) Em cursos de Finanças e de Economia, supomos que nem sequer existe a cadeira de Direito Fiscal.
- g) Também não existe nos condicionalismos de acesso à Função Pública o requisito de alta qualificação em fiscalidade.
- h) Impõe-se pois, como sucede na generalidade dos Países europeus, uma dupla tomada de posição sobre a matéria: a criação de licenciatura e bacharelato em Fiscalidade; e o estabelecimento do requisito de tais habilitações para o exercício de cargos públicos que exijam alto nível de cultura e responsabilidade neste ramo, sobre a realidade tributária e sua polyvalência, compreendendo, entre o mais: Direito Comum, Direito Fiscal, Economia, Finanças, Gestão, Direito Comunitário, Sociologia; e outros ramos de cultura adequada.
- i) No que respeita à Administração Fiscal e à intervenção na fenomenologia tributária,

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

os lugares de decisão, de direcção e de exames a escrita e revisões oficiais de contas seriam rigorosamente reservadas a licenciados de tal qualidade;

j) Idêntica deverá ser a exigência para os lugares de juizes dos Tribunais Tributários, se o Ministério da Justiça se não opuser.

l) Providenciar-se-ia no sentido de suprir, transitoriamente, no período indispensável para as novas exigências, mediante regime transitório em que aquelas funções fossem atribuídas, unidade por unidade, por períodos a fixar, a licenciados em matérias inequivocamente adequadas, com eventual obrigação de habilitações complementares a fixar.

III — PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES**A — Perspectivas de evolução da Fiscalidade Nacional**

23. Attingido, pela Reforma Fiscal em curso, o estágio do carácter de definitividade por ultrapassagem dos caracteres tradicionais das reformas de 29 e de 60 declaradamente transitórias por falta de existência de estruturas indispensáveis à implantação de um Sistema definitivo, e estando já atingida a reforma da tributação do rendimento e do consumo, importa considerar as principais perspectivas que se apresentam à evolução da Fiscalidade Nacional contemporânea:

- a) Ultimação da Reforma em curso, continuando-se, no mesmo espírito e pressupostos, nos sectores tributários ainda não reformados;
- b) Acompanhamento dos movimentos de harmonização dos Sistemas Fiscais no âmbito da CE;
- c) Plena realização das estruturas condicionantes da actual implantação e eficácia do Sistema Fiscal agora estabelecido com carácter definitivo.
- d) Análise global da Reforma, realizada e em realização, com eventual revisão de aperfeiçoamento e integração dos Códigos já em vigor.

23. Assim se esboçam as perspectivas quanto à ultimação da reforma em curso:

- a) A primeira acção de continuação da Reforma, é, segundo parece evidente, o da revisão do regime da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações. Trata-se de um dos sectores menos perfeitos do sistema, face ao que a este respeito se consagrou no Cap. II n.ºs 13 e 14 da presente Nota.
- b) A segunda perspectiva que se oferece, no campo das incidências tributárias, é o da revisão do denominado imposto de selo, compreendendo a análise de cada um dos impostos específicos nele englobados, e a consideração da conveniência e eventuais necessidades da sua manutenção e eventual melhoria.
- c) A revisão dos impostos sobre bens e produtos — combustíveis, tabaco, álcool, etc. — deve depender das directivas que a tal respeito sejam coordenadas na CE — relativamente à denominadas "accises".
- d) Ultimada que seja a reforma dos impostos dos sectores anteriormente mencionados,

importa estabelecer uma Lei Geral Tributária em que se condensem todos os elementos fundamentais do regime de legalidade dos procedimentos tributários e das situações jurídicas correspondentes, em termos de consagração e desenvolvimento dos princípios e normas constitucionárias e pré-constitucionais, incluindo os pressupostos do Estado de Direito, os conceitos jurídicos, e as relações entre o Direito Fiscal e as outras normas de Direito; e designadamente o regime e natureza jurídica do acto tributário, dos procedimentos, e do estatuto jurídico tributário do Estado e das empresas.

e) Deve, ainda, ser acompanhada a acção da CE sobre a harmonização de Sistemas, com especial atenção aos actuais movimentos de defesa das relações de concorrência das empresas europeias.

24 — Perspectiva que se apresenta também como essencial e prioritária é a da preparação cultural dos intervenientes no fenómeno tributário e do ambiente em que vai ser executado:

a) Estabelecendo um esquema de futuro recrutamento e ascensão a lugares de decisão, de direcção, de exame de escritas, e de intervenção de revisores oficiais de contas ou mesmo de técnicos de contas responsáveis pela autenticidade das escritas, da qualidade de titulares de cursos superiores adequados.

b) Procurando o acordo dos Ministérios da Justiça e da Educação e outros, para o estabelecimento de idênticos regimes de reconhecimento e ascensão a lugares que impliquem a especialização em matérias de fiscalidade.

c) Criando, no Ministério uma Escola superior de Fiscalidade (ou de Administração Fiscal), com a função de habilitação para o bacharelato e licenciatura em Fiscalidade.

d) Uma solução adequada e idêntica para o efeito seria a eventual conversão do Centro de Estudos Fiscais nessa Escola Superior; ou o aproveitamento, para ela, dos elementos que se integrassem no novo espírito da Fiscalidade.

e) Estabelecer-se-ia um regime transitório para o funcionamento dos Serviços durante os 5 anos do curso e por forma a não prejudicar os actuais funcionários; mas adaptando cada um e a respectiva função e competência às necessidades da plena realização da Reforma integral;

25. Quanto à análise global da Reforma em curso:

a) Perspectiva que se apresenta como igualmente necessária, é, naturalmente, a da análise imediata, ampla e integrada nos trabalhos de ulimação da reforma — e o exame analítico das acusações formuladas contra os diplomas já em curso, designadamente aos Códigos do IVA, do IRS e do IRC e à sua aplicação.

b) A realização dos pressupostos legais para a aplicação do Código da CA apresenta-se, na verdade como de maior urgência.

B — Conclusões

26 — Face ao que fica exposto, assim se conclui, como primeira e sumária reflexão sobre o estado da Fiscalidade Nacional, da necessidade e âmbito da sua ulimação, e dos sectores onde ela se apresenta como mais carecida e urgente:

- a) A Fiscalidade Nacional, que, durante todas as reformas anteriores, sofreu do carácter de transitoriedade, por falta de estruturas idóneas e suficientes para enfrentar e aplicar um Sistema Fiscal havido como necessário e definitivo, apresenta-se agora, perante a nova Ordem Jurídica, Económica, Política e Social, com os desejados e indispensáveis caracteres de definitividade e de adequação às necessidades do País. O que, aliás, é imperativo, face à nossa qualidade de País Europeu.
- b) É indispensável que, no plano das leis tributárias, a Reforma se ultime, mediante uma profunda e urgente revisão do regime da Sisa, do Imposto sobre Sucessão e Doações e do Solo.
- c) É indispensável que, simultaneamente, se revejam os códigos do IVA, do IRS, do IRC e da CA, e se elabore uma Lei Geral Tributária contendo os princípios fundamentais da Fiscalidade Nacional e da respectiva Ordem Jurídica, disciplinadores de todo o Sistema.
- d) É indispensável uma reforma profunda da Administração Fiscal, em termos orgânicos e operacionais; nela se terá de cuidar da rigorosa adequação da preparação dos seus agentes adequada à natureza e nível dos interesses em causa, sem exigir ou pressupor a omnivalência de cada um; nela terá de se exigir uma integral adequação à nova concepção e ética da Administração Pública e aos novos princípios e pressupostos da Reforma em curso, e, cumulativamente, uma integral reforma das mentalidades.
- e) Deverá analisar-se a eventual opção entre a manutenção da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos como macro sector da Administração Pública, — com estrutura orgânica idêntica à das micro-direcções-gerais ou micro-organismos de idêntica denominação que não passam de meras secretarias de outros órgãos, ou, pelo contrário, em uma grande Organização Pública bicomposta, compreendendo uma organização e funcionamento interno segundo tipo empresarial embora não autónomo, e, em plano externo, mantendo-se mas reformando-se como órgão revestido dos caracteres gerais da Administração Pública, designada e especialmente com os poderes vinculativos dos respectivos actos administrativos sobre os contribuintes.
- f) Sector que, na Administração Fiscal, carece de profunda e urgente reforma, é o da Fiscalização Tributária. Nela se deverá encarar a reforma do espírito e função orientadora, assistente e vigilante, com que foi criada; nela se deverá cuidar de que a tomada de posições que afectem a situação jurídica dos contribuintes deve ser rigorosamente reservada a elementos dotados de capacidade e formação cultural adequada, a definir com urgência.
- g) Deverá considerar-se a urgente necessidade de criação de meios de formação cultu-

- g) capazes de na reestruturação da Administração e dos próprios elementos responsáveis das Empresas contribuintes, se exigir a posse de licenciatura em Fiscalidade ou equiparada. Para o efeito se estabelecerão desde já condicionamentos de acesso aos lugares ou a funções responsáveis e criando, para o efeito, uma Escola Superior da Administração Fiscal
- h) No período intercalar imediato, terá de se cuidar da garantia dos pressupostos anteriormente assinalados, maximizando, sem se prejudicar materialmente, os elementos que não possuam ou não revelem condições satisfatórias de adaptação e garantia de integração na nova Ordem Jurídica Tributária.

Lisboa 9 de Novembro de 1992

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários · CMVM**Introdução**

1. Correspondendo à solicitação de Sua Excelência, o Ministro das Finanças, apresentam-se os comentários da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários ao Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

2. Na elaboração dos comentários que se seguem, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários norteou-se por um critério de delimitação material, em função do qual se restringiu a apreciação das recomendações constantes do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal aos aspectos afinentes aos valores mobiliários.

Por outro lado, houve que adequar a extensão e a profundidade da análise das referidas recomendações em função do prazo estabelecido para a apresentação dos presentes comentários.

3. Tendo em conta estes dois aspectos, os comentários que se apresentam serão sistematizados em duas partes: a primeira respeita à apreciação na generalidade das recomendações do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal e a segunda versa sobre algumas dessas recomendações na especialidade.

PARTE I**COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE**

4. Por razões diversas, é frágil a tradição do mercado de valores mobiliários em Portugal e a fase de desenvolvimento e de modernização que actualmente conhece é recente e está longe de se encontrar consolidada.

Na verdade, depois de longos anos de estagnação, o mercado de valores mobiliários apenas conheceu algum crescimento assinalável após o início da década de setenta, ao qual correspondeu a aprovação do Decreto-Lei nº 874, de 14 de Janeiro. Todavia, este surto do mercado de valores mobiliários seria interrompido pelos acontecimentos que se sucederam ao 25 de Abril de 1974 e que determinaram o encerramento das bolsas de valores até 1976. Desde então, e até meados da década de oitenta, o mercado de valores mobiliários português subsistiu no contexto de condições económicas — e até políticas — adversas, que determinaram a sua inércia e letargia.

5. Assim, só a partir da segunda metade dos anos oitenta se foram adaptando, de forma sistemática e consistente, as medidas legislativas que permitiram a reanimação e a modernização do mercado de valores mobiliários em Portugal.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

No plano legislativo, o novo suto de desenvolvimento e de modernização do mercado de valores mobiliários português, principiado há dez anos atrás, baseou-se, desde o seu início, em quatro pilares fundamentais:

- i) O pilar institucional, através do qual se renovou e modernizou o conjunto das instituições intervenientes no mercado de valores mobiliários, por via da previsão legal de novas categorias de instituições de crédito e de sociedades financeiras que exercem actividades de intermediação financeira, de sucessivas revisões dos regimes jurídicos das já existentes e da criação da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e das associações de bolsa;
- ii) O pilar dos instrumentos financeiros, através do qual se diversificou a gama de valores mobiliários e de instrumentos financeiros a eles equiparados que podem ser oferecidos e transaccionados no mercado;
- iii) O pilar do regime jurídico do funcionamento do mercado, através do qual se estabeleceu uma nova disciplina jurídica do mercado de valores mobiliários, que foi coroada pela entrada em vigor do Código do Mercado de Valores Mobiliários;
- iv) O pilar da fiscalidade, através do qual se estimulou a oferta e a procura de valores mobiliários, por via de múltiplos incentivos fiscais à emissão e à aquisição destes valores.

Qualquer um dos três primeiros pilares encontra-se, ainda, num estado embrionário de consolidação, pois algumas das mais importantes fases da sua construção só muito recentemente foram concluídas. Recorde-se, a propósito, que a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários foi instituída em 1991 e que o Código do Mercado de Valores Mobiliários apenas entrou em vigor no mesmo ano; por outro lado, o Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras começou a vigorar em 1993 e pode dizer-se que só no final de 1995 se concluiu o essencial da subsequente adaptação dos regimes jurídicos específicos de cada uma das diversas espécies de instituições de crédito e de sociedades financeiras; por fim, está agora em curso o arranque do mercado de futuros em Portugal.

Em suma, num curto espaço de tempo, o mercado de valores mobiliários em Portugal sofreu uma profunda reforma jurídica e institucional, cujos efeitos ainda não estão plenamente assimilados por todos os agentes económicos que nele intervêm.

6. Será certamente com base na inovação e na diversificação da oferta de valores mobiliários, na modernização das instituições que operam no mercado de valores mobiliários e na garantia do regular funcionamento deste mercado que se criarão as condições de confiança e de credibilidade sobre as quais tem de se basear o desenvolvimento sustentado do mercado de valores mobiliários em Portugal. Sabe-se, porém, que a criação de um clima de segurança e de confiança dos investidores neste mercado é tarefa morosa e que tal clima é particularmente sensível ao enquadramento jurídico da actividade do mercado, que pode ser muito abalado por alterações legislativas bruscas.

Por outro lado, quer na captação do investimento estrangeiro, quer na aplicação da poupança nacional, o mercado de valores mobiliários português sofre a concorrência, cada vez mais intensa e globalizada, de praças financeiras internacionais, muitas delas com uma tradição incomparavelmente maior e outras com um dinamismo muito elevado e que não pode deixar de ser acompanhado pelo mercado português, exigência que é reforçada pela circunstância de este se situar num espaço económico integrado, no qual se encontra em fase avançada a construção da união económica e monetária.

Compreende-se, por isso, que a profunda reforma do mercado de valores mobiliários português, empreendida ao longo dos últimos dez anos, se tenha apoiado decisivamente nos incentivos fiscais à oferta e à procura desses valores e que as vantagens fiscais que lhes aproveitam constituam um importante factor explicativo do crescimento do mercado de valores mobiliários em Portugal.

7. É, pois, no contexto de um mercado emergente de valores mobiliários, cujos alicerces são muito recentes e cujo desenvolvimento tem um dos seus pilares na política de benefícios e vantagens fiscais, que importa situar o desenvolvimento da reforma da fiscalidade dos valores mobiliários.

Aceitando-se que os benefícios e as vantagens fiscais de carácter geral que favorecem a tributação dos valores mobiliários não devem perpetuar-se, sob pena de se transformarem em privilégios fiscais indefensáveis à luz dos princípios da justiça fiscal e da eficiência económica, não é menos certo que a cessação abrupta de um número muito significativo dessas vantagens gera o risco de entrar o desenvolvimento do mercado de valores mobiliários português, quer porque se tomam menos atractivos os rendimentos líquidos de impostos que os valores mobiliários proporcionam aos respectivos titulares, quer porque um súbito agravamento do regime e do peso da fiscalidade relativa aos valores mobiliários pode provocar fortes abalos na confiança dos agentes económicos que intervêm no mercado.

8. Neste contexto, as recomendações constantes do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, tomadas no seu conjunto, parecem constituir um agravamento demasiado forte do regime e do peso da fiscalidade relativa aos valores mobiliários, salvo se as mesmas forem introduzidas de forma gradual e selectiva.

Efectivamente, entre as diversas recomendações do referido Relatório no domínio da tributação relativa aos valores mobiliários, podem mencionar-se:

- A extinção do imposto sobre sucessões e doações por avença sobre os rendimentos dos valores mobiliários e a sujeição destes valores ao regime geral do mesmo imposto, integrando-se, para o efeito, os valores mobiliários na massa hereditária (pp. 483-486);
- A eliminação ou atenuação dos regimes especiais de vantagem fiscal para determinados tipos de instrumentos financeiros, nomeadamente os que isentam parcial-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

mente de IRS e IRC os dividendos de acções admitidas à negociação em bolsa ou adquiridas em processo de privatização (pp. 418-420 e 436-441);

- O forte agravamento da incidência do IRS sobre as mais-valias em valores mobiliários (pp. 474-479);
- A cessação da aplicação do regime de taxas liberatórias de retenção na fonte aos juros da dívida pública e das obrigações e aos dividendos das acções auferidos por pessoas singulares residentes, passando a proceder-se ao englobamento dos rendimentos de todos os valores mobiliários para efeito de aplicação das taxas progressivas de IRS (pp. 417, 425-428 e 432-433), ao invés do que continuará a acontecer com os juros dos depósitos a prazo, o que implicará o agravamento da carga fiscal sobre tais rendimentos para todos os contribuintes cuja taxa marginal de imposto seja superior àquelas taxas liberatórias, com excepção dos casos em estejam em causa dividendos distribuídos e o mecanismo do crédito de imposto permita evitar tal agravamento;
- A substituição do actual regime de tributação autónoma dos fundos de investimento por um regime de transparência fiscal, de acordo com o qual os fundos deveriam de ser sujeitos passivos de imposto e os seus ganhos e perdas passariam a ser directamente imputados aos seus participantes e englobados na matéria colectável de cada um destes (pp. 441-450).

B. Por outro lado, embora sem influência directa na carga fiscal relativa aos valores mobiliários, o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal contém diversas recomendações com repercussões mais ou menos directas no domínio do mercado de valores mobiliários, entre as quais se destacam:

- A obrigatoriedade de registo de todos os valores mobiliários, pondo fim aos valores mobiliários ao portador não registados (pp. 426, 432 e 449).
- A obrigatoriedade de as pessoas singulares declararem, em anexo ao modelo 2 do IRS, os valores mobiliários de que são detentores e de as declarações de IRC indicarem as pessoas singulares com participações no capital da sociedade superiores a 10% (pp. 354-357);
- Derrogação do sigilo bancário em relação à administração fiscal (pp. 359-389).

10. No seu conjunto, estas recomendações têm consequências muito claras, que poderão sintetizar-se nos seguintes termos:

- Forte agravamento da carga fiscal incidente sobre os valores mobiliários;
- Acentuada elevação da complexidade da tributação dos valores mobiliários, com consequente aumento dos custos de conformidade ou de cumprimento (*compliance costs*) suportados pelos contribuintes titulares de valores mobiliários;
- Aumento sensível dos poderes de fiscalização da administração fiscal, em termos que podem abalar a confiança dos investidores.

A soma destes aspectos afigura-se preocupante do ponto de vista dos interesses do desenvolvimento do mercado de valores mobiliários em Portugal. De facto, este mercado poderá ainda não ter atingido nem o nível de crescimento nem o grau de solidez suficientes para resistir ao conjunto das medidas recomendadas.

Por outro lado, existe uma contradição quase frontal entre a orientação constante e regular da política fiscal relativa aos valores mobiliários durante os últimos dez anos e aquela que é preconizada no Relatório. Aquela orientação tem sido no sentido de conceder um tratamento fiscal muito vantajoso em relação aos valores mobiliários. Ao invés, a orientação proposta no Relatório vai no sentido da eliminação de todas as vantagens fiscais especificamente concedidas aos mesmos valores. Quanto a qualquer uma das orientações em causa é possível apontar méritos e inconvenientes. Sem entrar na apreciação de uns e outros, deverá chamar-se a atenção para o facto de o desenvolvimento sustentado do mercado de valores mobiliários dificilmente suportar modificações tão substanciais e relativamente frequentes na orientação da política fiscal a ele afínente. Todavia, é esse o panorama que se desenha quanto à evolução do mercado de valores mobiliários em Portugal ao longo dos últimos trinta anos: o mercado foi acarinhado no início dos anos setenta e hostilizado na segunda metade dessa década; tornou-se tolerado entre o final dos anos setenta e meados da década de oitenta; mereceu todas as atenções e benefícios nos últimos dez anos o, segundo o Relatório, deverá ser tratado, doravante, com indiferença.

Orá, não parece que possa haver mercado que se consiga desenvolver e solidificar num ambiente de tamanha instabilidade das orientações quanto a ele dominantes. A confiança dos investidores não pode deixar de ser minada de forma profunda pelas sucessivas indicações contraditórias que lhes são fomedidas. E como, entre nós, aquela instabilidade não tem sido episódica, mas, ao invés, recorrente — embora por motivos diferentes — ao longo das últimas décadas, ela não conduz apenas a crises de confiança temporárias no mercado de valores mobiliários. Pelo contrário, tende a definir uma característica estrutural do mercado de valores mobiliários português, à qual se adaptam os comportamentos dos agentes económicos: tal mercado é encarado como um mercado que funciona de algum modo aos solavancos, alterando-se as faixas em que ele é favorecido com aquelas em que o não é. Tal circunstância em muito contribui para a acentuação das características especulativas de funcionamento do mercado: este anima-se, em alguns períodos, e torna-se letárgico, noutras situações, ao sabor da orientação que predomina em cada momento, mas não consegue singrar com base num lastro consolidado que lhe dê vida e dinamismo autónomo e à margem das flutuações das orientações da política legislativa e fiscal.

Neste contexto, devem encarar-se com alguma reserva alterações de fundo da orientação do regime fiscal relativo aos valores mobiliários. Sendo, justamente, uma alteração desse tipo que está em causa no conjunto das recomendações constantes do Relatório da Comis-

são para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, na medida em que elas sejam adaptadas, será aconselhável que a sua introdução se faça gradual e progressivamente.

11. Num outro plano, convém deixar uma chamada de atenção relacionada com a fiscalidade dos novos instrumentos equiparados a valores mobiliários.

Embora o mercado de futuros se encontre em fase de arranque, tendo começado a funcionar muito recentemente, o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal não se pronuncia sobre a tributação relativa a estes instrumentos financeiros. No entanto, os futuros constituem uma modalidade de aplicação de poupanças alternativa aos valores mobiliários propriamente ditos e a outras espécies de aplicações financeiras. Por conseguinte, um tratamento fiscal discriminatório entre os futuros e os valores mobiliários tradicionais (acções, obrigações, títulos de participação, etc.) provocará distorções artificiais no funcionamento dos correspondentes mercados.

Assim sendo, de acordo com a recomendação de "eliminação dos regimes especiais para determinados tipos de instrumentos financeiros" constante do Relatório (p. 418), aligora-se que o desenvolvimento do regime fiscal dos valores mobiliários deverá ser articulado e ponderado em conjunto com a tributação dos futuros.

PARTE II

COMENTÁRIOS NA ESPECIALIDADE

a) Preliminares

12. Perante a multiplicidade de recomendações constantes do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal com repercussões sobre o mercado de valores mobiliários, julga-se conveniente comentar na especialidade apenas aquelas que poderão apresentar maior impacto. Assim, apresentam-se, seguidamente, algumas observações sumárias relativamente aos seguintes aspectos:

- Supressão ou redução dos benefícios fiscais aos dividendos das acções cotadas em bolsa e agravamento da incidência do IRS sobre as mais-valias em valores mobiliários;
- Englobamento, para efeito de aplicação das taxas progressivas de IRS, de todos os rendimentos dos valores mobiliários;
- Registo obrigatório de todos os valores mobiliários;
- Sigilo bancário.

b) Supressão ou redução dos benefícios fiscais aos dividendos das acções cotadas em bolsa e agravamento da incidência do IRS sobre as mais-valias em valores mobiliários

13. O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal recomenda a supressão dos benefícios fiscais aos dividendos das acções cotadas em bolsa, admitindo, em alternativa, a possibilidade da sua redução.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Apesar dos importantes argumentos no sentido da supressão total desses benefícios, esta poderia ter repercussões seriamente negativas, que importa por em relevo:

- Por um lado, os benefícios em causa são muito significativos, correspondendo a uma isenção de 50% do montante dos dividendos distribuídos para efeitos da sua tributação em IRS ou IRC, o que fará com que a supressão total dessa isenção, eventualmente associada ao englobamento obrigatório dos dividendos na matéria colectável de IRS, tenha por efeito, no mínimo, duplicar a carga fiscal sobre esses rendimentos, o que pode provocar uma queda acentuada do mercado de acções;
- Por outro lado, em Portugal, as sociedades têm uma política de distribuição de dividendos muito fechada, pelo que a supressão dos benefícios fiscais aos dividendos distribuídos não deixará de acentuar aquela tendência e gerar efeitos negativos no mercado de acções.

Por estas razões, parece menos adequado suprimir totalmente estes benefícios fiscais, afigurando-se mais prudente a sua redução gradual, na hipótese de se entender que eles não são de manter. O mesmo valendo, aliás, para o benefício similar de que gozam as acções adquiridas em processo de privatização.

14. Pressupondo, como seria desejável, a manutenção de benefícios fiscais em relação aos dividendos das acções em causa, não se encontra, na óptica do mercado de valores mobiliários, nenhum óbice sério a que, em sede de IRS, a actual modalidade de concessão desses benefícios, através de uma redução da matéria colectável, fosse substituída por uma dedução à colecta, tal como se sugere no *Relatório da Comissão da Reforma Fiscal* (pp. 439-441).

15. Por outro lado, o mesmo *Relatório* contém diversas recomendações que implicam um agravamento do IRS incidente sobre as mais-valias em valores mobiliários (pp. 474-479). De facto, sugere-se aí que as mais-valias das obrigações e de outros instrumentos de dívida passem a estar sujeitas a IRS, de acordo com um regime idêntico ao proposto para as mais-valias em acções. Quanto a estas últimas, recomenda-se que as respeitantes a acções detidas há menos de doze meses sejam englobadas, pela totalidade do seu valor, nos rendimentos sujeitos a IRS para efeitos de sujeição às taxas progressivas deste imposto, ao invés do regime actual que prevê a sujeição dessas mais-valias a uma taxa liberalitória de 10%. E que as mais-valias respeitantes a acções detidas há mais de doze meses sejam igualmente englobadas, mas apenas por metade do seu valor, enquanto actualmente não se encontram sujeitas a tributação. Como se disse, regime idêntico seria aplicável às obrigações e outros títulos de dívida, cujas mais-valias, quer sejam de curto ou longo prazo, não estão presentemente sujeitas a IRS.

Para compensar este forte agravamento da tributação das mais-valias em valores mobiliários recomenda-se apenas que um pequeno montante das mesmas seja isento do IRS.

Perante este quadro, cremos que se não levantarão muitas dúvidas quanto aos efeitos de uma tributação das mais-valias mobiliários nos termos recomendados no *Relatório*:

o volume de negócios e a liquidez do mercado de valores mobiliários deverão sofrer uma forte contração.

Do ponto de vista dos interesses do mercado de valores mobiliários, a manutenção do regime de tributação das mais-valias que se encontra em vigor seria claramente mais vantajosa. Não sendo isso possível, talvez se pudessem encontrar formas mais brandas de tributação das mais-valias mobiliários, através, por exemplo, da consagração de um quantitativo elevado para a isenção parcial recomendada pelo Relatório e do englobamento das mais-valias mobiliários de curto prazo por montante inferior ao total.

— **Englobamento, para efeito de aplicação das taxas progressivas de IRS, de todos os rendimentos dos valores mobiliários**

16. A Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal recomenda que, em sede de IRS e relativamente às pessoas singulares residentes, os actuais regimes de tributação autónoma dos fundos de investimento, por um lado, e de sujeição a taxas liberatórias de retenção na fonte dos juros da dívida pública, das obrigações e de outros valores mobiliários similares e dos dividendos das acções, por outro, sejam substituídos por um regime de englobamento de todos esses rendimentos para efeito de aplicação das taxas progressivas de IRS (pp. 417, 421-426 e 428-433).

17. Esta recomendação, cujos fundamentos à luz dos princípios da eficiência económica e da equidade horizontal e vertical se compreendem, suscita algumas preocupações, por três principais ordens de razões:

— pode acarretar um agravamento da carga fiscal sobre os rendimentos dos valores mobiliários; — implica um aumento da complexidade sentida pelos contribuintes quanto à tributação dos mesmos rendimentos;

— pode gerar distorções entre as diversas modalidades de aplicação de poupanças.

18. Os efeitos do englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários sobre a carga fiscal por eles suportada, em sede de IRS, não são fáceis de prever. Tudo depende, em última análise, da relação existente entre o montante da taxa liberatória que actualmente incide sobre esses rendimentos fixada em 20%, nuns casos, e em 25%, noutros — e da taxa marginal de IRS a que esteja sujeito cada um dos titulares dos mesmos rendimentos, embora no caso da tributação dos dividendos das acções haja que entrar em linha de conta com o montante do crédito de imposto, destinado a atenuar a dupla tributação económica dos dividendos.

Como a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal "se absteve, em geral, de fazer recomendações quantificadas sobre os níveis das taxas dos principais impostos", não é possível avaliar, com rigor, o impacto que o englobamento dos rendimentos em causa terá sobre a carga fiscal que sobre eles passará a incidir.

De qualquer modo, os efeitos gerais do englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários podem apreender-se com relativa facilidade:

- A obrigatoriedade de englobamento desses rendimentos poderá permitir um desagregamento da carga de IRS sobre eles incidente, quando os respectivos titulares forem contribuintes sujeitos a baixas taxas marginais de IRS;
- A obrigatoriedade de englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários implicará um agravamento da carga de IRS sobre eles incidente, quando os respectivos titulares forem contribuintes sujeitos a elevadas taxas marginais de IRS.

Perante estes dois efeitos contraditórios, o mesmo Relatório inclina-se no sentido de que, em relação aos rendimentos de certas aplicações financeiras, a sua conjugação se salde por uma perda de receita para o Estado e, por conseguinte, que, em termos globais, se registre um desagregamento fiscal (p. 422). Todavia, esta conclusão não é líquida. Na verdade, ela é formulada apenas em relação aos juros dos depósitos, e não aos rendimentos dos valores mobiliários. Por outro lado, o englobamento destes rendimentos tornará mais elevada a taxa marginal de IRS para muitos contribuintes. Além disso, tal elevação será tanto mais acentuada quanto melhor sucedido for o combate à evasão e à fraude fiscal.

Portanto, o englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários, para efeitos de tributação em IRS, pode gerar, para muitos contribuintes, um agravamento da incidência deste imposto sobre esses rendimentos, salvo se ele for acompanhado de um aumento dos escalões de progressividade ou de uma redução das taxas do IRS ou, ainda, da concessão de um crédito de imposto elevado quanto aos dividendos das acções.

Tais aspectos são importantes pois, na óptica do mercado de valores mobiliários, convirá evitar que tal englobamento tenha por efeito um agravamento da carga tributária sobre os rendimentos desses valores.

Em conclusão, dir-se-á que, na medida em que em relação a muitos contribuintes não se encontra garantido que o englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários não implicará um aumento da carga de IRS que sobre eles incide, tal englobamento pode ter efeitos perigosos sobre o desenvolvimento e o crescimento do mercado de valores mobiliários.

19. Para além dos possíveis efeitos de agravamento da carga de IRS incidente sobre os rendimentos dos valores mobiliários, o correspondente englobamento implicará que os seus titulares suportem os custos de uma complexidade acrescida na tributação desses rendimentos.

A importância que os titulares de valores mobiliários atribuem à simplicidade do seu regime tributário parece ser muito grande. Na verdade, crê-se que é o valor da simplicidade que explicará, em boa medida, a circunstância de actualmente a maior parte dos contribuintes optar por pagar um imposto mais elevado relativamente aos rendimentos dos valores mobiliários, em vez de proceder ao englobamento dos mesmos rendimen-

tos, mesmo quando isso lhes permitiria obter alguma vantagem fiscal, como se põe em relevo no Relatório (pp. 421-422).

O englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários fará com que estes pareçam uma apreciável vantagem tributária: a vantagem da simplicidade. Com efeito, mesmo que se mantenha o sistema de cobrança por retenção na fonte do IRS relativo a tais rendimentos, isso não evitará que os titulares de valores mobiliários se vejam na necessidade de obter, junto das entidades emittentes ou depositárias desses valores, as declarações relativas aos rendimentos atribuídos a esses valores, de apresentar ao fisco declarações de rendimentos cujo preenchimento se torna mais complexo e de ter de passar a invocar os benefícios fiscais que eventualmente possam vigorar quanto a alguns dos valores mobiliários de que sejam titulares.

Tudo isto tornará menos atractiva a aplicação de poupanças em valores mobiliários, em especial para os pequenos investidores, que, neste contexto, terão um claro incentivo fiscal para deslocarem as suas aplicações de poupanças para outros instrumentos financeiros, nomeadamente os depósitos bancários cujos juros continuarão a beneficiar do regime das taxas liberatórias, de acordo com as recomendações da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

20. As preocupações anteriormente expostas valem, com especial intensidade, em relação à tributação das unidades de participação em fundos de investimento.

Presentemente, as aplicações em fundos de investimento constituem um dos principais sucedâneos aos depósitos bancários e contam-se por centenas de milhares os titulares de unidades de participação em diversos fundos de investimento.

No que respeita às condições de liquidez, rentabilidade e segurança, a maior parte dos fundos de investimento apresenta características muito próximas de modalidades diversas de depósitos bancários.

Um tratamento fiscal nitidamente discriminatório em relação às duas espécies de aplicações financeiras em causa pode provocar fortes desvios das poupanças de uma para outra dessas espécies.

Orá, a opção pela manutenção uma taxa liberatória em relação aos juros dos depósitos bancários e pelo englobamento dos rendimentos das unidades de participação em fundos de investimento, para efeitos de IRS e de IRC, introduz uma dupla discriminação: por um lado, no plano da simplicidade e, por outro, no plano da carga fiscal.

No plano da simplicidade, a manutenção do regime das taxas liberatórias quanto aos juros dos depósitos beneficia claramente estas formas de aplicação das poupanças em relação à subsecção de unidades de participação em fundos de investimento. Quanto ao primeiro regime, afirma-se no Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal que "a razão fundamental dessa preferência reside em motivos de ordem administrativa: o englobamento dos juros dos depósitos complicaria as declarações de IRS para centenas de milhares de pequenos depositantes e exigiria o envio pelos bancos de muitas centenas de milhares de documentos a tais depositantes". Os mesmos motivos valem,

contudo, igualmente e em medida quase idêntica, contra o englobamento dos rendimentos das unidades de participação em fundos de investimento. De resto, como as valorizações das unidades de participação em fundos de investimento decorrem de múltiplas espécies de rendimento (juros, dividendos, mais-valias e, até, rendimentos prediais), o englobamento de todos esses rendimentos obrigaria as sociedades gestoras a fornecerem mais informações aos seus participantes e tomaria as declarações dos contribuintes detentores de unidades de participação muito complexas.

De facto, deve colocar-se em relevo o exponencial aumento dos custos de cumprimento determinado pelo englobamento dos rendimentos das unidades de participação dos fundos de investimento. As sociedades gestoras terão a sua carga burocrática muitíssimo acrescida: serão obrigadas a manter um sistema de registo das unidades de participação, terão de discriminar os resultados dos fundos por tipo de rendimento, terão de efectuar uma imputação objectiva dos custos suportados na formação de cada tipo de rendimento, terão de efectuar centenas de milhares de comunicações aos participantes informando-os dos montantes dos diversos tipos de rendimentos que auferiram e das retenções na fonte que foram efectuadas e que funcionam como pagamentos por conta.

Tudo isto implica elevados custos com a aquisição de equipamento informático e o desenvolvimento de aplicações, com pessoal que será necessário afectar a tais tarefas e com múltiplos encargos administrativos. E, para além destes custos — que, em maior ou menor medida, não deixarão de ser repercutidos sobre os investidores —, os participantes nos fundos de investimento suportarão directamente os custos da complexidade acrescida das declarações de rendimentos que terão de entregar ao fisco, para cuja elaboração terão de contratar, muitas vezes, os serviços de técnicos ou práticos da fiscalidade.

Por tudo isto, alarga-se que, num universo de milhares e milhares de pequenos subscritores de unidades de participação, este sistema é de muito duvidosa viabilidade e terá um impacto muito negativo no volume das carteras dos fundos de investimento.

No que toca à carga fiscal dos juros dos depósitos e dos rendimentos das unidades de participação também é clara a discriminação gerada pela coexistência de um regime de taxas liberatórias quanto aos primeiros e de englobamento quanto aos segundos. Pressupondo idênticas taxas de rentabilidade brutas entre os fundos de investimento e algumas modalidades de depósitos bancários, os primeiros são vantajosos até os seus titulares atingirem taxas marginais de tributação iguais à taxa liberatória dos juros dos depósitos bancários e estes passam a gozar de vantagem fiscal a partir do momento em que as taxas marginais de tributação dos seus titulares excedam a taxa liberatória aplicável aos respectivos juros.

Assim, quer por motivos de simplicidade, quer por motivos de não discriminação fiscal em relação à tributação dos rendimentos dos depósitos bancários, alarga-se pouco curial o englobamento dos rendimentos das unidades de participação em fundos de investimento.

Contra isto poderá dizer-se que, acolhando-se a recomendação de englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários, o princípio da identidade entre o regime fiscal destes rendimentos e o dos rendimentos das unidades de participação impõe que estes últimos também sejam englobados. Todavia, o argumento é reversível: o facto de os rendimentos das unidades de participação em fundos de investimento não dever ser englobado, militará a favor do não englobamento dos rendimentos dos outros valores mobiliários.

Finalmente, a opção pela transparência fiscal dos fundos de investimento, associada ao englobamento dos respectivos rendimentos, para efeitos de tributação em sede de IRS, poderá conduzir a um agravamento fiscal da tributação desses rendimentos e, consequentemente, a uma diminuição da rentabilidade líquida das aplicações em fundos de investimentos, em termos idênticos aos já anteriormente referidos quanto aos restantes valores mobiliários.

21. Em função das considerações precedentes, merece alguma reserva a recomendação de englobamento dos rendimentos das unidades de participação e dos restantes valores mobiliários, momento enquanto se mantiver a sujeição a taxas liberatórias dos rendimentos de outras formas de aplicação das poupanças. Por isso, julga-se prudente a posição dos membros da Comissão que consideram "que dada a estreita interligação entre depósitos e títulos de rendimento fixo (elevado grau de substituição entre uns e outros), os juros daqueles títulos devem ter o mesmo tratamento fiscal que os dos depósitos, o que significa que se a um forem aplicadas taxas liberatórias, aos outros deve suceder exactamente o mesmo" (p. 426). Deverá apenas acrescentar-se que o mesmo raciocínio pode ser aplicado quanto às relações que se estabelecem entre os depósitos e as unidades de participação em fundos de investimento, por um lado, e entre os títulos de rendimento fixo e os títulos de rendimento variável, por outro lado. Assim, perante o molde da questão, afigura-se que o problema do englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários deverá ser objecto de análise mais profunda que não pode deixar de entrar em linha de conta com eventuais alterações aos escalões da progressividade e às taxas de IRS.

c) Registo obrigatório de todos os valores mobiliários

22. Uma das decorrências necessárias do englobamento dos rendimentos dos valores mobiliários para efeitos da sua tributação consiste na necessidade de sujeitar todos os valores mobiliários a registo obrigatório. Assim, o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal recomenda o registo obrigatório das obrigações, dos títulos da dívida pública e de outros instrumentos de rendimento fixo, das acções ao portador e das unidades de participação em fundos de investimento (pp. 426, 432 e 448).

A recomendação assim formulada equivale à proposta de extinção dos valores mobiliários ao portador não registados. Na actual fase de desenvolvimento do mercado de valores mobiliários português, julga-se que serão de pequena monta os efeitos negativos da extinção desses valores mobiliários. Na verdade, os autênticos valores mobiliários

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

ao portador não registados serão já um reduzido número. Tende-se cada vez mais para a desmaterialização dos valores mobiliários, através da emissão de valores escriturais ou, em termos quase equivalentes, por via do depósito dos títulos e da sua integração no sistema de depósito e registo de valores mobiliários gerido pela Central de Valores Mobiliários. Ora, a existência de contas de valores mobiliários, nos casos em que estes sejam escriturais ou, sendo titulados, se encontrem depositados e integrados no sistema gerido pela Central de Valores Mobiliários, confere a todos esses valores mobiliários uma certa característica de nominatividade, pois em relação a todos esses valores mobiliários, mesmo que sejam ao portador, não há anonimato dos respectivos detentores. Não parece, por isso, que suscite grandes problemas a extinção dos valores mobiliários ao portador não registados.

Efectivamente, os actuais sistemas de registo e controlo de valores mobiliários escriturais e de depósito dos valores titulados, previstos nos artigos 58º, 85º e 86º do Código do Mercado de Valores Mobiliários tomam praticamente nula a relevância dos títulos ao portador não registados e permitem, com maior ou menor facilidade, conhecer os titulares dos valores mobiliários. Claro que, em ordem à satisfação dos interesses da administração fiscal as regras de funcionamento desses sistemas poderiam carecer de algumas adaptações, mas essa será uma questão sobretudo de ordem operacional, e não tanto substancial.

d) Sigilo bancário

23. Presentemente, o dever de segredo encontra-se estabelecido, em relação às instituições de crédito, no artigo 78º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, prevendo o artigo 79º do mesmo Regime as excepções a esse dever de segredo. Tal dever impõe-se, também, às sociedades financeiras, por força do artigo 156º do referido Regime Geral.

Significa isto que o âmbito do dever de segredo legalmente consagrado é mais extenso do que o sigilo bancário propriamente dito. Ele não respeita apenas às instituições bancárias e às instituições de crédito nem abrange apenas as contas de depósito bancário e as operações bancárias, mas impõe-se, também, às sociedades financeiras e abrange, igualmente, as contas de valores mobiliários e as operações de intermediação financeira realizadas por qualquer espécie de intermediário financeiro. Por isso, mais do que um segredo meramente bancário, existe, entre nós, um verdadeiro dever de segredo financeiro, que só por razões históricas continua a ser designado por sigilo bancário.

Nestes termos, o dever de segredo das instituições de crédito e das sociedades financeiras tem uma dupla incidência no domínio do mercado de valores mobiliários: ele não se limita a assegurar a confidencialidade dos aspectos afinentes à movimentação dos dinheiros nesses mercados mas também dos movimentos dos próprios valores mobiliários e da carteira de valores devida por cada investidor.

Importa ter este aspecto em consideração para não perder de vista que qualquer derrogação do dever de segredo financeiro tem consequências acrescidas no domínio do mercado de valores mobiliários, uma vez que faz cessar a garantia de confidencialidade não só dos fluxos monetários que constituem contrapartida das operações do mercado de valores mobiliários, mas também destas próprias operações.

É, pois, tendo presente este duplo efeito das derrogações ao dever de segredo financeiro que devem ser ponderadas as propostas nesse sentido constantes do Relatório para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

24. Como se sabe, o segredo financeiro (ou bancário *lato sensu*) escora-se em duas principais ordens de fundamentos. Por um lado, a protecção da intimidade da vida privada e, por outro, a promoção da actividade económica e financeira, graças ao reforço da confiança dos clientes nas instituições de crédito e nas sociedades financeiras e à maior facilidade de captação de poupanças por essas instituições.

Deixando de lado o primeiro aspecto, que, em última análise, redundaria numa questão de constitucionalidade que não cabe aqui apreciar, cumpre, no entanto, sublinhar que a derrogação do sigilo bancário a favor da administração fiscal é susceptível de afectar negativamente o dinamismo do mercado de valores mobiliários.

Neste plano, existem, no entanto, duas situações que importa diferenciar claramente.

Em primeiro lugar, importa reconhecer que existem operações no mercado de valores mobiliários cuja tributação é elidida e que o segredo bancário dificultará o controlo dessas operações para efeitos fiscais. Não é, porém, em nome de tais operações que se poderão colocar reservas ao levantamento do segredo bancário, pois não é aceitável que o dinamismo e o desenvolvimento do mercado de valores mobiliários se faça à sombra da fraude e da evasão fiscal. Na medida em que o levantamento do segredo bancário sirva para combater a fraude e a evasão fiscal, não se suscitam quaisquer objecções ou reservas quanto a tal levantamento.

Mas, fora do domínio das operações fraudulentas, importa ponderar o risco de a quebra do segredo fiscal poder lesar a confiança depositada pelos investidores no mercado de valores mobiliários e nos intermediários financeiros. Por legítimas razões de preservação da confidencialidade das operações realizadas por cada investidor — e que poderão nada ter a ver com inconfessáveis motivos de ordem fiscal —, tais operações podem deixar de ser efectuadas se não contarem com a garantia do segredo bancário. Ou, talvez com mais probabilidade e de forma mais significativa, serão desviadas para outros mercados.

Contra isto não vale argumentar que, presentemente, o segredo bancário já conhece, entre nós, algumas derrogações e que estas não parecem ter abalado a confiança dos investidores. É que tais derrogações têm características e finalidades muito distintas da que possa ser estabelecida, com carácter geral, a favor da administração fiscal. Na verdade, nuns casos, tais derrogações são pontuais, como aquela que se encontra estabelecido quando exista suspeita de branqueamento de capitais, e, noutros casos, as

entidades perante as quais cede o segredo financeiro gozam de um estatuto de grande autonomia ou de independência em relação ao Governo (v.g., Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Banco de Portugal, órgãos jurisdicionais). Ora, a questão da derrogação do segredo financeiro em relação à administração fiscal coloca-se em termos completamente distintos: por um lado, em termos objectivos, o âmbito da derrogação é geral; por outro lado, em termos subjectivos, a entidade beneficiária da derrogação é aquela Administração que do Governo depende.

Estas circunstâncias são de molde a que, independentemente da existência de quaisquer fundamentos sérios para tanto, se possa gerar o receio, entre os investidores, de que as informações sigilosas obtidas pela administração fiscal transbordem para outros sectores da Administração e da vida pública.

Por isso, para minimizar este risco, parece importante que, a par com o levantamento do sigilo bancário, se reforce a intensidade e a garantia de cumprimento do sigilo fiscal, fornecendo um sinal inequívoco de que as informações sigilosas obtidas pela administração fiscal serão por esta mantidas em rigoroso segredo.

25. De qualquer modo, parece ser principalmente no plano da competitividade internacional que se deve colocar o problema da quebra do segredo financeiro.

Em Portugal, a subsistência de um regime de segredo bancário em relação à administração fiscal mais intenso do que aquele que se pode encontrar na maior parte dos países europeus tem constituído um factor de competitividade internacional do mercado de valores mobiliários português.

A perda dessa vantagem competitiva poderá ter efeitos negativos, quer quanto à capacidade de atracção de capitais estrangeiros quer quanto à fuga de capitais nacionais.

Por isso, na óptica do desenvolvimento e do dinamismo do mercado de valores mobiliários português, não podem deixar de se expressar algumas reservas quanto ao levantamento do sigilo financeiro a favor da administração fiscal, salvo se tal levantamento for acompanhado de medidas de reforço da confiança dos investidores.

26. Efectivamente, se o combate à fuga e à evasão fiscal tornar imprescindível a derrogação do segredo financeiro em relação à administração fiscal, impõe-se tomar efectivo, com grande firmeza, um regime mais seguro e rigoroso de segredo fiscal e definir, com grande precisão, os pressupostos e os procedimentos relativos ao acesso da administração fiscal à informação protegida pelo segredo bancário.

Neste domínio, uma das recomendações do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal merece um reparo especial. Trata-se daquela que sugere que as decisões de solicitar informações protegidas pelo sigilo bancário às instituições de crédito e outras entidades financeiras sejam tomadas pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos, sem prejuízo do recurso judicial dessas decisões, embora sem efeito suspensivo (pp. 381 e 385-387).

A opção por este regime será indubitavelmente a que mais poderá lesar a confiança dos investidores e que mais malefícios poderá trazer ao mercado de valores mobiliários. Com efeito, é colocada intrinsecamente nas mãos da administração fiscal a determinação de acesso às informações protegidas e os recursos judiciais dessas decisões não surtirão, certamente, qualquer efeito em tempo útil.

Está-se em crer que, em relação a este aspecto, será possível encontrar soluções porventura mais equilibradas, que satisfaçam em termos idênticos os interesses da administração fiscal e que não venham a lesar de forma tão intensa a confiança dos clientes das instituições de crédito e das sociedades financeiras.

Nesta perspectiva, a solução preferível seria a de que o levantamento do sigilo bancário fosse decretado, caso a caso, por uma decisão judicial. Se esta solução se mostrar inviável, então, parece que a decisão deveria pertencer a uma comissão, independente da administração fiscal e do Governo e adequadamente constituída para o efeito, cuja composição oferecesse garantias de imparcialidade e isenção.

27. Uma última observação se impõe quanto a esta matéria. Na medida em que a administração fiscal passe a ter acesso a informações protegidas pelo segredo bancário, a lei deve tomar claro se ela pode ou não aceder às mesmas informações por via indirecta, isto é, solicitando-as a outras entidades beneficiárias de demerções do segredo bancário e que, eventualmente, possam ter essas informações em seu poder.

Concretizando os termos da questão, esta pode ser assim colocada em relação à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: por um lado, o segredo financeiro cessa perante a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (artigo 79º, nº 2, alínea h), do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras); por outro lado, esta Comissão deve manter um sistema de intercâmbio de informação com as outras autoridades de supervisão, que abrange as matérias sujeitas a segredo profissional e que, portanto, pode incluir informações protegidas pelo sigilo bancário e que tenham sido obtidas pela CMVM (artigo 13º, nº 2, do Código do Mercado de Valores Mobiliários) para os seus fins próprios. Ora, o problema que se pode colocar é o de saber se, a partir do momento em que possa ter acesso a informações cobertas pelo sigilo bancário, a administração fiscal pode solicitar à CMVM e a outras autoridades de supervisão em situação idêntica as informações sigilosas que estas tenham em seu poder e que tenham obtido no exercício das suas funções.

Tal problema deve ser solucionado de forma inequívoca no texto da lei, de forma a evitar que ele possa dar lugar a dúvidas ou a especulações. E, no entender da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, ele deve ser resolvido em sentido negativo por duas importantes razões. Em primeiro lugar, porque, se houver intercomunicação das informações sujeitas a sigilo bancário entre a CMVM e a administração fiscal, a desconfiança dos intervenientes no mercado de valores mobiliários poderá aumentar. E, em segundo lugar, porque tal intercomunicação poderá provocar um aumento da resistência dos intervenientes no mercado de valores mobiliários em fornecer informações à CMVM, vindo esta

muito dificultadas as suas tarefas de fiscalização e de supervisão do mercado de valores mobiliários e podendo a regularidade do funcionamento do mercado ser afectada pela menor eficácia da CMVM no desempenho das suas funções.

CONCLUSÕES

Em relação às principais recomendações constantes do *Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal* no domínio da tributação dos valores mobiliários, podem formular-se as seguintes conclusões:

1. Em termos globais, as recomendações em causa vão no sentido de tomarem mais complexa e mais pesada a tributação dos valores mobiliários, em termos tais que, se forem adaptadas bruscamente e em toda a linha, poderão colocar em causa os esforços de desenvolvimento do mercado de valores mobiliários prosseguidos ao longo da última década.
2. As recomendações apresentadas no *Relatório* não dão qualquer indicação quanto ao regime tributário relativo aos futuros, cujo mercado se encontra actualmente em fase de arranque, e parece que o desenvolvimento do regime tributário aplicável aos valores mobiliários não pode ser girado sem levar em linha de conta o respeitante aos futuros, dado que estes são instrumentos financeiros equiparados a valores mobiliários e a fiscalidade de uns e outros deve ser estreitamente interdependente e articulada para se evitarem distorções artificiais entre o mercado de valores mobiliários e o mercado de futuros.
3. A supressão total e abrupta dos benefícios fiscais relativos aos dividendos das acções cotadas e das acções adquiridas em processo de privatização poderá provocar uma letargia no mercado de acções, pelo que se alguma preferível uma redução gradual dos mesmos benefícios, no caso de não ser possível a sua manutenção.
4. Mais perniciosa para o desenvolvimento do mercado de valores mobiliários parecem ser, porém, as recomendações no sentido do forte agravamento da tributação das mais-valias em valores mobiliários, pelo que, se não se mostrar viável a manutenção do regime actualmente vigente, se alguma vantajoso encontrar formas de tributação das mais-valias mobiliárias mais brandas do que as recomendadas no *Relatório*, sob pena de se correr o risco de fazer entrar o mercado em fase de marasmo.
5. A complexidade gerada para o elevadíssimo número de subscritores de unidades de participação em fundos de investimento pelo regime de transparência fiscal e de englobamento dos rendimentos obtidos elo fundo é de tal ordem, que torna, por si só, desaconselhável a adopção desse regime, sobretudo enquanto se mantiverem taxas libertórias em relação aos juros dos depósitos bancários, pois estes últimos constituem modalidades de aplicação de poupanças que se apresentam em estreita relação de sucedaneidade com as aplicações em fundos de investimento.
6. Na óptica do mercado de valores mobiliários, o englobamento obrigatório dos rendimentos dos valores mobiliários, para efeitos de IRS, poderá ser desvantajoso, pois a

complexidade da sua tributação será mais elevada e haverá muitas situações de agravamento da carga tributária sobre esses rendimentos se não forem ajustados os escalões de progressividade e as taxas de IRS.

7. A extinção dos valores mobiliários ao portador não registados não deverá ter consequências de maior no mercado destes valores, pois a circunstância de a esmagadora maioria dos valores mobiliários já revestir forma escritural e de a maior parte dos valores títulos se encontrar integrada no sistema de depósito e liquidação gerido pela Central de Valores Mobiliários faz com que sejam pouco volumosas as transacções que têm por objecto valores mobiliários que seguem o regime dos títulos ao portador não registados.

8. Uma vez que o segredo financeiro protege não só as contas de depósito e as operações bancárias deitadas ou realizadas pelos contribuintes junto das instituições de crédito e as operações bancárias por eles aí realizadas, mas também as contas de valores mobiliários deitadas pelos mesmos contribuintes junto de qualquer espécie de intermediário financeiro e as operações de intermediação financeira às realizadas, qualquer derrogação daquele dever de segredo tem consequências mais profundas no domínio do mercado de valores mobiliários, uma vez que faz cessar a garantia de confidencialidade quer dos fluxos monetários que constituam contrapartida das operações do mercado de valores mobiliários quer destas próprias operações.

9. Se, por motivos de combate à fraude e à evasão fiscal, se tomar imperioso o levantamento do sigilo bancário em relação à administração fiscal, deverão ser dados sinais de reforço da garantia do sigilo fiscal e os pressupostos e as condições do levantamento do segredo bancário deverão ser rigorosamente estabelecidos, de forma a minimizar a desconfiança que tal facto possa gerar no funcionamento do mercado de valores mobiliários.

10. No sentido da minimização dessa desconfiança, não deveria ser atribuída à própria administração fiscal, através do Director-Geral das Contribuições e Impostos, a competência para determinar o acesso à informação protegida pelo sigilo bancário. Preferível parece ser que tal decisão seja tomada por um órgão jurisdicional ou, pelo menos, por uma comissão, criada para esse efeito, e cuja composição e modo de designação dos seus membros dessem ao público garantias de isenção.

11. No caso de ser consagrado o levantamento do segredo bancário a favor da administração fiscal, impõe-se que a lei estabeleça com clareza qual o regime aplicável relativamente ao acesso às informações abrangidas pelo mesmo segredo que tenham sido obtidas por terceiras entidades para os seus fins próprios (por exemplo, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários). Esta solução parece ser negativa, sob pena de estas entidades passarem a poder debater-se com obstáculos acrescidos ao cabal desempenho das suas funções, por terem de enfrentar desconfianças e resistências adicionais na obtenção de elementos e informações junto dos agentes económicos sobre os quais têm jurisdição.

Dr. João José Amaral Tomás

Correspondendo ao pedido que foi formulado por S.Ex.^a, o Ministro das Finanças, venho, embora com ligeiro atraso, apresentar o meu modesto contributo de apreciação crítica sobre um trabalho de alta qualidade.

Toma-se para mim particularmente difícil fazer uma apreciação de uma obra elaborada por uma Comissão composta por especialistas, com a maioria dos quais tive a honra de trabalhar em diversas fases da minha vida profissional e académica.

É com uma sentida emoção que lio a referência na *Nota de Abertura* ao falecido Dr. António Joaquim de Carvalho, de quem fui aluno, colega, co-autor de livros na área fiscal e, especialmente, amigo.

Para efeitos de análise crítica parece-me conveniente subdividir o relatório em três partes:

Administração Fiscal – capítulos 1 a 6

Política Fiscal – capítulos 10 e seguintes

Assuntos mistos (Administração Fiscal/Política Fiscal) – capítulos 7 a 9

1. Administração fiscal

Este bloco é, em minha opinião, no contexto do relatório, o mais controverso. De facto, parece-me ressaltar de todo ele uma demasiada influência da visão da Administração feita por elementos da própria Administração. O ditado “ninguém deve ser juiz em causa própria” aplica-se aqui perfeitamente.

Tal como é pertinentemente referido na introdução ao relatório, “há que aprofundar alguns aspectos e que definir as modalidades concretas da aplicação de várias das melhorias que são recomendadas...”

1.1 Organização da Administração fiscal**a) Estatuto da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCi)**

No que concerne ao estatuto da DGCi no quadro geral da Administração Pública, concorda-se, em geral, com o diagnóstico efectuado. De facto, a DGCi tem uma importância estratégica enorme, dado o número de funcionários, o montante das receitas que arrecada anualmente e a incidência que advém do seu melhor ou pior funcionamento em termos de execução orçamental do lado das receitas. Este último aspecto torna-se ainda mais relevante quando, como se sabe, estamos no meio de um processo de convergência com vista à passagem à “Moeda Única”.

A proposta de um Conselho Directivo é de apoiar sem reservas. Uma Direcção-Geral com a importância estratégica que se lhe reconhece não pode ser administrada eficazmente sem a existência de uma administração de certo modo colegial. Esta necessidade ainda se torna mais urgente dada a dispersão geográfica dos Serviços Centrais (Praça do Comércio, Rua da Prata, Av. João XXI, Av. eng.º Duarte Pacheco, etc.).

Já no que respeita à problemática remuneratória, estou totalmente de acordo com a necessidade de remunerar melhor os técnicos e dirigentes da DGCI, dada a elevada capacidade técnica¹⁾ e dedicação, mas não concordo totalmente com os argumentos, designadamente com a seguinte passagem:

"Muitos técnicos dirigentes da DGCI, depois de terem adquirido nessa Direcção-Geral bons conhecimentos sobre o sistema fiscal e a sua administração, saem para actividades privadas onde conseguem mais que duplicar a sua remuneração no exercício de funções bem menos trabalhosas e com muito menos responsabilidades".

Tal afirmação parece-me traduzir uma visão muito corporativa da questão, pelas seguintes razões:

- 1ª – O que acontece em Portugal não é em nada diferente do que acontece noutros países.
- 2ª – Não se pode ignorar que as empresas seleccionam os funcionários da DGCI que recrutam. Pagam mais a esses funcionários mas, seguramente, não vão recrutar os que não lhes interessam.
- 3ª – A situação de se pagar mais a funcionários seleccionados não é específica da DGCI. Veja-se o que acontece com a abertura de novos bancos que tiveram que ir aliciar, pagando bastante mais, alguns funcionários de bancos já em funcionamento.

Em contrapartida, para além da revisão do estatuto remuneratório dos dirigentes da DGCI que me parece indispensável e urgente, a argumentação para o aumento dos quadros técnicos deveria basear-se essencialmente na diferença abissal de vencimentos entre a DGCI e a Direcção-Geral das Alfândegas e no elevado nível de conhecimentos dos funcionários da DGCI. Só a título de exemplo, refiro que a contra-argumentação que poderia ser invocada não colhe, dado que a preparação técnica dos funcionários da DGCI é em geral superior à da Direcção-Geral das Alfândegas (DGA). Para corroborar esta opinião basta comparar o nível médio de conhecimentos sobre Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) dos funcionários da DGA que tiveram desde o início da vigência do Código até 1993 a cobrança de cerca de 75% das receitas do IVA, e dos funcionários da DGCI.

¹⁾ Para facilitar a Escola que é a DGCI, lembro que em 1998 foram contratados alguns jovens licenciados em Direito e Economia. Como a sua integração nos quadros da DGCI não se resolvia, convocaram-se concursos de IGP que se realizaram em 1993 (se não estou em erro) tendo ficado nos primeiros lugares de todos os concursos.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Por outro lado, a nível das caméias de informática, as remunerações da DGCI são substancialmente inferiores às da DGA E não se investe aqui o argumento da tecnicidade, porque neste domínio tanto faz processar dados aduaneiros como tributários...

A sugestão da transformação da DGCI em Instituto Público coloca-me, tal como à Comissão, sérias dúvidas, parecendo-me que uma solução de maior autonomia orçamental, associada naturalmente a uma maior responsabilidade, seria pista mais desejável.

A concessão de incentivos remuneratórios aos funcionários é questão bastante polémica. Como se sabe, com a entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo (NSR), procedeu-se previamente à integração das remunerações acessórias nos vencimentos. Consequentemente, a reposição de tal tipo de incentivos só teria razão de ser voltando ao sistema anterior, o que implicaria a redução dos vencimentos base. Como é evidente, criar-se-ia assim uma potencial situação de conflito com os funcionários e com os sindicatos.

Como solução de conciliação poderia eventualmente sugerir-se que tais incentivos remuneratórios incidissem apenas sobre os ganhos de produtividade em relação aos objectivos (por exemplo, na cobrança os incentivos incidiriam apenas sobre o acréscimo de cobrança em relação ao montante previsto no Orçamento do Estado (OE); nas execuções fiscais sobre o montante que excedesse o objectivo de execuções etc.).

Uma outra solução, que é utilizada noutros países (v.g. França), consiste em tais incentivos não reverterem directamente para os funcionários mas para iniciativas sociais que beneficiem os funcionários e seus familiares (creches, jardins de infância, seguros colectivos, clubes de férias, clubes recreativos, etc.).

b) Âmbito das funções da DGCI

Estou plenamente de acordo com a posição da Comissão ao não recomendar o modelo britânico de atribuir à Aduana (Customs & Excises) as competências em matéria de IVA. Recordo-se que este modelo, que se insere numa mentalidade anglo-saxónica, só tem tradição no Reino Unido e algumas antigas colónias britânicas. Acresce que a atribuição de tais competências ao departamento Aduaneiro não é indiferente ao facto de o Reino Unido ser geograficamente uma ilha. Em todo o caso, e só a título de curiosidade, refiro que já depois da entrada em vigor do regime transitório do IVA, o Governo Major pôs a hipótese de o IVA passar para o Inland Revenue a partir de 1987. Esta intenção parece que acabou por não ter continuidade.

Estou igualmente de acordo com os argumentos de perdas de eficiência da Comissão para justificar a não transferência da liquidação e cobrança de alguns impostos para as autarquias.

A pista que a Comissão apresenta, de uma eventual transferência voluntária em sentido inverso da cobrança de algumas receitas que agora é feita pelas Câmaras Municipais para a DGCI, parece-me que deveria ser aprofundada. Todavia, é necessário não esquecer que tal tipo de transferências poderá ter como consequência a criação (ou ampliação)

de situações de subemprego nas Tesourarias das Câmaras, dando origem a uma situação semelhante à que ocorre com as Tesourarias da Fazenda Pública (TFP).

A resolução da questão das Tesourarias da Fazenda Pública tem vindo a ser adiada por sucessivos governos. Estamos perante uma situação perfeitamente surrealista de subemprego e de desperdício de recursos. Parece-me que não existe situação similar em nenhum país da União. Como é evidente, tal como a Comissão sugere, os interesses dos funcionários que trabalham nas TFP deveriam ser acatados. Ora, tendo em conta que as remunerações dos funcionários das Tesourarias estão indexadas às dos funcionários das Repartições de Finanças, não me parece que neste domínio surjam dificuldades insuperáveis.

c) *Serviços centrais*

Trata-se de uma das partes do Relatório em que a Comissão, por razões perfeitamente compreensíveis, não tem uma posição perfeitamente definida. O diagnóstico do Fundo Monetário Internacional (FMI), consubstanciado na constatação da existência de algumas duplicações de funções, da falta de uniformidade de procedimentos; da dificuldades no grau de utilização dos recursos disponíveis; e de lacunas na coordenação, orientação e controle de actividades, parece adequado.

Já quanto às soluções, parece-me que existem, teoricamente, as seguintes alternativas:

- Manter a estrutura híbrida actual, procedendo apenas a alguns ajustamentos pontuais visando superar ou diminuir as deficiências existentes;
- Passar por fases para uma estrutura por funções, podendo no limite alcançar-se uma estrutura predominantemente funcional, mas com eventual manutenção da estrutura integrada de liquidação e cobrança do IVA.

Trata-se de uma área em que, tal como a Comissão, me parece indispensável uma análise mais profunda antes de se tomar uma decisão.

Apesar da posição reservada e prudente que tenho sobre este assunto, sou de opinião que existem algumas questões que, com ou sem mudança de estrutura, poderiam, desde já, ser equacionadas. Trata-se designadamente das seguintes:

- Coordenação, orientação e controlo das actividades das Direcções Distritais de Finanças (DDF);
- Descentralização de algumas funções de administração e de execução;
- Auditoria interna;
- Estatísticas.

A descentralização, que me parece indispensável, quer para as DDF, quer das DDF para as Repartições de Finanças (RF), deverá ter como contrapartida a melhoria da coordenação, da orientação e do controlo das actividades das DDF e RF.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Ora, no que respeita à coordenação e orientação, não estou completamente de acordo com a Comissão, ao rejeitar a sugestão do FMI de encarregar um Subdirector-Geral (SBDG das Operações) da coordenação e supervisão, em colaboração com outros Subdirectores, da actividade das DDF. De facto, mais à frente (pg. 38), acaba por se reconhecer indirectamente a necessidade de um coordenador, ao afirmar-se: "...mas tem havido reparos de que tal sistema não tem resultado numa definição clara da autoridade e poder de direcção dos Subdirectores-Gerais em relação às actividades das áreas de competência neles delegadas que são conduzidas ao nível das DDF. Este aspecto carece de ser analisado em profundidade, tanto mais que haverá sempre dificuldades em cruzar as competências por área geográfica das DDF em relação a uma larga gama de actividades, com as competências dos vários Subdirectores-Gerais em relação às áreas funcionais de cada um".

Em suma, a coordenação terá que ser feita, quer seja pelo Director-Geral, pelo Conselho Directivo, ou pelo Subdirector-Geral das operações...

Também relativamente à descentralização e transferência de responsabilidades dos Serviços Centrais para os Distritais, estou, em geral, de acordo. Todavia, esta mudança não poderá ser dissociada de outras alterações noutros domínios.

- Um efectivo planeamento (e não um trabalho para estatísticas...)
- Uma efectiva gestão por objectivos
- Uma uniformidade da interpretação e aplicação da legislação fiscal a nível nacional
- A elaboração de "Manuais de Procedimentos" que conduzam a:
 - Uma observância uniformizada dos procedimentos administrativos.
 - A possibilidade de controlo (e responsabilização) dos desvios das orientações.
 - A implementação com eficácia de um verdadeiro Serviço de Auditoria Interna.

À questão da transferência para as DDF de algumas das funções mais directamente relacionadas com a administração e das tarefas de execução relativas aos vários impostos (por exemplo, sobre os pedidos de isenções, benefícios fiscais, anulações e respectivos reembolsos; esclarecimento de questões postas pelos contribuintes sobre a aplicação da lei em casos concretos que não suscitam grandes dúvidas nem controvérsias)...⁷, parece-me ser de responder favoravelmente mas com algumas condições.

A primeira condição será a de as decisões descentralizadas da administração ("doutrina circulatória") deverem ser processadas com conhecimento directo ao contribuinte e serviços de Administração da DGC; terem natureza vinculativa, salvo se os Serviços Centrais, num prazo curto (v.g. 15 dias) não homologuem a decisão descentralizada. Este tipo de actuação, perfeitamente lógico, já funciona eficazmente em vários países. Neste domínio, o exemplo do Canadá parece-me ser exemplar a seguir⁸.

⁷ Um dos exemplos vai para o Serviço de Administração Fiscal. A súmula é transcrita informalmente. Caso não haja reacção em tempo oportuno, considera-se que há um sancionamento tácito de despacho.

Pessoalmente considero que o bom funcionamento de um serviço de Auditoria Interna, com objectivos mistos (preventivos e repressivos) é fundamental para a melhoria da gestão da DGCI. A descentralização que, como já sublinhei é de apoiar, será um traçado se não houver a garantia do funcionamento eficaz e independente de um serviço de Auditoria Interna, para além, como é óbvio, da Auditoria Externa que incumbe à Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

De facto, sem uma prévia preocupação de normalização e harmonização fiscalizável e facilitada corre-se o risco de estarmos a transformar a Administração Fiscal em múltiplas sub-administrações com critérios, orientações, interpretações e tipos de gestão diversos.

Em conclusão, sou favorável à descentralização, desde que salvaguardada a necessária uniformidade de interpretação e aplicação da lei fiscal.

Finalmente, o no que concerne às estatísticas, penso que é a altura de ultrapassar os diferendos com o Instituto Nacional de Estatística (INE). O "braço de ferro" entre o INE e o Ministério das Finanças tem que ter um fim rápido, sob pena da continuação da retirada da credibilidade a Portugal. Não deixa de ser chocante que as estatísticas fiscais de Portugal não sejam publicados pelo Eurostat, embora sejam publicados oficialmente pela OCDE, FMI, BM, etc.

Penso que este é um bom pretexto para sentar à mesa INE e DGCI e ultrapassar este diferendo, sempre no respeito das exigências da legislação comunitária e nacional (designadamente na privacidade dos dados...)

d) Serviços distritais e locais

Parece-me que a problemática da regionalização do País não deveria ser ignorada. Não seria de perspetivar a possibilidade de a curto prazo se pensar em três níveis de Administração Fiscal: Central, Regional, e Local?

Por outro lado, todo o raciocínio está baseado na actual repartição de competências. Não encontro nenhuma referência a questões que me parecem importantes, tais como as seguintes:

- O número de DOF e RF existentes não será exagerado, quando comparado com outros Estados-Membros (EM), tendo em conta obviamente a área geográfica e a população?
- Sendo conhecido que as divergências de critérios actualmente existentes a nível de RF, mais notórias nas limitrofes, em termos de fixação de coimas e sanções acessórias, de prestação de informações, de recepção e encaminhamento das declarações de rendimentos, etc., são muito diferentes, não se corre o risco de se criar um País Fiscal com 300 "autonomias" em termos de aplicação da Lei Fiscal?
- Não se encontra no Relatório qualquer referência comparativa ao número de DOF e RF de outros países. Esta informação parece-me relevante para a definição da estratégia de informatização dos serviços.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

- Também não existe qualquer referência à alteração nalguns países (v.g. França e Reino Unido) do encerramento de repartições, concentrando os serviços em RF com maior capacidade para serem informatizadas e rentabilizadas, e transformadas as antigas em pequenos postos de atendimento polyvalentes (Impostos, Estatísticas, Comércio, Assuntos Comunitários, etc.).

1.2 Recursos humanos da Administração Fiscal**a) Estatísticas do pessoal da DGC**

O número de funcionários da DGC não se pode considerar exagerado por comparação com o de outros EM.

Parece-nos que é essencialmente a nível da estrutura por grupos de pessoal que a questão se coloca.

De facto, tomando por base o Quadro 3 da pg. 60, constata-se que o pessoal considerado técnico/diligente/chefe atinge mais de 80% dos efectivos. Convinha comparar esta repartição com a de outros países em que há uma distinção nítida entre o trabalho técnico e o de natureza administrativa. Como é sabido, no caso português os técnicos da DGC dependem parte das suas horas em tarefas de natureza puramente administrativa. Por outro lado, com as sucessivas reestruturações e reclassificações, um número significativo de pessoal administrativo transitou para a carreira técnica sem ter preparação adequada. Em muitos casos perderam-se bons funcionários administrativos e não se ganharam bons técnicos.

No que concerne aos quadros das Repartições de Finanças, não é feita referência no ponto 3 da pg. 70 à proposta de transição dos funcionários das Tesourarias da Fazenda Pública para as RF.

b) Estrutura dos quadros de pessoal da DGC

Nada a referir.

c) As carreiras e os grupos

A proposta das páginas 76/77 de aglutinação num único grupo de pessoal — pessoal técnico auxiliar de administração fiscal — os actuais grupos referentes ao pessoal administrativo, parece-nos confirmar o que dissemos atrás: mais uma mudança de rótulo por forma a que por essa via qualquer dia os quadros da DGC só sejam compostos por “técnicos” ...

d) Os concursos para admissão e para promoções nas carreiras

Concordo, em geral, com a proposta. Parece-me, todavia, que se vai criar durante certo tempo uma situação de “vazio”, dado que:

- Os actuais cursos de formação ministrados pelo Centro de Formação não têm classificações;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

— As classificações de serviços não são, em geral, fidedignas. Como é sabido, a atribuição de Muito Bom está quase generalizada.

Por outro lado, a tomada em consideração do número de acções de formação em que se participou, que actualmente entra na ponderação da nota final de diversos concursos, parece-me bastante questionável. Em virtude desse elemento valorativo, os funcionários mais válidos não são escolhidos pelas chefias para alguns cursos, dada a falta que fazem ao serviço. Em contrapartida, são enviados os funcionários menos válidos ou os coleccionadores de cursos de formação.

A este respeito, permito-me contar uma história verdadeira relacionada com esta situação. Há alguns anos, um funcionário da DGCI que é um dos maiores especialistas em termos de utilização de informática¹⁾, concorreu a um concurso de promoção. Esse funcionário foi prejudicado na classificação porque não tinha participado em cursos de formação no domínio da iniciação à informática. Em contrapartida, funcionários que frequentaram aquele tipo de cursos (que para ele não teriam qualquer utilidade) e que, na maioria pouco mais aprenderam que uns incipientes rudimentos, foram beneficiados...

e) Os grupos do pessoal dirigente

Nada a referir.

f) Sistema remuneratório

Já comentado atrás.

g) Formação profissional

Foi no domínio da Formação Profissional uma das áreas em que se registou significativamente a partir de 1992. Poderá mesmo afirmar-se que uma das razões da quebra de receita do IVA em 1993 com a entrada em vigor do Regime Transitório se deve à quase nula dinâmica de formação dos funcionários da DGCI e da informação dos operadores económicos.

Por essa razão, concordo com a Comissão em que a redinamização do Centro de Formação deva ser uma das principais prioridades.

Todavia, essa redinamização não deve significar o regresso a alguns erros do passado. Após uma dinâmica inicial significativa, o Centro de Formação começou a sofrer dos vícios de um certo "novo-liquismo": criação de uma casta bem remunerada (os "monitores"²⁾; pagamento de horas de monitoragem pela mera presença (por vezes inexistente) na turma em que outro monitor expunha; chegavam a ser pagas gratificações a três

¹⁾ Elaborou vários programas informáticos para micro computadores que foram e são utilizados pela DGCI

²⁾ Em 1990 e 1991 alguns monitores tinham remunerações globais que ultrapassavam em muito a remuneração do Director Distrital de Finanças de Lisboa

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

monitoras quando só um trabalhava; pouco trabalho de investigação e preparação das aulas; cursos desajustados às necessidades, etc.

Há todavia um vector que me parece importante e que não está suficientemente destacado. Trata-se da maior utilização do *on-job-training* que foi caindo em desuso na DGCI e que, nalguns casos, poderia ser reciclado. Por exemplo, na divulgação de alterações fiscais, de procedimentos, etc., a frequência dos cursos poderia ser assegurada pelo chefe de repartição ou outro funcionário de RF, o qual transmitiria depois as "novidades" aos restantes funcionários. Este tipo de solução alternativa tem a vantagem de reforçar o empenhamento e motivação dos participantes, contrariando a ideia de 'turismo administrativo', como são encaradas algumas acções de formação.

Também no domínio da selecção, formação e controlo dos monitores se torna necessário, com ou sem Escola Nacional de Administração Financeira, alterar o estado das coisas. Neste domínio recorda-se que a solução encontrada para os monitores do IVA em 1992 foi relativamente bem sucedida. Procedeu-se, através de uma empresa privada, a uma pré-selecção baseada em testes psicotécnicos. Mais tarde, esses candidatos frequentaram um curso de nove semanas no Instituto Nacional de Administração, ministrado por cinco especialistas internacionais e por quatro especialistas nacionais. Seguidamente, procedeu-se à avaliação dos candidatos mediante um teste escrito; a elaboração de um trabalho sobre temas sorteados; a discussão oral do trabalho.

Foram apurados cerca de 30 monitores, os quais deram formação entre 1994/96 à maioria dos funcionários da DGCI e efectuaram no mesmo período largas centenas de acções de formação/informação dos operadores económicos.

1.3 Inspeção tributação

a) Objectivos da Inspeção Tributária

Nada a acrescentar.

b) Exercício da Inspeção Tributária

Parece-me que existe uma certa contradição ao afirmar-se na pg. 123 que "...o número de acções de inspeção diminuiu entre 1991/92 e 1993/94, o que conjuntamente com o baixo grau de cobertura dos contribuintes por acções de inspeção, denota a necessidade de aumentar a capacidade inspectiva e a eficácia das inspeções".

Mais à frente, na página 124, refere-se: "O quadro 3 confirma que a queda do número de acções de inspeção esteve associada a profundas mudanças na natureza dessas acções. Como consequência, o montante das correcções cresceu, apesar de o número total de inspeções ter diminuído...".

A prossecução de uma maior eficácia da função inspectiva tem levado as Administrações Fiscais dos diversos países a fazer selecções dos contribuintes a fiscalizar por amostragem,

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

sendo a percentagem dos contribuintes a fiscalizar diferente consoante o tipo de imposto; a probabilidade de evasão; a perigosidade fiscal; e a rentabilidade esperada.

É por isso que me parece que, mais importante que aumentar o número de acções, é a optimização dos resultados dessas acções a nível de correcções fiscais e, principalmente, da cobrança efectiva dessas correcções.

Só a título de exemplo, com base no relatório da Comissão E(12)16/85, de 12 de Julho, a relação de visitas de fiscalização e o número de contribuintes registados em IVA variou em 1983 entre menos de 1% Luxemburgo, Itália e Irlanda; entre 1% e 2% Espanha, França e Holanda; entre 2% e 8% Dinamarca e Alemanha. Portugal com 8,28%, a Bélgica com 12,3% e o RU com 23,7%, eram os Estados-Membros com rácio mais elevado.

Não deixa de ser curioso referir que, segundo o mesmo relatório, Portugal era de longe o Estado-Membro (dos 5 que forneceram elementos) com mais elevada percentagem de contribuintes que se "esquecem" de entregar declarações periódicas.

A questão do planeamento das acções de inspecção é, em meu entender, de particular importância.

Concordo totalmente que a elaboração do Plano Anual de Fiscalização seja mais participada. A elaboração do Plano deveria ser feita de forma ascendente (Serviços Locais - Distritais - Centrais) e a implementação e controlo de forma descendente (Serviços Centrais - Distritais - Locais). Neste domínio, o exemplo do Canadá parece-me um dos mais eficientes. No Canadá, os Directores Regionais têm alguma margem de desvio em relação aos contribuintes seleccionados para fiscalização. Todavia, se ao desviarem-se pontualmente das relações que lhe são enviadas ficam aquém dos objectivos de correcções (adjustments) que lhe foram fixados, são responsabilizados. Trata-se, em suma, de um meio termo entre o Plano Rígido e a Flexibilidade Total.

Uma das questões que deveria ser repensada com vista à prossecução de uma maior eficiência da acção fiscalizadora é a do elevado número de contribuintes em Portugal, e a elevada percentagem de micro empresas e pequenas empresas nesse número total.

No que respeita ao número, tomando como base estatísticas de 1990¹, Portugal tinha 603 285 contribuintes, enquanto a Bélgica tinha 487.654, a Dinamarca 154.090, a Holanda 397.664, e países com muito maior área e população, como a Alemanha, a França e a Itália, tinham 2.043.436, 1.957.747 e 1.890.811 contribuintes, respectivamente.

No que respeita às micro empresas nos sectores da indústria e construção civil e obras públicas, as micro empresas representavam em Portugal 88,6% do total das empresas desses sectores (185.803/187.085).

¹ Vide relatório já referido.

Esta realidade não me parece compatível com a ausência em Portugal de métodos indirectos, de execução automática, do tipo dos métodos forfetários vigentes em diversos países, que são discutidos pela Comissão a páginas 340/346 do relatório.

A criação de regimes tipo "forfait", que analisaremos mais à frente, poderia aumentar a eficácia da fiscalização por duas vias:

1ª – Concentração dos esforços de fiscalização nos contribuintes de média e grande dimensão. Com o mesmo número de peritos de fiscalização a percentagem de contribuintes dessa dimensão a serem fiscalizados aumentaria, bem como a profundidade das fiscalizações.

2ª – Ao criarem-se regimes simplificados de fiscalização, poderia, de forma mais rentável, aproveitar-se assim o trabalho dos técnicos verificadores tributários, que, como é afirmado pela Comissão, "em regra não têm preparação que lhes permita desempenhar, com proficiência, outro tipo de funções que não as de prospecção e outras funções auxiliares de inspecção tributária".

Direcção-Geral da Administração Pública - DGAP

1. Com referência ao Relatório [da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal] em epígrafe e na sequência da determinação de S.Ex.^a o Secretário de Estado da Administração Pública no sentido da emissão de parecer sobre o mesmo, passo a enunciar, de forma sintética, as observações e sugestões que as Recomendações da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, produzidas no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, nos suscitam:

1.1. O estatuto da DGCI no quadro geral da Administração Pública (Capítulo 2, Ponto 2).

1.1.1. A Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal recomenda, neste âmbito:

1.1.1.1. Transformação da DGCI num Serviço de Administração Fiscal, integrado no M.E. e sem personalidade jurídica, mas com larga margem de autonomia administrativa e financeira.

Esse Serviço de Administração Fiscal deveria dispor:

- de um Conselho Directivo (Director-Geral e Subdirectores-Gerais).
- de maior flexibilidade orgânica. Só as bases gerais da orgânica e da estrutura e regime de pessoal seriam estabelecidos por Decreto-Lei, deixando-se para decreto-regulamentar o desenvolvimento das mesmas.
- de maior autonomia orçamental. O orçamento do Serviço de Administração Fiscal deveria abranger duas componentes: o orçamento de base, especificado no O.E., destinado a pagar as despesas de funcionamento e as remunerações de base dos funcionários; um orçamento especial, alimentado por participações em determinado tipo de receitas fiscais destinado a pagar prémios e subsídios ao pessoal e despesas de natureza especial não cobertas pela componente do orçamento base.
- de maior autonomia da política de recursos humanos, corporizada por estatuto específico, regime próprio de estrutura e desenvolvimento de carreiras, normas específicas para admissão e promoção, disciplina própria de remunerações complementares e prémios ao pessoal em harmonia com o seu desempenho e com a complexidade, responsabilidade e tecnicidade das respectivas funções.
- de maior flexibilidade na aquisição de bens e serviços, de forma a obviar à lentidão dos processos administrativos (sem prejuízo dos princípios da publicidade, concorrência e salvaguarda do interesse público) e a de permitir a adaptação a novas formas de contratação (leasing, por ex.).

1.1.2. COMENTÁRIOS. O problema da atribuição de uma maior autonomia administrativa e orçamental releva das atribuições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública,

muito em particular nos domínios orçamental e de aquisição de bens e serviços. Permite-se-nos, todavia, expressar a opinião de que carece de melhor fundamentação a argumentação produzida em favor de uma maior autonomia orçamental se o objectivo radicar, quase que em exclusivo, na previsão de um orçamento especial “alimentado por participações em determinado tipo de receitas fiscais e destinado a pagar prémios e subsídios ao pessoal e despesas de natureza especial não cobertas pela componente do orçamento de base”.

Não obstante se reconhecerem as razões que fundamentam o pedido de uma maior flexibilidade em matéria de aquisição de bens e serviços, facto é que, ressalvado a dimensão institucional e humana da DGCI, elas são de alguma forma aplicáveis por igual ao comum dos serviços públicos.

No tocante aos aspectos de ordem estrutural, nada se nos oferece observar à existência de um Conselho Directivo e a uma maior flexibilidade orgânica segundo modelo, de resto já utilizado em muitos departamentos ministeriais e serviços públicos, qual seja o de os princípios gerais e a definição da macro estrutura serem estabelecidos em Decreto-Lei, deixando-se o desenvolvimento dos mesmos para Decreto Regulamentar.

Finalmente e pelo que respeita às Recomendações sobre maior autonomia de política de recursos humanos diz-se-a tão somente e não se conhecendo em pormenor o sentido dessa autonomia, que as carreiras específicas da DGCI já são consideradas especiais e, por isso mesmo, foram integradas no NSR segundo regras que as favoreceram relativamente a carreiras de idêntico nível de exigências literárias.

Nada se oferecendo observar, no plano dos princípios, à existência de normas próprias de desenvolvimento dessas carreiras e de regime que disciplinem de forma específica o ingresso e acesso nas mesmas, fica por conhecer o seu alcance e sentido, sem perder de vista que algumas dessas matérias estão hoje estabelecidos para a Função Pública, em geral, em sede de diplomas autorizados.

Finalmente, permita-se-nos a opinião de que o “regresso” a uma política de remunerações complementares e prémios significaria por em causa toda a filosofia emergente do NSR e os objectivos alcançados com a sua implementação, em que se teve justamente em linha de conta a incorporação na remuneração base de subsídios e prémios daquela natureza.

1.2. Âmbito das atribuições da DGCI e serviços centrais e locais (Capítulo 2, pontos 3 a 5).

1.2.1. As recomendações formuladas no tocante às atribuições e estrutura da DGCI são as que se passam a enumerar:

1.2.1.1. Não são de alterar, pelo menos a médio prazo, a actual divisão de competências entre a DGCI e a DG Afândegas em matéria de administração de impostos.

1.2.1.2. A evolução dos anos recentes no sentido dos impostos poderem ser pagos fora das Tesourarias da F.P. reduzirá gradualmente as funções destas, admitindo-se que a

transferência de parte substancial do seu pessoal para a DGCJ possa resolver muitas dificuldades.

1.2.1.3. Não se deverão introduzir alterações profundas na actual estrutura dos serviços centrais da DGCJ, sem embargo de vários arranjos na redistribuição das respectivas competências, o que sugere que a mesma se possa fazer por decreto regulamentar, em lugar de decreto-lei como hoje acontece.

1.2.1.4. Convinha que as competências, a autoridade e as responsabilidades dos Subdirectores-Gerais fossem mais formalizadas, em vez de resultarem de simples delegação do Director-Geral.

Deveria ser possível através de decreto regulamentar estabelecer que aqueles ficariam com poderes, não só para dirigir os serviços que lhes fossem especificamente atribuídos, mas também para, em coordenação com o D.G., transmitir instruções e controlar actividades das Direcções Distritais relacionadas com as funções da sua área de competências.

1.2.1.5. O número de serviços que dependem directamente do D.G. não deveria ser muito elevado. Recomenda-se, por isso, a criação de uma Subdirectoria-Geral de Administração (serviços financeiros, instalações, expediente e compras). Na dependência do D.G. ficariam os serviços de Planeamento, Estatística, Auditoria, Relações Públicas, Centro de Formação e Consultoria Jurídica.

1.2.1.6. A função planeamento deve ser melhorada e reforçada, bem como o papel do Gabinete de Auditoria Interna.

1.2.1.7. Os Serviços Centrais deveriam reduzir as actividades de execução relacionadas com a liquidação e cobrança de impostos, com a justiça fiscal e com a fiscalização de diversos impostos, que devem ser transferidos para as Direcções Distritais.

Em compensação, devem ser reforçadas as funções afins à orientação, controlo e assistência técnica às actividades das Direcções Distritais e Repartições de Finanças.

1.2.1.8. De harmonia com o princípio da descentralização administrativa as Direcções Distritais deveriam absorver certas funções desempenhadas pelos Serviços Centrais e transferir algumas competências para as Repartições de Finanças. Deveriam, ainda, reforçar, em cooperação com os serviços centrais, a sua acção de orientação, apoio e controlo do funcionamento das Repartições de Finanças.

1.2.1.9. Deveria ampliar-se a esfera de competências das Repartições de Finanças, em particular na prestação de informações e apoio aos contribuintes, na introdução na rede informática dos dados fornecidos pelos contribuintes, na fiscalização das pequenas empresas e pessoas singulares, etc.

1.2.2. **COMENTÁRIO** Nada se nos oferece observar, antes será de aplaudir o sentido genérico de muitas das recomendações produzidas, embora um parecer objectivo só possa ser formulado perante a concretização das mesmas. Refira-se, todavia, ser evidente que o projecto da Lei Orgânica do Ministério das Finanças, em vias de aprova-

ção, não só absorveu já algumas das recomendações (por ex. a inserção das Tesourarias da Fazenda Pública na DGCI), como adoptou soluções diversas relativamente a outras, como terá o caso concreto da subdivisão da DGCI em dois serviços distintos (DG dos Impostos e D.G. de Informática Tributária e Aduaneira) e da nova vocação cometida à D.G. das Alfândegas, ora apelidada de D.G. das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

1.3. Estrutura dos quadros de pessoal e grupos e carreiras da DGCI (Cap. 3, Pontos 2 a 4).

1.3.1. As recomendações reconstruíram-se, neste particular, aos seguintes pontos:

1.3.1.1. Necessidade de aumento dos efectivos de pessoal de informática e de pessoal técnico de fiscalização tributária.

1.3.1.2. Alteração da estrutura do quadro de pessoal da DGCI no sentido de aumentar o número de efectivos referente ao pessoal mais qualificado, em especial o pessoal habilitado com cursos superiores.

1.3.1.3. Possível redução dos efectivos de Liquidadores e Técnicos Tributários ao nível das Repartições de Finanças, dependente todavia, da vocação a atribuir a esses serviços em função das recomendações que a Comissão formulou.

A estrutura de pessoal das Repartições de Finanças deve evoluir no sentido da obtenção de maiores níveis de qualificação e especialização ou da reconversão de pessoal técnico tributário para o exercício de funções de inspecção tributária.

1.3.1.4. Necessidade de redefinir a política de admissão e transferências de pessoal das Repartições e das Direcções de Finanças de forma a conseguir-se, através de adequada redistribuição de efectivos, "uma medida mais elevada e uma menor dispersão dos valores de produtividade por funcionário" no conjunto daqueles serviços.

1.3.1.5. Reforço da especificidade do estatuto do pessoal da DGCI e das respectivas carreiras.

1.3.1.6. Redução da diversidade das carreiras da DGCI, no sentido de:

- reunir num grupo de pessoal auxiliar de administração fiscal, os actuais funcionários aditivos a funções de apoio administrativo,
- reunir numa única carreira de inspecção tributária dos actuais carreiras de economista e de pessoal de fiscalização tributária, sendo que a nova carreira manteria algum paralelismo com a estrutura e sistema de promoção das carreiras de juristas dos serviços centrais e distritais.

1.3.1.7. Aperfeiçoamento do sistema de mobilidade existente entre funcionários de várias carreiras entre serviços e unidades orgânicas diferentes da DGCI.

1.3.1.8. Aceleração do processo de promoção na fase inicial das diversas carreiras, como forma de motivar e reter os funcionários ao serviço da DGCI.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

1.3.2. **COMENTÁRIO.** Nada se oferece observar, no domínio dos princípios, ao sentido das recomendações a que aludem os pontos 1.3.1.1. a 1.3.1.4, embora um parecer definitivo, no que respeita ao pretendido aumento de efectivos, esteja dependente do conhecimento concreto das alterações que se aconselham.

Já as recomendações constantes dos pontos 1.3.1.5. e a primeira das enunciadas no ponto 1.3.1.6. suscitam as observações e reservas enunciadas no ponto 1.1.2. Se a intenção é voltar ao regime anterior ao NSR e, inclusive, reforçá-lo, não poderemos apadrinhá-las.

Afigura-se-nos positivo do ponto de vista de gestão de recursos humanos e de motivação a institucionalização de um sistema de mobilidade mais abrangente entre serviços e entre carreiras (ponto 1.3.1.7.).

Relativamente ao ponto 1.3.1.8. só o conhecimento concreto da estrutura a conferir às carreiras especiais da DGCI e da respectiva dinâmica interna, do ponto de vista de acesso e progressão, permitirá juízo de valor definitivo sobre a solução preconizada, que não afastamos no plano dos princípios.

1.4. Concursos para admissão e promoção nas carreiras (Capítulo 3, ponto 5).

1.4.1. Neste domínio, a Comissão produziu as seguintes recomendações:

1.4.1.1. Realização regular e periódica de concursos de admissão e promoção (em princípio, de 2 em 2 anos).

1.4.1.2. Aligeiramento da gestão das carreiras, prevendo apenas concursos para admissão e para promoção, neste caso referentes a 1 ou 2 das categorias mais representativas das respectivas carreiras, fazendo-se a promoção nos demais casos com base numa média ponderada da antiguidade e da avaliação do desempenho.

1.4.1.3. Deverão ser obrigatoriamente ponderados nos concursos de promoção:

- as classificações obtidas em determinados cursos de formação;
- a avaliação do desempenho dos candidatos

1.4.1.4. Os concursos relativos a categorias superiores ou de maiores exigências técnicas deverão basear-se numa média ponderada das classificações obtidas num trabalho sobre questões fiscais ou de administração fiscal e numa apreciação curricular, em que seria factor de ponderação obrigatório a avaliação do desempenho referente aos 3 últimos anos de serviço.

1.4.2. **COMENTÁRIO.** Afigura-se-nos genericamente positivo o sentido das recomendações formuladas, embora a primeira delas não esteja dependente de qualquer iniciativa ou alteração legislativa, mas de uma alteração das práticas de gestão corrente da DGCI.

1.5. Os grupos do pessoal dirigente e de chefia (Capítulo 3, Ponto 6)

1.5.1. As recomendações feitas nesta matéria resumem-se aos seguintes pontos:

1.5.1.1. As nomeações para lugares de direcção e chefia deveriam recair em funcionários da DGCI titulares de determinadas categorias, com excepção dos cargos de Director-Geral e, em circunstâncias muito especiais, os de Subdirector-Geral.

1.5.1.2. Com ressalva dos cargos citados, as nomeações para cargos de direcção e chefia deveriam depender de adequado processo de selecção, em que se tenha em atenção:

- a classificação obtida em determinados cursos de formação e/ou em trabalhos de interesse para a DGCI apreciados por júri qualificado;
- a apreciação do curriculum profissional do candidato.

1.5.1.3. **COMENTÁRIO:** Nada se oferece observar relativamente às recomendações referentes ao sistema de selecção referente a cargos de chefia. No tocante aos cargos dirigentes, haverá que aguardar pelo regime que vier a ser estabelecido sobre a matéria para F.P., em geral, no âmbito de iniciativa legislativa em curso. Se em sede da mesma (uma vez que se trata de diploma a aprovar ao abrigo de autorização legislativa) será possível admitir excepções ao regime que nele vir a ser consignado, como parece tratar-se da proposta referente ao provimento dos Subdirectores-Gerais.

1.6. Sistema remuneratório (Capítulo 3, Ponto 7)

1.6.1. Do ponto de vista da política salarial, a Comissão produziu as seguintes recomendações:

1.6.1.1. Institucionalização de um sistema de complementos de remuneração para todo o pessoal da DGC, embora com maior incidência para as carreiras e categorias cujos titulares tenham maior impacto na eficácia da Administração fiscal, sistema esse abrangendo:

- prémios de desempenho atribuídos a título individual, mas privilegiando as categorias de mais elevada tecnicidade e mais expostas à concorrência de outras actividades e os dirigentes (a remuneração total dos dirigentes de topo da DGCI deveria poder atingir, embora não necessariamente de forma regular e uniforme, o dobro da remuneração fixada para a respectiva categoria);
- subsídio por dispensa de horário de trabalho, a atribuir a determinadas categorias de pessoal que, pela natureza das suas funções, tenha de trabalhar normalmente para além do horário normal de trabalho (por exemplo, pessoal de chefia e pessoal técnico);
- prémio de cobrança a atribuir a todos os funcionários, com excepção dos que tivessem classificação de serviço não satisfatório — o seu valor não deveria exceder percentagem modesta (7%, por exemplo) da remuneração base anual.

Os complementos seriam financiados não pelo GE, mas por participação em certos tipos de receitas, mais dependentes da actividade e empenhamento do pessoal da DGCI designadamente, os emolumentos, as custas, as multas, o produto da execução e as correcções de imposto efectivamente cobrado em resultado de acções de inspecção.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

1.6.1.2. Aumento do número de escalões das diversas categorias do pessoal, por forma a permitir melhorias de remuneração em função da antiguidade nos casos em que não seja possível a promoção à categoria imediatamente superior.

1.6.2. **COMENTÁRIO.** Consideramos aqui reproduzidos as observações e reservas enunciadas nos pontos 1.1.2. e 1.3.2. tanto mais quanto é certo que decorre claramente das recomendações a intenção de atribuir um prémio de cobrança a todo o pessoal da DGCI, independentemente das respectivas funções estarem ou não relacionadas com a liquidação de impostos. A concretização destas recomendações traduzir-se-ia de facto num retomo ao período e regime anteriores ao NSR, quando é certo que as carreiras especiais da DGCI foram nele integradas tendo em consideração as remunerações complementares antes percebidas.

Pelo que respeita à recomendação constante do ponto 1.6.1.2. dir-se-á tão somente que se trata de objectivo que deveria ser prosseguido relativamente a todas as carreiras e categorias de pessoal, o que o torna inviável do ponto de vista orçamental, salvo em casos pontuais e perfeitamente justificáveis.

Refira-se, finalmente, que no âmbito do acordo salarial celebrado com os sindicatos para 1986, se insere objectivo de alguma forma semelhante ao enunciado na parte final da mesma recomendação e que, por isso, nos permitimos sublinhar.

1.7. **Formação profissional** (Capítulo 3, Ponto 8).

1.7.1. Neste particular, a Comissão enuncia as seguintes recomendações:

1.7.1.1. Criação de um Conselho Consultivo do Centro de Formação da DGCI.

1.7.1.2. Intensificação urgente das actividades do Centro de Formação à imagem das necessidades da DGCI e do respectivo pessoal.

1.7.1.3. Reformulação da actividade do Centro e dos seus planos de formação, tendo designadamente em vista:

- realização de acções de formação em áreas especializadas, quase que ignoradas até ao presente (informática, auditoria, fiscalização tributária e técnicas de gestão);
- alteração da metodologia utilizada nas actividades de formação, conferindo-lhes carácter mais prático (estudo de casos e trabalhos práticos);
- reponderação do programa dos cursos de Administradores Tributários, no sentido de lhes conferir sentido prático;
- realização de seminários de curta duração dedicados a temas de actualidade;
- elaboração de textos de formação para apoio aos cursos de acesso a concursos;
- divulgação regular pelos serviços da DGCI de todas as alterações legislativas de interesse e das decisões administrativas emanadas a nível central.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

1.7.1.4. Reconhecimento por parte do centro da formação sobre matérias especializadas ministradas noutras instituições, universitárias ou não, como sendo relevantes para a instituição.

1.7.1.5. Desenvolvimento de planos de formação e avaliação de formadores.

1.7.1.6. Desenvolvimento de uma política de avaliação dos formandos e estabelecimento do reflexo dessa avaliação nos concursos de promoção.

1.7.2. **COMENTÁRIO.** Alguém-se-nos pertencentes e positivas a generalidade das recomendações produzidas em matéria de formação profissional, algumas das quais (por exemplo, aquelas a que respeitam os pontos 1.7.1.2., 1.7.1.3. e 1.7.1.5.) não estão dependentes de qualquer iniciativa legislativa.

1.8. Os recursos humanos na inspeção tributária (Capítulo 4, Ponto 4)

1.8.1. As Recomendações feitas nesta área visam:

1.8.1.1. A necessidade de aumento do pessoal afecto às tarefas de inspeção tributária, incluindo o pessoal de enquadramento, num prazo de cinco anos, para 2500 a 3000 funcionários para o que se sugere:

- aumento do quadro do pessoal de inspeção em cerca de 300 a 500 lugares;
- preenchimento permanente da quase totalidade desse quadro, com uma margem de manobra de apenas 4%.

1.8.1.2. À alteração da estrutura actual do quadro de pessoal de inspeção tributária no sentido:

- da realização de concursos de admissão frequentes;
- do acréscimo da percentagem de pessoal com formação superior;
- do aumento da proporção de pessoal de enquadramento de forma a possibilitar o correcto funcionamento da inspeção por equipas;
- do recrutamento prioritário de pessoal especialista em determinadas áreas com reflexo directo na eficácia dos serviços de fiscalização: planeamento, estatística, mercados financeiros, auditoria e informática;
- de reponderar a actual separação das carreiras de técnicos economistas e técnicos de inspeção tributária.

1.8.1.3. A modificação do sistema de acesso, de formação e de política remuneratória do pessoal de inspeção tributária, a exemplo do que se recomendou para o pessoal em geral da DGCI, mediante:

- uma maior aceleração das promoções na fase inicial das carreiras;
- a intensificação das actividades e planos de formação, em particular das técnicas e métodos directamente relacionados com as actividades de fiscalização;

— a atribuição de um sistema de incentivos que abranja subsídios de risco e de technicidade e prémios ligados aos resultados directos da receita adicional efectivamente recolhida, através de acções de inspecção.

1.8.2. **COMENTÁRIO.** Nada se oferece observar, genericamente às recomendações em que se traduzem os pontos 1.8.1.1. e 1.8.1.2., ainda que só a apresentação de propostas concretas permitam fazer uma avaliação do custo-benefício da preconizada alteração quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal de inspecção tributária. Positiva, também, nos parece a recomendação que preconiza a intensificação e diversificação de planos e actividades de formação naquela área.

Relativamente às modificações de regime (ponto 1.8.1.3.), admite-se poder justificar-se a implementação da que respeita à aceleração do processo de promoção no início da carreira (objectivo apesar de tudo dependente da própria configuração a conferir-lhe e da dinâmica interna à que se sujeitará o respectivo processo de promoção e progressão), manifestando-se todavia as dúvidas já antes equacionadas quanto ao propósito evidenciado de retomar a atribuição de remunerações acessórias que não sejam fundadas em razões justificadas e assentes em adequado processo de análise de funções, conforme legalmente exigido.

2. Eis, muito sinteticamente e tendo em linha de conta o volume e a natureza do Relatório e o prazo extremamente limitado conferido para a sua análise, quanto se nos oferece observar relativamente às Recomendações produzidas pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal relativamente à esfera de atribuições da DGAP:

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral
Passos da Amorim

Gabinete de Estudos Económicos - GEE

1. O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal agora tomado público constitui, sem dúvida, um dos principais documentos de reflexão publicados nos últimos anos sobre técnica, administração e política fiscal, sobretudo pela abrangência dos temas mas também pelo aprofundamento que consegue atingir nos vários planos de análise.
2. Um documento desta natureza é susceptível de ser abordado em múltiplas vertentes. Nesta nota abordar-se-á basicamente em três planos: a análise económica, o técnico-fiscal e o da arrecadação de receitas. Interessar-nos-á sobretudo estas vertentes, dado que o efeito político das medidas propostas neste Relatório não esqueçamos quão sensíveis são as matérias fiscais nos transcendendo.
3. Ressalva-se a circunstância de estar em curso a reestruturação orgânica do Ministério das Finanças, que eventualmente conterá algumas disposições que já consagram as Recomendações do referido Relatório e outras que porventura as contrariam.
4. De qualquer modo, a presente nota oferece uma abordagem global, contemplando os vários planos acima referidos, através da própria estrutura apresentada pelo Relatório — Administração Fiscal e Política e Técnica Fiscal.
5. No que diz respeito à I Parte — Administração Fiscal — a divisão das competências entre a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas é considerada como não alterável a médio prazo. Atendendo ao revelado pelo direito comparado não seria estranho a constituição de uma Direcção-Geral que reunisse toda a tributação indirecta e outra a tributação directa.
6. Presentemente, toda a lógica que preside à liquidação e cobrança do IVA, como imposto geral de consumo e relativamente harmonizado a nível comunitário, pouco tem a ver com os procedimentos implementados ao nível dos impostos especiais de consumo, os quais necessariamente são impostos com características particulares. Os procedimentos de controlo e de arrecadação são completamente diferentes. Os próprios sistemas informáticos são diversos e sobretudo em matéria de actividades operativas (serviços distritais e locais) dificilmente se veria uma integração do IVA com os outros impostos de consumo, sem alguma instabilidade, geradora eventualmente de alguma perturbação na eficácia da colecta.
7. Neste âmbito, um reforço das vertentes Informática e Inspeção Tributárias, no seio de cada uma das actuais Direcções-Gerais competentes nesta matéria, constitui, sem dúvida, uma prioridade das autoridades. A Informática constitui um instrumento de apoio permanente aos serviços tributários, implicando a necessidade de contactos formais e informais recíprocos, o que é reforçado pela grande frequência das alterações

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

da legislação fiscal. A perda de eficácia e de eficiência seria óbvia se, para alterar determinadas aplicações, houvesse a necessidade frequente de oficial e contactar uma entidade autónoma dos serviços tributários. Semelhante situação se passa com a inspecção no seu duplo papel preventivo e repressivo, a qual necessita de elementos adequados dos serviços, que fundamentem as situações de acção a realizar, o que também só será possível com o auxílio de meios informáticos que estejam próximos, possibilitando as informações relativas a todos os impostos relativos a cada contribuinte.

8. A centralização da informação da situação de cada contribuinte face aos diversos impostos (IRS, IRC, IVA) é fundamental para a eficácia da Administração Fiscal. Essa centralização é também importante para o contribuinte: de facto, as empresas que desejam conhecer a sua verdadeira situação fiscal, têm de contactar diversos serviços da Administração Fiscal.

9. Num quadro de um serviço de Administração Fiscal ou no quadro actual, as recomendações sugeridas no Relatório quanto aos recursos humanos da Administração Fiscal, nomeadamente, o estabelecimento de regras específicas quanto ao recrutamento e selecção e, quanto às remunerações, constituem propostas razoáveis, mas podem ter um efeito de arrastamento que estas situações sempre originam, desde que não, obviamente, justificadas, "acordando" legítimas expectativas noutros sectores da Administração Pública, implicando uma desestabilização laboral e financeira não consentânea com a redução dos défices públicos.

10. A centralização das funções tributárias mostrou ser inadequada, e o caminho inverso, atribuindo maiores competências às Repartições de Finanças, contribuirá, necessariamente, para a melhoria dos mecanismos de controlo. A análise custos-benefícios nesta área parece ser de fácil avaliação, dado que a relação da Administração com os seus clientes, que são os contribuintes, será concertada muito mais eficaz a nível local.

11. Por último nesta I Parte, devem ser realçadas as questões ligadas à Justiça Fiscal. O Relatório tem sempre subjacente duas questões essenciais, a saber, uma Administração Fiscal forte e eficaz, mas exigindo simultaneamente garantias adicionais para os contribuintes. No entanto, o facto de se utilizarem, em certos casos, mais métodos indirectos de determinação da matéria tributável, eventualmente a operacionalizar no seio das repartições, não significa, por si, menos garantias para o contribuinte. Haverá sim, que criar as condições de simplificação e flexibilização do processo tributário, bem como permitir um melhor funcionamento dos tribunais tributários como meio privilegiado do recurso por parte dos contribuintes.

12. Quanto à II Parte — Política e Técnica Fiscal — as Recomendações têm genericamente subjacente um princípio de equidade no tratamento dos contribuintes, bem como um combate eficaz e atempado à fraude e evasão fiscais. Não se preocupa directamente com o nível de arrecadação das receitas fiscais, mas é óbvio, que a operacionalização das principais Recomendações contidas no Relatório envolva um acréscimo de receita efectiva.

13. A fraude e evasão fiscais são evidentes, quer em sede de IRC, quer em sede de IRS (sobretudo nos contribuintes das categorias B, C, e D). Daí que, os métodos indicatórios de cálculo do imposto, sejam admissíveis em situações devidamente controladas. Toma-se necessário uma revisão dos Actuais Códigos em matéria de incidência, matéria colectável e nas próprias taxas. As taxas actuais do IRS e do IRC são relativamente altas, há que baixá-las para níveis adequados não fomentadores da própria fraude e evasão fiscais.

14. Em sede de IRS existem situações de excepção ao princípio genérico do englobamento, as chamadas taxas liberatórias, as quais em certos casos, ultrapassam o limite do desejável. No entanto, sublinha-se a sua actual importância, dado que um quarto das receitas do IRS têm a sua origem em cobranças baseadas nas referidas taxas liberatórias (221 milhões de contos num total de 664 para o ano de 1994).

15. Independentemente da ponderação dos argumentos a favor dos sistemas de taxas liberatórias e do englobamento, pensa-se ser relevante colocar o problema das taxas liberatórias no actual contexto de liberdade de circulação de capitais, a caminho de uma futura União Económica e Monetária. Neste cenário, a manter-se a actual situação existe o risco de se perder a esmagadora maioria destas receitas (são sobretudo originárias da tributação dos juros de depósitos bancários), dado que, apenas por razões fiscais, deverá assistir-se a desvios cada vez maiores na colocação dos capitais, como, aliás, já hoje se constata.

16. Em sede de IRC a situação é mais notória, dada a elevada concentração do universo empresarial português em sociedades de pequena dimensão o que implicará presumivelmente uma situação menos eficaz dos controlos administrativos. No fundo, caberá aqui realçar que o actual código de IRC não está adequado a esta realidade empresarial, a fiscalização de todo este universo de pequenas empresas acarretaria custos incompatíveis e, assim, a introdução de um "forfait" mínimo sobre as sociedades, em condições claras a fixar, como o de ser dedutível à colecta de IRC em anos subsequentes e que não seja desincentivador do investimento.

17. Em sede de IVA os problemas que se colocarão futuramente terão sobretudo a ver, com a substituição do chamado regime transitório por um sistema definitivo, em que Portugal terá que ponderar a solução técnica encontrada para o efeito, de modo a não perder receita fiscal.

18. O imposto tem funcionado razoavelmente, no contexto da centralização operada desde o início, sem problemas marcantes ao nível das receitas e, mesmo, ao nível da relação com os contribuintes, depois de alguma descentralização entretanto operada. As Recomendações apresentadas em matéria de periodicidade de entrega do imposto parecem bastante razoáveis.

19. Por outro lado, as Recomendações em matéria de sigilo bancário, tributação das remunerações acessórias, tributação das aplicações financeiras e tributação das instituições bancárias e seguradoras obedecem ao princípio de prevenir a evasão fiscal por forma a que a carga fiscal seja melhor distribuída.

Prof. Miguel Gouveia*

1. **Introdução.** Estas notas destinam-se a responder a uma solicitação do GEE para emitir uma opinião sobre o trabalho supra referido. Trata-se, meramente, de algumas ideias que abrangem partes restritas da problemática abordada pelo Relatório, escritas de forma muito breve e compacta.

2. **Informação (Cap. 2 — Serviços Centrais).** Considero a recomendação para maior divulgação de informação relativamente a contribuições e impostos extremamente relevante e gostaria de o reforçar aqui em 2 pontos. I) A DGCI deveria expandir o seu esforço de participação dos cidadãos colocando as estatísticas fiscais agregadas mais importantes disponíveis na Internet. II) Deve reforçar-se a abertura ao exterior da informação fiscal relevante, disponibilizando dados fiscais desagregados (e após remoção de informação de identificação dos contribuintes) a investigadores de instituições com idoneidade científica mediante a realização de protocolos que salvaguardem aspectos de confidencialidade ou utilizações para fins comerciais. A médio prazo, o Ministério das Finanças, o Governo e o país têm muito a ganhar se forem produzidas teses de Doutoramento e outros trabalhos científicos estudando a fiscalidade portuguesa.

3. **Incentivos contra Evasão. (Cap. 4 — Inspecção Tributária e Cap. 6 Justiça Fiscal.)** O Relatório é pouco explícito na análise dos motivos para a fuga ao fisco, ou seja ignora o comportamento dos contribuintes, para se concentrar nas implicações do fenómeno para a estrutura e tarifas da máquina fiscal. Contudo, sem se modelizar e perceber o comportamento dos contribuintes, arriscamo-nos a não encontrar medidas efectivas de combate à evasão e fraude.

A evasão resulta de um comportamento calculista dos contribuintes e, como tal, corresponde ao tipo de comportamentos que se pode compreender, pelo menos em parte, utilizando a teoria económica. Assim, quais são os incentivos ao nível individual relevantes:

- **Custos de cumprimento (compliance costs).** O "IRS" americano está obrigado por lei a calcular o tempo médio que demora responder às solicitações do fisco, quer com a aquisição e preparação da documentação necessária, quer com o preenchimento e entrega de declarações. Como seria de esperar, se estes custos baixarem por redesenho dos formulários e obrigações declarativas, poderá baixar o montante de evasão. O relatório poderia ir mais longe aqui.
- **A probabilidade de a evasão ou fraude ser detectada.** Aqui creio que o Relatório foi bastante exaustivo dada a pouca informação existente.
- **A multa por unidade de rendimento não declarado.** Neste momento, as regras fiscais são extremamente opacas aos contribuintes. A teoria diz que estas multas de-

verão estar inversamente relacionadas com a probabilidade de detecção, a fim de, em termos de valor esperado, a fuga ao fisco ser um "mau negócio". O Relatório, aqui, não pede uma clarificação das regras, a fim de elas serem conhecidas de todos e, logo, terem efeito dissuasor, nem pede que se estabeleça o princípio dos múltiplos (muita = rendimento sonagado x inverso da probabilidade de detecção).

4. Tributação das Aplicações Financeiras. (Cap. 11) O Relatório é demasiado tímido no que concerne à necessidade de englobamento dos rendimentos. A Comissão ponderou os custos e benefícios do englobamento para diversos activos financeiros e pronunciou-se, nalguns casos, pela manutenção da tributação a taxas libertórias. No meu ponto de vista, a Comissão errou porque considerou os custos e benefícios na óptica dos contribuintes e do Ministério das Finanças. Contudo, o desenvolvimento de um Estado Providência minimamente funcional implica a utilização de "condições de recursos" (e.g. a situação financeira dos agregados familiares) em muitas circunstâncias (propinas universitárias, rendimento mínimo garantido, prestações familiares selectivas, etc...), sendo que o rendimento declarado em IRS continua a ser central para esta função. As responsabilidades sociais do IRS excedem em grande parte as suas responsabilidades de financiamento das despesas públicas. Estas responsabilidades levam a recomendar que se leve muito mais longe os esforços de englobamento do que o que consta no Relatório.

5. Despesas de Saúde. (Cap. 11-Secção 14) Considero de louvar a recomendação geral de passar os benefícios fiscais, em particular as despesas de saúde de dedução à matéria colectável para dedução à colecta. No entanto, a recomendação de estabelecer limites de despesa por tipos de doença e tratamento parece-me pouco prática. A recomendação de se impor limites máximos parece-me simplista e errada. Aqui falta o uso de teoria económica e faltam comparações internacionais. Assim, a dedução fiscal das despesas em saúde corresponde na prática a um seguro de despesas em saúde com uma cláusula de co-pagamento. Um contribuinte com uma taxa marginal de 40% tem na prática um seguro de saúde proporcionado pelo Estado em que este paga 40% das despesas em saúde e o contribuinte tem um co-pagamento de 60%. Dado que os cidadãos já têm acesso a cuidados de saúde tendencialmente gratuitos fornecido pelo Serviço Nacional de Saúde e a Seguros de saúde privados, o seguro adicional feito pelo Estado pode levar a que o preço dos cuidados de saúde no momento de consumo seja tão baixo que leva a consumos excessivos e a desperdícios de recursos no sector da saúde e a perdas enormes de receita fiscal para o Estado. A forma como estes problemas se resolvem é clássica em contratos de seguros: mediante a utilização de franquias e co-pagamentos. A franquia implica que os primeiros x custos devem sair integralmente do bolso do segurado (ou seja, deve existir um limite mínimo, abaixo do qual não há lugar a dedução de despesas com a saúde). O aumento dos co-pagamentos significa que, apenas, uma percentagem das despesas em saúde se deve qualificar para dedução fiscal, em vez do total das despesas. Por fim, veja-se que os problemas de saúde financeiramente mais agravantes do bem-estar dos contribuintes são os que de-

correm de situações catastróficas, com custos de tratamento muito altos. Não faz sentido que o Estado imponha uma dedução máxima para as despesas de saúde, penalizando, precisamente, as vítimas destas situações catastróficas.

Faço notar que a parte que diz respeito às despesas de saúde na tributação individual do rendimento noutros países (EUA), se caracteriza pela aplicação dos princípios enunciados acima, com a existência de um limite inferior e com a inclusão de uma percentagem das despesas e não da totalidade.

**Professor da Universidade Católica Portuguesa*

Instituto Português de Auditores Internos · IPAI

Referência: Capítulo 2 — Orgânica da Administração Fiscal

Nº 4 — Serviços Centrais

A propósito do referido nas páginas 41 a 43 importa realçar que o esforço de actuação do GAI - Gabinete de Auditoria Interna passe por:

a) Ocupar adequada posição hierárquica na estrutura da DGCI, por forma a assegurar-lhe a independência, quer da Função Auditoria Interna, quer do seu responsável relativamente aos Serviços auditados. Tal consegue-se através de dois requisitos:

- Adequado nível de chefia do GAI, o qual deverá ser "SUBDIRECTOR-GERAL" de acordo com a actual estrutura hierárquica da DGCI (vd. Quadro 4, pág. 62);
- Dependência exclusiva e directa do Director-Geral, aliás, como está previsto na recomendação nº 10 (a pág. 45).

As serem conseguidos tais requisitos, estão criadas as condições para que o titular do GAI:

- Seja responsável perante entidade (Director-Geral) com autoridade suficiente para promover a independência das funções, garantir adequada importância aos relatórios de auditoria e tomar decisões apropriadas sobre as recomendações neles formuladas;
- Mantenha uma comunicação directa, quer com o Director-Geral, quer com os restantes dirigentes, contribuindo para que se encontrem mutuamente informados sobre assuntos de interesse comum.

b) Estruturar melhor os objectivos do GAI constantes da pág. 41. Com efeito, para além dos objectivos enunciados — que realçam algum cariz de auditoria processual ou de procedimentos — outros objectivos (mais ligados à gestão da DGCI) lhe devem ser fixados, tais como:

- avaliar a adequada utilização dos recursos (humanos e materiais) postos à disposição dos diversos Serviços da DGCI;
- manter um eficaz sistema de controlo interno, entendido no seu sentido mais lato que abarca:
- a salvaguarda, custódia do património da DGCI;
- a fiabilidade da informação;
- a eficácia operativa;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- assegurar o cumprimento dos normativos legais e processuais, assinalando a ausência ou insuficiência de normas de procedimentos que espulte de necessárias;
- realizar estudos especiais que o Director-Geral solicite dado o seu conhecimento global da DGCI.

Por fim importa que o próprio GAI mantenha adequado controlo sobre a seu eficácia operativa.

A este propósito, juntam-se (em anexo) um conjunto de parâmetros de avaliação da função.

Auditoria Interna que pode ser aplicada ao GAI/DGCI.

Auditoria (Parâmetros de avaliação)

Nº de acções realizadas

Nº de acções do Plano

Permite avaliar o cumprimento do Plano, devendo ser também consideradas as acções:

- em curso
- realizadas e não previstas

Nº de horas de auditoria

Nº de acções realizadas

Permite medir a duração média das acções de auditoria.

Nº de horas de auditoria

Nº de horas trabalhadas

Permite avaliar a evolução do tempo (nº de horas) consagrado às acções de auditoria por comparação com o tempo global. Tal como o indicador anterior, tem relação directa com a evolução técnica (grau de experiência) dos efectivos.

Nº de horas de formação

Nº de horas trabalhadas

Permite avaliar a evolução do grau de formação dispensada aos auditores.



Nº de Recomendações Aceitas

Total de recomendações

Permite avaliar a apreciação das recomendações pelos Serviços auditados.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Obs.: Relativamente a cada Serviço auditado anualmente, a Auditoria fará constar do seu "Relatório Anual de Actividade" o seguinte indicador que permite avaliar o grau de concretização (pelos auditados) das recomendações aceites:

Nº recomendações concretizadas
Nº recomendações aceites
Total de recomendações
Nº de Relatórios emitidos

Permite determinar o nº médio de recomendações por relatório emitido, dando reszco ao número/frequência de problemas/deficiências detectados.

Nota: Estamos a conduzir um estudo relacionado com o "Position Paper" da "European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) sobre o desenvolvimento da Auditoria Interna na Europa no futuro próximo. É nossa intenção retirar desse estudo algo que possa enriquecer o "Relatório da Comissão para o desenvolvimento da Reforma Fiscal".

Contudo, dada a limitação de tempo, ainda não foi possível concluí-lo.

Por isso, e apenas para conhecimento de V.Exa., tomamos a liberdade de enviar um documento (press release) hoje mesmo recebido, em que se tenta sintetizar para a opinião pública, o processo em curso.

Este documento depois de traduzido será enviado à comunicação social para publicação.

Lisboa, 09 de Julho 96

European Confederation Of Institutes Of Internal Auditing**PRESS RELEASE**

Antwerp — At the conference of European internal audit managers held in April in Antwerp, (Belgium), a significant initiative from the European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIA) in the form of a position paper on internal auditing in Europe was launched. The paper's purpose is to provide a jumping off point for a wide ranging discussion of the role of internal audit practice in improved business control and corporate governance in companies and public agencies throughout Europe. It is addressed to legislators, government officials and business practitioners.

Internal audit as a set of techniques and disciplines has increased greatly in importance in recent years and its practices are constantly being standardised and codified by the profession.

Less well known to the general public than the statutory external audit to which companies have long been subject, internal audit has become a key tool in underpinning and guaranteeing the quality of efficient management, in protecting stakeholder's interests on an ongoing basis and in impeding and discouraging fraud whether involving corporate or public funds.

The Paper — which represents the unified and extensive knowledge of internal auditors from twenty countries in Europe — asserts that internal audit can — and should — make a much more significant contribution to achieving better control and governance within public and private sector organisations in Europe.

The main contentions of the Paper are that

- all aspects of internal control (not just financial control) within organisations ought to be monitored and that the quality of corporate governance should be strengthened
- whilst boards of directors (or equivalent governing bodies) have prime responsibility in these areas, qualitative appraisals (including recommendations to rectify control weaknesses) can best be provided by a professional internal auditing function
- the internal auditing function should report to the board (or its equivalent) or the Chief Executive and not to a responsible financial officer as is often the case at present.

In addition, the Paper calls for the European Union to introduce legislation requiring the establishment of a professional internal auditing function in certain key enterprises and sectors.

These include those which invest public money or which are public funded bodies. Legislation in this context would include regulating the qualification and experience criteria for internal auditors. Most importantly, EU legislation would avoid different countries regulating internal auditing in different ways.

This unique contribution to improving control and governance from the internal audit profession in Europe is a major first step by the ECIA. It represents a significant move ahead for internal auditing. Many national governments in Europe have long recognised

that internal auditing has a strong role to play in improving corporate governance in all sectors of economic activity.

Now, with the publication of the Position Paper, the EU has the benefit of the unified views of a range of European practising internal audit leaders. The Paper gives the EU the opportunity and the impetus to improve the standards of business control and corporate governance in organisations throughout Europe.

Notes for Editors

The ECIA was founded in 1962 by a number of European national internal auditing institutes which then collectively represented fewer than 3000 members. It has since grown to include 20 European countries and is the channel through which the collective views of over 11000 internal auditors are heard.

Comissão de Coordenação da Região Norte - CCRN

Pelo Senhor Ministro das Finanças foi solicitado a esta Comissão de Coordenação Regional uma análise sobre o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal. Nessa sequência, o Senhor Presidente desta Comissão de Coordenação Regional pediu à Direcção Regional de Administração Autárquica/Divisão de Investigação e Estudos Autárquicos para elaborar um documento com os aspectos mais relevantes do referido Relatório para a vida das Autarquias Locais.

A análise que faremos restringe-se às implicações que a profunda Reforma terá a nível das finanças locais, visto ser este o âmbito da nossa intervenção.

I. Aspectos gerais

1. Desde logo, entendemos que a Reforma do Sistema Fiscal deve ser perspectivada de forma integrada, que, sem pôr em causa a autonomia do poder local, aborde a matéria das receitas fiscais, tendo em consideração a repercussão que as soluções propostas possam ter no financiamento da administração local.

2. Além disso, entendemos que perspectivando, desde já, o futuro quadro das Regiões Administrativas, devem ser ponderadas as implicações que as fontes de financiamento deste nível de administração pública terão no contexto do sistema fiscal.

II. Aspectos específicos

1. A Comissão no seu Relatório faz algumas sugestões sobre apenas dois dos impostos municipais, nomeadamente sobre a contribuição autárquica e imposto municipal de siza.

Ora, nessa sequência refere-se concretamente a opção pela eliminação da siza (p. 5) e a articulação da contribuição autárquica com o IRS e o IRC. No entanto, não formaliza propostas concretas nestas matérias, uma vez que estas soluções implicariam reduções significativas nas receitas municipais.

Aporta, ainda, para a necessidade de uma reformulação do quadro de financiamento das Autarquias Locais, o que entendemos ser pertinente.

Parece-nos, assim, que não obstante ser necessário proceder a uma revisão da Lei das Finanças Locais, de forma a tipificar fontes alternativas de financiamento, o certo é que as alterações nestes dois impostos não devem ser assumidas neste momento, sem uma reflexão profunda das respectivas implicações na situação financeira dos Municípios.

2. Além disso, a Comissão pronuncia-se no sentido de ser indesejável a transferência para as Autarquias Locais da competência para a liquidação e cobrança dos impostos municipais.

No entanto, na nossa perspectiva, a liquidação deverá continuar na Direcção Geral de Contribuições e Impostos (DGCI), se bem que a cobrança deva ser objecto de estudo, de forma a viabilizar a sua eventual transferência para as Autarquias Locais. De facto, na nossa opinião, estas têm sido prejudicadas em termos financeiros, porque, embora o nº 5 do artigo 7º da Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro, disponha que serão transferidos para o Município até ao dia 15 do mês seguinte ao da cobrança dos impostos, os respectivos rendimentos, o certo é que, na maior parte das vezes, estes prazos não são respeitados, o que provoca apertos de tesouraria, tendo mesmo as Autarquias Locais que recorrer a empréstimos de curto prazo para suprir as insuficiências financeiras.

Acresce ainda a este facto que os Municípios são onerados com os encargos de liquidação e cobrança, o que aumenta as suas despesas.

3. A Comissão preconiza, em contrapartida, a cobrança pela DGCI das taxas de esgotos e saneamento, argumentando com a sua ligação à contribuição autárquica.

Na nossa óptica, não se verifica qualquer economia de custos com tal cobrança, na medida em que a DGCI irá, com certeza, cobrar por tal serviço e voltar-se-ia a colocar a questão dos recursos ficarem reduzidos, o que se poderia traduzir em maiores encargos para os municípios caso, estes tivessem que recorrer ao crédito para se financiarem a curto prazo.

Questiona-se, também, a sua estreita ligação à contribuição autárquica, nomeadamente no caso das isenções, para além de que a própria organização municipal se encontra adaptada para proceder a tal cobrança.

4. Quanto à contribuição autárquica, recomenda a Comissão a redução dos benefícios fiscais concedidos, nomeadamente a diminuição da duração das isenções temporárias e redução do número das isenções permanentes, bem como a redução do valor das respectivas taxas.

Enquanto o Código das Avaliações, previsto na Reforma Fiscal de 1989, não for publicado, haverá um desajustamento dos valores patrimoniais dos prédios, pelo que a assunção de medidas como as acima referidas poderão implicar reduções significativas nos recursos financeiros das Autarquias Locais, a não ser que os municípios sejam compensados nos termos do nº 7 do artigo 7º da Lei das Finanças Locais.

Relembra-se, aliás, que as repercussões das medidas adoptadas pela Lei nº 39-B/94, 27 de Dezembro, de redução da taxa da contribuição autárquica sobre os prédios urbanos só poderão ser avaliadas no próximo ano, quando dispusermos das contas de gestão de 1996.

5. Pretende ainda a Comissão que os valores da receita gerada pela contribuição autárquica, mesmo após a revisão do respectivo regime, sejam mantidos ao mesmo nível, pois considera que os problemas de financiamento das Autarquias Locais não devem ser resolvidos por via fiscal. Tal como já anteriormente referimos, perfilhamos o entendimento de que se deve proceder a uma reforma de fundo da Lei das Finanças Locais, pois as autarquias não devem estar tão dependentes do FEF, como acontece actualmente, criando-se condições para gerarem receitas próprias que possam colmatar as suas carências em termos financeiros.

João Plácido Pires

Tendo recebido um exemplar do Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, acompanhado de uma amável carta do Senhor Ministro pedindo comentários e sugestões, apresento a minha contribuição para o debate, respondendo assim ao convite que foi formulado.

Inclui a análise nas propostas formuladas quanto à orgânica da Administração Fiscal, matéria onde o Relatório depois de inovar, e bem, propondo a criação de um serviço de Administração Fiscal próximo na flexibilidade e orgânica a um Instituto Público, se esgota em propostas que considero algo confusas e contraditórias e menos capazes de permitir que a Administração Fiscal dê resposta aos desafios do presente e do futuro e alcance níveis acrescidos de eficiência e de equidade fiscal.

1. A criação de um Serviço de Administração Fiscal com um órgão directivo colegial é uma boa solução. Este serviço deveria, contudo, integrar diversas Direcções, equivalentes a Direcções Gerais, organizadas e estruturadas em função do cliente — o contribuinte — para além de serviços de apoio logístico e do Centro de Estudos Fiscais.

A actual separação entre DGCI e DGA deveria ser abandonada e mesmo algumas funções e estruturas da ISF deveriam ser integradas no futuro serviço da Administração Fiscal.

Esta é, por exemplo, a solução adoptada na Holanda e na Dinamarca, países relativamente próximos a Portugal em dimensão e onde a administração fiscal funciona com uma eficiência modelar. Por este motivo, e ainda por no passado terem tido a administração fiscal organizado segundo estruturas orgânicas similares aquelas com que nós hoje ainda trabalhamos, deve a sua experiência orientar-nos e guiar-nos.

2. A linha orientadora da evolução verificada nos últimos anos na administração fiscal dos dois países referidos, bem como de outros da UE e não só é a adaptação da estrutura às exigências impostas pelos vários tipos de contribuintes. É a utilização da orientação cliente, que revolucionou as estruturas das empresas, para criar eficiência na Administração Fiscal.

Paralelamente, e como principal factor condicionante, surge o suporte informático, área onde soluções internas e o recurso ao "outsourcing" são utilizados em graus diversos, sempre com a preocupação essencial de dispor de informações consolidadas e actualizadas sobre a situação tributária dos contribuintes.

É, hoje, indispensável a Administração Fiscal ter acesso a recursos informáticos sempre actualizados, mesmo quando o respectivo custo tende a representar a maior parcela (mais 50%) dos encargos de funcionamento, incluindo os custos com o pessoal de toda a administração fiscal.

Outro factor condicionante importante é o tipo de relacionamento existente com a Administração Local e a Segurança Social, sendo talvez desejável a integração da liquidação e colecta destas receitas na Administração Fiscal. É, no mínimo, indispensável assegurar o acesso pela Administração Fiscal aos dados informatizados relativos aos impostos sobre a propriedade (Impostos Locais) e à situação das empresas perante a Segurança Social.

Finalmente, a organização da Justiça Fiscal e a sua maior ou menor integração na Administração é igualmente um factor a ter em conta, havendo aqui também que no mínimo assegurar o acesso da Administração Fiscal aos dados informatizados relativos à situação dos processos em Tribunal.

3. Considerando os aspectos referidos e o que conheço do actual estado da Administração Fiscal portuguesa julgo possível e desejável uma evolução da orgânica, criando-se um Serviço de Administração Fiscal, conforme proposto pela Comissão, integrando contudo também a DGA e estruturado tendo em atenção o seguinte:

- a) Existem essencialmente três tipos de contribuintes:
 - os exclusivamente trabalhadores por conta de outrem, sem ligações familiares a outros que controlam empresas;
 - os proprietários de empresas, profissionais liberais e respectivos familiares, bem como as empresas e actividades a que estão ligados;
 - as grandes empresas nacionais ou as multinacionais que operam no país e os respectivos administradores e seus familiares.Cada um destes tipos de contribuinte põe exigências específicas à Administração Fiscal, às quais só é possível dar resposta com estruturas especialmente adaptadas a cada caso.
- b) Conforme recomendado pela Comissão é desejável manter na Administração Fiscal:
 - a liquidação e cobrança dos impostos locais (impostos sobre a propriedade);
 - alargar a sua actuação à cobrança das contribuições para a Segurança Social;Desta forma assegura-se a maior abrangência no tratamento do contribuinte e promove-se a eficiência, através da melhor utilização dos meios, sobretudo informáticos.
- c) Os Tribunais Tributários são independentes da Administração Fiscal, mas devem partilhar o mesmo sistema informático. As taxas de execução fiscal administrativa devem ser exercidas pelos mesmos serviços e funcionários que acompanham o contribuinte falto. Os processos só devem mudar de responsável quando e se vão para Tribunal. Os prazos para actuação dos serviços quando os contribuintes não cumprem, para execução ou penhora, devem contar-se em horas e dias e não em meses e anos.
- d) A Inspeção Tributária deve fundir-se com os serviços operacionais, ou melhor, os serviços que tratam dos contribuintes que não sejam exclusivamente trabalhadores por conta de outrem devem ser sempre e também serviços de inspeção.
- e) As estruturas funcionais devem limitar-se ao Centro de Estudos Fiscais, às áreas de apoio logístico e informático, à Auditoria Interna, à ligação com a Polícia de Investigação (aspectos fiscais ligados a crimes de droga, contrabando, etc.) e à ligação

operacional com as Administrações Fiscais dos países da UE e outros com os quais se celebraram acordos de dupla tributação. Assim os actuais serviços operacionais especializados por imposto deverão desaparecer, para dar lugar a serviços estruturados em função do tipo de contribuinte.

- f) A informática tributária deve numa primeira fase integrar o Serviço como uma unidade autónoma — Direcção-Geral ou empresa participada —, podendo, posteriormente, autonomizar-se ou dar lugar ao "outsourcing" das principais funções. A integração pela forma indicada parece-me importante nesta fase de profunda transformação para assegurar o bom ritmo da modernização e a coe-rência total das opções. Posteriormente, poderia autonomizar-se e prestar serviços a todo o Estado, pois os recursos informáticos a mobilizar para satisfazer as necessidades da Administração Fiscal e tratar os milhões de contribuintes poderão também, sem custos adicionais, dar resposta a todas as outras necessidades de Ministérios como o das Finanças, Justiça (com o BI e o número de identificação das Sociedades) e outros.
- g) A Comissão no seu Relatório propõe a integração das Tesourarias da Fazenda Pública na DGCI. Considero mais adequado manter as tesourarias na DGT até à sua futura extinção, por motivo de se tornarem desnecessárias, já que as tesourarias têm, prioritariamente, de estar ligadas ao sistema de arrecadação do Estado e não aos sistemas da Administração dos Impostos.

Com a extinção da cobrança virtual, operada pelo diploma que criou o actual regime de tesouraria, em fase de implementação, os tesoureiros deixaram de ter um papel relevante em termos de administração fiscal. São meros cobradores, que prestam um serviço comparável com o prestado pelos Bancos, SIBES e CTT na arrecadação das receitas.

Dentro de 3 a 4 anos a questão poderia ser reequacionada, nomeadamente tendo em vista a integração dos funcionários das tesourarias a extinguir.

4. De acordo com o referido, a estrutura orgânica que proponho para a Administração Fiscal, que integraria para além da DGCI, a DGA, a Inspeção Tributária da IGF, e alguns serviços do II ligados à exploração da aplicação da Contribuição Autárquica, seria a seguinte:

a) 1º nível

Presidente do Serviço de Administração Tributária e Conselho de Administração integrando os seguintes dirigentes de 1º nível:

- Director-Geral da Tributação de Particulares
- Director-Geral da Tributação de Empresas e Profissionais Livres
- Director-Geral da Tributação de Grandes Empresas e Controlo da Fronteira Externa
- Director do Centro de Estudos Fiscais
- Director-Geral da Informática
- Director da Auditoria e Inspeção
- Director de Pessoal e Administração

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

+ Director do Serviço Jurídico

b) Direcção-Geral da Tributação de Particulares

Esta Direcção-Geral resultaria da evolução dos actuais serviços do IRS e Contribuição Autárquica e parte das Repartições de Finanças. Agregaria os contribuintes com menores possibilidades de fuga, já que os respectivos rendimentos são todos eles comunicados pelos empregadores.

Assim os serviços centram-se no tratamento dos fluxos de informação, no controlo das entregas por conta e no processamento dos impostos patrimoniais referentes a propriedades pertencentes a estes contribuintes. São assim e no essencial serviços processadores centralizados. Ao nível concelhio (Repartições) existiriam postos de informação a apoio a estes contribuintes.

O modelo indicado é similar ao modelo holandês, o qual é eficiente e permite minimizar os custos com a administração deste tipo de contribuintes.

Os contribuintes trabalhadores por conta de outrem mas familiares directos do empresário seriam acompanhados pela Direcção-Geral a seguir indicada.

c) Direcção-Geral da Tributação de Empresas e Profissionais Livres.

Este serviço acompanha os contribuintes com maior propensão para a fuga ao fisco.

É assim o serviço com maior número de efectivos e, porventura, aquele cuja organização é mais crítica para se obterem bons níveis globais de eficiência e equidade fiscal.

A sua estrutura poderia provir no essencial da evolução dos serviços do IR e das Direcções de Finanças, aproveitando ainda grande parte do pessoal das Repartições Concelhias.

Este serviço deve organizar-se em Direcções de Fiscalização, sediadas nas principais cidades, subdivididas em equipas, cada uma das quais deve acompanhar um determinado número de empresas e respectivos empresários e familiares, um determinado número de profissionais livres e respectivas famílias e as associações sem fins lucrativos de âmbito local.

A equipa deve executar todas as tarefas, desde a liquidação e fiscalização até às execuções fiscais. É assim, essencialmente, uma estrutura de inspecção, que também liquida e acompanha sistematicamente o contribuinte, do qual tem uma visão integrada, sempre actualizada pela disponibilidade de informação sobre o negócio e os respectivos proprietários ou responsáveis e seus familiares, integrando bens, rendimentos e importações e exportações realizadas, informações estas disponíveis através de um suporte informático adequado, o qual também auxilia através de indicadores a investigação de situações potencialmente anómalas.

Não é desejável, embora seja possível, a existência de serviços ou equipas desta Direcção sediadas fora das principais cidades. Os meios pequenos não são favoráveis para se manter a necessária independência e frieza de actuação em relação a este tipo de contribuintes.

Também aqui o modelo proposto segue muito de perto o modelo holandês.

d) Direcção-Geral da Tributação de Grandes Empresas e Controlo da Fronteira Externa.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

Esta Direcção-Geral controla sob o prisma fiscal as associações sem fins lucrativos de influência nacional, as empresas nacionais, as multinacionais, os respectivos responsáveis, principais sócios e familiares. Engloba ainda as Alfindegas que se revelem necessárias.

Os serviços estão centralizados nas cidades mais importantes do país, excepto os postos aduaneiros que se localizam onde forem necessários.

É essencialmente uma Direcção de Fiscalização, embora administre a generalidade das cédulas que incidam sobre os contribuintes a ela afectos.

Os serviços dividem-se em Direcções, cada uma das quais trata de um certo número de organizações e assegura o funcionamento das alfindegas situadas numa determinada área.

Para o efeito cada Direcção subdivide-se em equipas pluridisciplinares. Estas equipas utilizam os mesmos sistemas informáticos que as restantes Direcções-Gerais do Serviço de Administração Fiscal.

A estrutura deste serviço deverá provir no essencial da actual DGA e da Direcção de Serviços de Prevenção e Inspeção Tributária da DGCI.

e) Direcção-Geral de Informática

Esta estrutura, que pode revestir a forma de empresa de capitais públicos, assegura o funcionamento do centro de informática, das redes de dados, das redes locais incluindo o fornecimento e manutenção do equipamento terminal e o desenvolvimento e manutenção das aplicações informáticas, em estrita articulação com os utilizadores.

É simultaneamente um prestador de serviços de informática e uma estrutura especializada onde estão integrados os principais analistas de sistemas da administração tributária. É esta Direcção a principal responsável pela necessária actualização tecnológica da administração fiscal.

f) Direcção de Auditoria e Inspeção

Integram-se nesta área todos os serviços operacionais especializadas, desde a auditoria, que constitui uma Direcção, até ao serviço que assegura o apoio em questões fiscais à polícia de investigação.

É nesta área que se recomenda a integração da Inspeção Tributária da IGF, que deveria constituir a sua base e dos serviços de auditoria da DGA e da DGCI.

g) Direcção de Serviço Jurídico

Além do apoio jurídico geral ao funcionamento do Conselho de Administração, este serviço representa a administração fiscal junto dos Tribunais, promovendo a defesa dos interesses do Estado.

h) Os restantes serviços são para além do Centro de Estudos Fiscais, com as funções actuais, os Serviços de Pessoal, Formação — muito importante — Planeamento e Controlo, Orçamento e Contabilidade, Secretariado do Conselho e Instalações e Logística, integrados numa Direcção de Pessoal e Administração, com assento no Conselho.

5. Da forma como vier a ser realizada a transição do actual modelo para o proposto depende o sucesso da reforma.

Julgo recomendável primeiramente criar o Serviço de Administração Fiscal, integrando para além da DGCI e da DGA, que se manteriam como Direcções Gerais cujos responsáveis integravam a Comissão Instaladora, a Inspecção Tributária da IGF e a Informática Tributária, que se autonomizaria, serviços que também integrariam a Comissão Instaladora, juntamente com o Director do Centro de Estudos Fiscais.

Seria a Comissão Instaladora quem prepararia o programa concreto de migração dos actuais serviços para um novo modelo que privilegiasse os aspectos indicados, nomeadamente o tratamento integrado do contribuinte, tomando em atenção as suas reais características e possibilidades de fuga ao fisco.

6. Sem prejuízo da minha disponibilidade para aprofundar as opções esboçadas e o respectivo fundamento, recomendo o estudo aprofundado dos casos holandês e dinamarquês, quer na actualidade, quer no passado, como fonte inspiradora na sua semelhança e diversidade para sairmos do impasse em que nos encontramos, o qual é tão profundo que se reflecte no próprio relatório da Comissão, que depois de avançar com a excelente proposta de criação do Serviço de Administração Fiscal, seguindo exemplos estrangeiros, se esgota em propostas complementares inconsequentes e que na prática nada mudam.

Seria preferível ter proposto o regresso puro e simples e integral ao modelo dos anos 30, embora agora apoiado por uma rede informática moderna. Pelo menos teríamos uma estrutura ligeira mas totalmente responsabilizada, que promovia a visão do contribuinte como um todo, que integrava as tarefas de administração corrente com o processo coercivo, juntava a liquidação com a fiscalização, não esquecia a formação permanente e dispunha de uma inspecção interna assegurada pela IGF, a qual responsabilizava e punia os menos eficientes.

A actual situação, que o relatório acaba por defender, com impostos administrados localmente e impostos administrados centralmente, em que o tipo de imposto ou o tipo de trabalho — liquidação ou fiscalização — assume o papel central e onde o contribuinte é colocado no fim da cadeia e não é visto como um todo, se permite defender interesses instalados e partilhar poderes, não é susceptível de evoluir para melhor sem uma ruptura no sentido indicado, processo por que outras administrações já passaram e com bons resultados.

Lisboa, 26/04/96

Secção do Partido Socialista da Almirante Reis**NOTA INTRODUTÓRIA**

A presente análise, elaborada pelo coordenador do Grupo de Fiscalidade da Secção do PS da Almirante Reis, além das insuficiências noutra nota descritas, não está completa, por vicissitudes várias, protestando o signatário, se tiver condições para o fazer, à posteriori, juntar mais elementos.

Esta análise, além de ter o apoio consensual dos componentes do Grupo de Trabalho Sobre Fiscalidade da Secção do PS da Almirante Reis, só foi possível, com estas características (ainda que não completa), pelo muito trabalho que o Grupo colectivamente desenvolveu, com prejuízo do seu descanso, com muito debate e espírito de entrega. Para todos o meu muito obrigado.

Sugeria ao Ministério das Finanças que, além de futuramente promover debates e reflexões sobre toda esta temática, com base no Relatório da Comissão, possibilitasse a funcionários ou Grupos que apresentaram trabalhos, alguma dispensa ou flexibilidade nas horas de serviço, para que possam, mais eficazmente, contribuir para esta nobre tarefa, que se destina a dar ao País uma melhor Administração Fiscal e um sistema tributário mais moderno e justo.

Lisboa, 28 de Junho de 1996

Fernando António da Costa Rocha

Introdução

Este Grupo de Trabalho está na generalidade de acordo com as recomendações feitas pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, que acha muito positivas, sendo, aliás, algumas delas coincidentes com as sugestões que este Grupo já formulou e entregou na Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais. Consideramos mesmo que o Relatório em apreço é um documento único e de grande valor, quer pela exaustiva análise que faz dos grandes problemas da Administração Fiscal, quer pelo acerto da maioria das recomendações. Será um grande desperdício não o aproveitar e deixá-lo cair no esquecimento.

Isto é tanto mais verdade quando se sabe que a Administração Fiscal tem que forçosamente ser reformada, de modo a dotá-la, simultaneamente, de maior democraticidade (transparência) e operacionalidade, que vise a eficácia e a justiça na aplicação das Leis Fiscais, de acordo com o estipulado nos art.ºs 106º e 107º da Constituição da República, pois “a manutenção do actual estado das coisas viola, frontalmente, os princípios da função redistributiva da riqueza que o sistema fiscal deve visar, não permitindo a diminuição das desigualdades sociais”.¹

A fuga quase generalizada de todos os outros rendimentos, que não os auferidos pelos trabalhadores por conta de outrem, configura, além do escândalo, uma situação de grande injustiça social com que o Governo socialista tem de acabar, constituindo esta promessa eleitoral um dos maiores desafios ao Governo e sem dúvida o maior desafio que a equipa do Ministério das Finanças tem de enfrentar. Daí que este Grupo apoie, claramente, as duas grandes opções da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, que são a aplicação dos métodos indiciários e a abolição do sigilo bancário, para efeitos fiscais.

Quanto à abolição do sigilo bancário subscrevemos na íntegra as declarações do Presidente da Comissão — Dr. Silva Lopes — que numa estação de Tv declarou, com toda a lógica, que se os funcionários bancários são de confiança para, através dos terminais informáticos da banca, terem acesso à situação bancária dos depositantes, também os cerca de 11 mil funcionários da DGCI o são, estando igualmente sujeitos a sigilo profissional.

Tal como a inversão do ónus da prova teve como efeito perverso a não possibilidade de aplicação de métodos indiciários, o que de facto perversamente, na prática, conduziu à violação dos art.ºs 106º e 107º da Constituição da República, como já se disse, também a manutenção do sigilo bancário contribui, perversamente, para que os mais prefaiteiros e, simultaneamente, mais poderosos, economicamente e não só, continuem a esconder os seus verdadeiros rendimentos, impedindo-se, desta forma, a Administração Fiscal de os “caçar” e tributar.

¹ Citação do artigo “O efeito perverso da inversão do ónus da prova”, publicado em 19 de Maio de 1984, no Jornal Português de Economia e Finanças, transcrita a folhas 67 do livro *Sindicatos nos Impostos*, da autoria de Fernando Rocho, coordenador deste Grupo de Trabalho.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Reconhecemos que tanto o sigilo bancário como o facto de, actualmente, caber à administração fiscal o ónus da prova, na generalidade das situações, admitindo-se, assim, a boa fé que o Estado deposita nos cidadãos-contribuintes, estão, no campo meramente dos princípios, correctos, só que, na realidade, o preço que o Estado e, sobretudo, a grande maioria dos cidadãos pagam por este autêntico idealismo ingénuo é demasiado alto, conduzindo, como se vê, à grande injustiça fiscal e à completa impossibilidade de se baixarem as taxas e, conseqüentemente, a carga fiscal, que beneficiaria a grande maioria dos cidadãos-contribuintes. A manutenção da actual situação de *laissez-faire* e impunidade descredibiliza a Administração Fiscal e, mais grave do que isso, o Governo e o próprio Estado.

Se o realismo em política é um factor de capital importância a ter em conta, então haja a coragem política de, em nome desta, bem como da justiça fiscal e social, pôr cobro a este escândalo maior da sociedade em que vivemos. O Estado de Direito que somos, só o será de facto se a esta situação se puser cobro.

Também achamos correctíssimo que a Comissão tenha compreendido que a criação, de novo, de remunerações acessórias, com as características dadas de prémios de produtividade, são um factor estimulante para os funcionários, com grande relevância no aumento da cobrança de receitas fiscais. Sobretudo nas cobranças coercivas em processo de execução fiscal, bem como na intenção de maior número de infracções e conseqüente levantamento dos respectivos autos de notícia. Para além de constituírem um prémio para tarefas muito espinhosas e de risco, servirão para combater um certo sentimento de "deixa andar", que em alguns funcionários se instalou (com alguma razão pela insensibilidade como nos últimos anos nós funcionários públicos fomos tratados) e poderão, em última análise, constituir factor dissuasor de actos, ainda que esporádicos de corrupção (mais ou menos claramente classificáveis como tal, uma vez que a maioria dos funcionários vigiarão o andamento dos processos de maior montante, por exemplo, em virtude de beneficiarem com a sua célere cobrança.

Refira-se, aliás, que estas verbas, a distribuir pelos funcionários, não saíram dos Cores do Estado, continuando elas, embora em montantes muito inferiores aos do passado, a serem cobradas mas aplicadas noutros fins. É óbvio que se passaram a ser novamente distribuídas o seu volume aumentará desde logo consideravelmente e, conseqüentemente, as cobranças que as originam.

A esperança de correção das grandes injustiças fiscais, geradas nos últimos anos, que conseqüentemente agravaram as injustiças sociais, as grandes expectativas criadas pelos funcionários que, com a vitória eleitoral socialista, se poria termo às injustiças de carácter laboral (que o cavaquismo deixou acumular e semeou) e, sobretudo, se re-dignificariam as funções dos funcionários dos impostos, não descredibilizados nos anos do cavaquismo, constituem justos anseios que não podem ser defraudados.

Também a exigência de uma Administração Fiscal mais democrática e participada, por todos os que nela trabalham exigem do actual Governo um grande empenhamento. E

preciso gradualmente eradicar uma mentalidade autoritária e autista que o cavaquismo incute, sobretudo, ao nível dos Directores de Finanças e de Serviços, de modo a estimular a criatividade e a participação colectiva de todos para ultrapassar as muitas dificuldades que vamos enfrentar, para tornar a máquina fiscal mais eficaz. É preciso, por outro lado, dar aos funcionários um claro sinal que os medos do passado originados pelo autoritarismo cavaquista pertencem ao passado. E, finalmente, é preciso ter a coragem política de afastar sem contemplações todos aqueles dirigentes que ou por vínculo partidário procuram sabotar a eficácia ou esta nova cultura da Direcção.

A oportunidade que temos pela frente não pode ser perdida.

Cabe ao Governo, aos superiores dirigentes da Administração Fiscal e mesmo aos funcionários, em geral, a grande responsabilidade de construir uma DGCf (bem como uma DGT) virada para o futuro e indiscutivelmente inserida num país socialmente mais justo, democrático e participado, numa palavra mais humanizado.

Se nos IMPOSTOS, como no PAÍS, esta oportunidade perdemos, a História nos julgará.

**Propostas para a realização de receitas fiscais, a curto prazo,
e outras sugestões que se julgam pertinentes**

(Fundamentalmente no âmbito do combate à fraude e evasões fiscais)

Estas sugestões elaboradas pelo Grupo de Trabalho sobre Fiscalidade da Secção do PS da Almirante Reis, de Lisboa, surgem no seguimento de uma série de sugestões feitas ainda no período da campanha eleitoral para as legislativas, sugestões que acabaram por ser contribuições para o programa eleitoral do PS, sendo de facto algumas delas nele incluídas. Derivam, também, fundamentalmente da necessidade imperiosa do PS dar cumprimento aos compromissos eleitorais sobretudo no que concerne ao não aumento dos impostos. A motivação deste documento é já diferente, destinando-se a dar uma contribuição deste Grupo de Trabalho, formado por quase uma vintena de funcionários da Administração Fiscal, das mais diversas categorias e sectores, para fundamentalmente, através de alterações aos procedimentos, se atingirem valores bastante mais altos de receitas, o que permitirá incrementar, desde já, uma maior justiça fiscal.

Não pretendemos entrar muito nas grandes questões que a fiscalidade suscita, pretendemos, sim, com o nosso conhecimento técnico e prático, do dia-a-dia dos serviços, dar uma outra visão da Administração Fiscal e do Tesouro, que aos fiscalistas e mesmo a muitos quadros superiores escapa.

Não quer dizer que ignoremos por completo essas grandes questões, chegando a referir-se mesmo algumas por as consideramos de grande oportunidade.

Também não pretendemos deixar de lado as questões essencialmente estruturais que se colocam no âmbito dos serviços. Embora não as referindo neste nosso primeiro trabalho, de modo algum lhe retiramos a importância que têm para a obtenção de maiores receitas, justiça e lenção no sector dos impostos. As questões estruturais voltaremos em trabalhos posteriores. Isto porque acreditamos que sem uma estrutura correcta e sem a motivação dos funcionários nunca se atingirão plenamente os grandes objectivos ao programa eleitoral que subscrevemos.

Finalmente, incluímos algumas medidas que, a título meramente exemplificativo, pretendem implementar regras efectivas de apoio ao contribuinte e que, simultaneamente, desburocratizem procedimentos obsoletos.

A — Propostas para realização de receitas fiscais urgentes, combate à fraude e evasão fiscais

No âmbito da DGCJ

1. Mobilização de pessoal da Fiscalização para “visitas curtas” abrangendo o maior universo possível de contribuintes, por todos os ramos de actividade.

Para o reforço desta acção, permitir a integração nas equipas de fiscalização de liquidadores e técnicos tributários que manifestem, desde já, a vontade de ingresso na área de fiscalização e que possuam habilitações específicas necessárias ao desempenho da função.

Para colmatar as saídas de pessoal por força do ponto anterior, seriam reforçados os quadros locais de pessoal da DGCJ, com recrutamento de funcionários com pelo menos 5 anos de vínculo à Função Pública, com habilitações mínimas de 11^o ano de escolaridade, com a garantia de acesso a concurso para a carreira técnica da DGCJ. Medida que não invalida a necessidade da abertura de concursos externos para ingresso nas carreiras da Direcção-Geral.

Publicação de Portaria, urgente, a regulamentar a atribuição do suplemento de fisco, criado pelo Decreto-Lei n^o 187/90, de 7 de Junho, ao pessoal afecto a funções de fiscalização bem como à cobrança coerciva.

Objectivo Estratégico:

Acabar com o sentimento de impunidade que, associado à inexistência de fiscalização, torna a fuga ao fisco quase um acto de dever de nacionalidade económica, em virtude de a probabilidade de “ser apanhado” ser muito baixa. O início e o decorrer destas acções deve ser acompanhado também por acções de marketing, com cobertura na Comunicação Social, de modo a explicar claramente a toda a população os objectivos e a justiça de tal campanha, que não se consubstanciaria em mais uma “operação de mero bluff”, como no tempo do Governo anterior.

Objectivos específicos e de curto prazo:

- verificação das Guias de entrega de retenções na fonte de IRS (Mod. 70) e Guias de Imposto de Selo de recibo por confrontação directa das folhas de salários e das relações Mod. 10, bem como das entregas à Segurança Social² e das Declarações periódicas de IVA com os meios de pagamento adequados por confronto directo com os saldos do “balanço” da conta TVA a pagar;
- elaboração de relatório, por visita, para o Director Distrital de Finanças e para o Director do Centro Regional de Segurança Social caso sejam detectadas irregularidades de prestações à Segurança Social. Do relatório deverá constar o tipo de recep-

² Se se considerasse por uma certa comodidade para os interesses do próprio Estado, tornar extensivas aos funcionários da fiscalização tributária essas funções

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

tridade encontrada, grau de confiança contabilístico e o tipo de escrituração adoptado, a existência de atraso na escrituração dos livros de escrituração obrigatória, a situação encontrada, e a necessidade ou não de "inspecção pormenorizada por períodos" em caso de indícios de irregularidades.

2. Elaboração de acordos com as Instituições de Crédito interessadas, para a concessão do crédito imediato aos contribuintes que:

- a) tenham processo de execução fiscal e não possam assumir o pagamento a pronto, desde que o requeiram na RF e apresentem na Instituição de Crédito "certidão de dívida" assinada pelo Chefe de Repartição passada para o efeito, contendo o valor em dívida (quantia exequenda e acrescido).
- b) aos contribuintes que, antecipando-se às acções de fiscalização, autodenunciem irregularidades, desde que o requeiram na RF e apresentem na Instituição de Crédito "certidão", emitida por entidade de direito, passada para o efeito, contendo o valor em falta e acrescidos encargos legais.

Esse crédito, a taxas negociadas para o efeito, terá as seguintes características:

- concessão do crédito através de cheque passado pela Instituição de Crédito, cruzado, emitido a favor da Direcção-Geral do Tesouro, contendo a menção "pagamento de impostos".
- garantia prestada pela Direcção-Geral do Tesouro às Instituições de Crédito (através de aval especial) de reembolso atempado das importâncias em débito na altura do incumprimento (se houver incumprimento). O aval poderá ser reclamado pela Instituição de Crédito a partir do momento em que a mora de qualquer uma das prestações ultrapasse 90 dias. A reclamação do aval será efectuada através de documento criado para o efeito onde se discriminem todos os elementos relativos a operação de empréstimo, de modo a poder proceder-se à reconstrução da dívida e subsequente prosseguimento do processo de execução fiscal.
- o cheque relativo à concessão do crédito será remetido directamente, pela Instituição de Crédito, ao Chefe da Repartição de Finanças da área a que pertencer o contribuinte. Nas 24 horas seguintes à recepção do aludido cheque deve o referido Chefe de Repartição remeter ao gerente da dependência da Instituição de Crédito que tiver efectuado o pagamento os comprovantes legais dos pagamentos efectuados.
- a taxa de juro aplicada aos empréstimos concedidos aos contribuintes das situações atrás descritas pode e deve ser igual ao valor médio das taxas de juro activas e passivas dos cinco maiores bancos a operar no mercado, em virtude de se constatar como operação isenta de risco.
- as Instituições de Crédito comprometem-se a denunciar ao Banco de Portugal todas as situações de incumprimento resultantes deste tipo de operação, o qual fornecerá de imediato essa informação a todas as restantes Instituições de Crédito.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

3. Limitação do critério do "rendimento real" às entidades que, cumulativamente com a sua maior dimensão, apresentem registos contabilísticos dignos de crédito. Aos restantes, aplicar-se-ia o do "rendimento normal" com um valor mínimo a pagar, por classe profissional ou por ramo de actividade.

4. Publicação urgente do Código das Avaliações (para Impostos sobre o Património).

5. Publicação atempada das Estatísticas dos Impostos cobrados.

6. Em consonância com as grandes linhas do Programa Eleitoral do PS para a Administração Pública propomos a criação de um órgão consultivo para melhorar a eficácia da tributação e a arrecadação das receitas fiscais (composto por funcionários da DGCI e da DGT, cujos elementos seriam designados pelo Ministro das Finanças ou, por despacho conjunto dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro), a fim de transmitir ao Governo um conhecimento mais aproximado da realidade que se vive no dia-a-dia dos serviços dos impostos, bem como ser ouvido, sempre que os governantes do sector o entendam, sobretudo antes de serem introduzidas alterações ao funcionamento ou à orgânica dos serviços tendo ainda, entre outras, as seguintes funções:

a) elaboração de propostas para coordenação e interligação funcional entre a DGCI e a DGT;

b) acompanhamento permanente das receitas pagadas e efectivamente cobradas;

c) visitas aos serviços dos impostos para, em diálogo com os responsáveis e funcionários destes, analisar *in loco* as diversas deficiências em termos de eficácia e de recursos humanos;

d) elaboração de propostas com vista a alteração de procedimentos e de gestão de recursos, visando uma maior eficácia.

7. Exclusão de tributação dos agregados familiares de mais baixos rendimentos (cerca de um milhão — 35% do total), sendo que a quebra de receitas seria de apenas de 10 milhões de contos (cerca de 1% das receitas totais do IRS).

Esta medida, além de justa, significaria uma compensação pelo agravamento dos impostos indirectos (IVA) nos produtos essenciais (ocorrido há dois anos), significaria uma importante desobstrução dos serviços fiscais e uma importante redução de custos relacionados com a liquidação e cobrança de tão elevado número de declarações de rendimentos.

8. Combate à fuga de liquidação do IVA, através de acções de fiscalização, envolvendo a Brigada Fiscal da GNR, das mercadorias em trânsito.

9. Superação urgente das deficiências em aplicações informáticas no tratamento das declarações Mods. 10 a 15 (modelos que visam o cruzamento de informação, isto é, a confrontação entre os valores declarados pelas entidades pagadoras de rendimentos e as declarações apresentadas pelos sujeitos passivos).

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

10. Atualização e cruzamento dos cadastros dos sujeitos passivos inscritos em sede de IVA e de IR.
11. Controlo eficaz das retenções na fonte dos rendimentos pagos a não residentes.
12. Cruzamento de informações com as Administrações Tributárias dos restantes Estados-Membros da UE, visando o controlo do IVA intracomunitário.
13. Além da acessibilidade a todos os serviços dos meios informáticos e de uma maior interligação dos vários sistemas já existentes, impõe-se uma reformulação de programas ou aspectos destes para evitar, situações de "estrangulamento" de liquidações.

No âmbito da Direcção-Geral do Tesouro

1. Entrega de documentos cobrados nas instituições colaboradoras na cobrança com a DGT (CTT e Banca) na Tesouraria da Fazenda Pública da área, dentro dos prazos estabelecidos para o efeito, a fim de possibilitar o controlo efectivo deste tipo de cobrança.
2. Penalização adequada para a transferência dos montantes cobrados, nos CTT e Banca, fora do prazo, podendo a sanção ir até à cessação do protocolo de acordo estabelecido com o Estado.
3. Feitura e aprovação da "Lei Orgânica da Direcção-Geral do Tesouro" no mais curto tempo possível, em face da necessidade de adequação dos métodos clássicos do Tesouro ao novo sistema de cobrança e o consequente reajustamento das estruturas da Direcção-Geral do Tesouro.
4. Proibição das situações de auto-cobrança de impostos, por parte das entidades colaboradoras, evitando a dupla posição jurídica de cobradores por conta do Estado e de devedores tributários.
5. Possibilidade das Tesourarias da Fazenda Pública, nos impostos autoliquidados ou liquidados centralmente, liquidarem no acto do pagamento os juros e multa devidos, para os pagamentos efectuados fora de prazo.
6. A recolha, o tratamento e a transmissão de dados à Direcção-Geral da Contabilidade Pública e aos destinatários das receitas, em tempo útil, de forma a possibilitar uma eficaz gestão financeira, administrativa e orçamental.
7. A cobrança do IVA nas Tesourarias da Fazenda Pública, em modelo similar ao actual, mas em Mercado, possibilitando a devolução do recibo ao contribuinte e as tarefas decorrentes do ponto 6.
8. Ultilização da instalação informática nas Tesourarias da Fazenda Pública com vista a conseguir-se uma maior celeridade na elaboração da Conta Geral do Estado e substituição da contabilidade operada nas Direcções Distritais de Finanças, por um lado, e a concertação de políticas financeiras entre a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral da Junta do Crédito Público (através de percepção atempada do estado geral da Conta), por outro.

9. Regulamentação e incrementação das tarifas de inspeção, auditoria e coordenação, no âmbito da Direcção-Geral do Tesouro.

10. Revisão imediata da Portaria de Contingentação de Quadros do Pessoal das Tesourarias da Fazenda Pública, impedindo que haja tesourarias com apenas dois funcionários, o que na prática cria situações de ruptura, por largos períodos, por diversos motivos, dando lugar a tesourarias com um único funcionário em serviço ou mesmo provocando, inevitavelmente, o seu encerramento.

11. Tal como se estão a aproveitar os balões das Tesourarias da Fazenda Pública para a subscrição de títulos do Tesouro Familiar, devem-se aproveitar os mesmos para a subscrição de "Certificados de Alamo", dinamizando-se este tipo de poupança popular com menores custos de gestão.

B — Implementação de regras efectivas de apoio ao contribuinte, desburocratização de procedimentos, como por exemplo:

1. Fazer regressar as reclamações às Repartições de Finanças, voltando a conferir ao seu chefe o poder para as decidir. Só o recurso destas deverá ser da competência do Director Distrital de Finanças.

2. A partir do despacho de deferimento das reclamações, para o qual se fixará o prazo máximo de um ano (ou seis meses), caso haja certidão de relaxo, deverão de imediato ser desbloqueados os reembolsos subsequentes, que o sistema informático bloqueia (por exemplo ao nível do IRS).

3. Criar serviços de atendimento personalizado, sobretudo nas grandes cidades com grande fluxo de público, ou nas próprias Repartições de Finanças, em que haja condições para tal, ou em alternativa, sempre que se justifique, criar Postos de Atendimento com essa finalidade.

4. Exclusão da exigência de requerimento a exigir certidão — relativamente moroso (10 dias) e com emolumentos (custos) suportados pelo contribuinte — sempre que se verifique que o que o contribuinte requer se destina a certificar um erro dos próprios serviços.

Assim, sempre que o funcionário verifique, através de meios dignos de crédito, que se está na presença de um erro dos próprios serviços ou de um atraso anómalo destes e o contribuinte solicite prova desse facto para do mesmo fazer prova num outro serviço ou entidade, será passada uma simples declaração num prazo muito inferior ao concedido para a passagem de certidão e sem quaisquer custos para o contribuinte. Se o acto puder ser provado com a simples impressão de documento proveniente do sistema informático, esta seria entregue ao contribuinte de imediato e devidamente autenticada.

Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Sobre Fiscalidade da Secção do PS da Almirante Reis.

Lisboa, 14 de Dezembro de 1995.

O Coordenador do Grupo,

Fernando Costa Rocha

Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública da Região Autónoma dos Açores

O presente trabalho, quer por circunstâncias relacionadas com o seu enquadramento institucional, quer por circunstâncias de tempo, não tem a pretensão de ser um estudo desenvolvido sobre a problemática respeitante à fiscalidade nacional quando confrontada com o regionalismo existente no Estado Português, mas apenas um documento que procura chamar à atenção e despertar o interesse para alguns aspectos críticos da temática em causa, procurando assim ser um contributo, ainda que modesto, ao âmbito da reforma em causa.

Igualmente, como nota prévia, gostaríamos que comentar o facto de, o relatório enviado por Sua Excelência o Ministro das Finanças, da autoria da Comissão para o Desenvolvimento da reforma Fiscal, não fazer referência à problemática da fiscalidade nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Pensamos que um documento desta natureza deve incluir, na sua origem, pelo menos, referências ainda que genéricas sobre a "fiscalidade regional", e que o facto de não o fazer confirma a ideia de que a cultura regionalista em Portugal incide apenas num plano essencialmente político. Paulatinamente, será importante dar maior abrangência nacional ao fenómeno das Regiões Autónomas, por inversão desta tendência.

1 – A Adaptação do Sistema Fiscal

A problemática da fiscalidade na Região Autónoma dos Açores tem uma enorme importância porquanto, no sistema de financiamento das Regiões Autónomas, as receitas fiscais desempenham um papel de grande relevância uma vez que a Constituição atribui estas receitas às Regiões em termos muito amplos, o que é corroborado pelo Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) ao definir a regra de acordo com a qual a Região é titular de todos os impostos que apresentem qualquer conexão com o seu território.

Conforme estabelece o nº 1 do artigo 9º do EPARAA a Região "terá um sistema fiscal adequado à sua realidade e às necessidades do seu desenvolvimento económico e social..." dispondo o nº 2 do mesmo artigo que o sistema fiscal regional "... será estruturado por forma a assegurar a correção das desigualdades derivadas da insularidade, com vista à repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos e a concretizar uma política de desenvolvimento económico e de maior justiça social."

A adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais levanta o problema da repartição de competências entre os órgãos de soberania e os órgãos do governo regional, questão o que, no entanto, parece vir resolvida no texto da própria Constitui-

ção ao prever a necessidade de uma lei quadro da Assembleia da República para que se possa proceder a essa adaptação (vd. artigo 229º, nº 1., alínea i) da Constituição).

O facto de se exigir a intervenção da Assembleia da República, traduzido na aprovação de uma lei quadro, não prejudica, em caso algum, que os órgãos do governo regional não disponham de espaço de actuação nesta matéria. Pelo contrário, é de notar que o desenvolvimento dos princípios contidos na lei quadro competirá aos órgãos legislativos regionais, por se tratar de matéria do seu interesse específico, o que encontra eco na alínea j) do artigo 33º do Estatuto Político Administrativo.¹

2 – O Exercício do Poder Tributário.

O exercício do poder tributário da Região é, por força da Constituição e do EPARAA, uma realidade distinta da adaptação do sistema fiscal nacional, devendo assim de ser possível entendê-lo como o poder de criar impostos, uma vez que este último encontra-se abrangido na forma genérica de adaptação do sistema fiscal nacional, podendo envolver tanto a alteração de impostos existentes, como a supressão ou a criação de novos impostos no âmbito regional.

Conforme sustenta Sousa Franco², o poder tributário a que aludem a alínea i) do nº 1 do artigo 229º da Constituição e o nº 1 do artigo 9º do EPARAA, situa-se num plano abaixo do poder de adaptação do sistema fiscal nacional, mas, num plano superior ao do simples poder de Administração tributária, que engloba, designadamente, os seguintes poderes referidos no artigo 96º do EPARAA:

- a) Lançar, liquidar e cobrar impostos e taxas;
- b) Exercer a posição de sujeito activo de impostos e taxas;
- c) Estabelecer formas e prazos de lançamento, liquidação e cobrança;
- d) Decidir nos termos da lei sobre a aplicação de benefícios fiscais.

Cu seja, segundo o mesmo autor³, o poder tributário próprio consiste no poder de “decidir por acto legislativo regional nas matérias fiscais que: ponto 1 - não sejam da competência reservada da Assembleia da República; e, ponto 2 - sendo da competência reservada, tenham por ela sido tratadas com admissão de desenvolvimento ou adaptação por parte dos órgãos regionais”.

3 – Disponibilidade das Receitas Fiscais

Do ponto de vista da disponibilidade das receitas fiscais por parte da Região refira-se, em primeiro lugar, que a possibilidade de alteração do sistema fiscal nacional, independentemente de qualquer manifestação de vontade das Regiões, mesmo que não se lhe

¹ A este propósito, Sousa Franco, *Finanças do Sector Público*, cit., pag. 693.

² *Finanças do Sector Público*, cit., pag. 696.

³ *Finanças do Sector Público*, cit., pag. 694.

atribua um âmbito tão vasto como tem sido feito pelo Tribunal Constitucional, representa uma das principais fragilidades da autonomia regional por impossibilitar a utilização do instrumento fiscal para a prossecução de objectivos de política económica regional e por colocar as regiões numa posição de incerteza permanente quanto aos níveis e à segurança das receitas. Apenas na presença de um quadro normativo que assegure rigorosas condições de certeza e de estabilidade, não será de se sustentar que a garantia constitucional de disponibilidade das receitas implica para o Estado a obrigação de compensar as Regiões de qualquer consequência negativa resultante de alterações no sistema fiscal nacional.

Outro aspecto, ainda nesta matéria, é o que se prende com a repartição de receitas fiscais entre o Estado e a Região consubstanciado na dificuldade em definir, com exactidão, os limites entre as receitas que devem ser atribuídas a esta e aquelas que devem permanecer na titularidade do Estado.

Independentemente da Constituição e do EPARAA definirem como regra geral a de que todas as receitas cobradas na Região ficam na sua disposição, subsistem problemas de ordem prática que conduzem a divergências significativas, de sinal negativo para a Região, entre as receitas fiscais que teoricamente são sua pertença e aquelas que efectivamente dão entrada nos seus cofres e que, em última análise, poderão estar ligadas à inexistência de critérios rigorosos e seguros na determinação do montante das receitas geradas na Região bem como à falta de mecanismos de controlo que potenciem a avaliação das transferências para a Região.

4 – As especificidades vigentes

Presentemente, no que respeita à diferenciação fiscal, a Região dispõe de alguns regimes específicos que, a nível dos impostos directos, se traduzem no regime previsto, para a Zona Franca da ilha de Santa Maria, no Estatuto dos Benefícios Fiscais, e a nível dos impostos indirectos nos regimes especiais existentes no âmbito do IVA (vd., designadamente, CIVA e Decreto-Lei nº 347/85, de 23 de Agosto), dos décos minerais (vd. Decreto-Lei nº 123/94, de 18 de Maio; Decreto-Lei nº 124/94, de 18 de Maio; Decreto-Lei nº 261-A/91, de 25 de Julho e Decreto-Lei nº 225/93, de 21 de Junho), do tabaco (vd. Decreto-Lei nº 325/93, de 25 de Setembro) e das bebidas alcoólicas (vd. Decreto-Lei nº 104/93, de 5 de Abril).

As presentes adaptações fiscais reputam-se como tendo grande relevância para a Região e têm por objectivo, fundamentalmente, e na generalidade dos casos, a criação de condições de sustentação do tecido económico regional dadas as suas especificidades, particularmente as relacionadas com a dimensão e o distanciamento geográfico, estando todas reconhecidas no ordenamento jurídico Comunitário.

5 – Os serviços

Em matéria de organização dos serviços, tendo como pressuposto a manutenção da situação actual de não regionalização dos serviços tributários e a fim de dar solução a graves situações de carência de pessoal que se verificam nos respectivos serviços do Estado existentes na Região, sugerimos que as Direcções e Repartições de Finanças, tenham a possibilidade de realizar concursos regionais, de forma a colmatar as referidas deficiências de falta de pessoal, devido ao facto de haver uma certa relutância na fixação de quadros oriundos do continente, por não existirem incentivos que possibilitem a estabilização desses mesmos quadros na Região Autónoma dos Açores.

6 – Observações finais

Pensamos que um trabalho da natureza do que foi levado a cabo pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, deve incluir na sua origem a abordagem dos aspectos relacionados com a fiscalidade nas Regiões Autónomas, considerando que é a própria Constituição a falar na adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais bem como no exercício do poder tributário próprio e na disponibilidade das receitas fiscais nela cobradas, sob pena de se fazer tábua rasa do referido todo constitucional.

O desenho constitucional e estatutário da autonomia financeira regional contém potencialidades elevadas que permitirão na prática a obtenção de resultados compatíveis com aquelas mesmas potencialidades e, também, em consonância com os objectivos de descentralização política que presidiram à institucionalização das Regiões Autónomas.

Em particular, toma-se imperioso, através do estabelecimento de critérios rigorosos e seguros na determinação do montante das receitas geradas na Região bem como da institucionalização de mecanismos de controlo que potenciem a avaliação das transferências para a Região, otimizar o potencial fiscal endógeno da Região autónoma dos Açores.

Como providência imediata, dada a importância e o alcance destas medidas, e considerando, como tem sido amplamente demonstrado pela experiência, a dificuldade ou mesmo impossibilidade de as efectivar com o necessário rigor, deveria ser adoptado, no âmbito da tributação directa sobre o rendimento (IRS e IRC) o método da capitação para a determinação das respectivas receitas pertencentes à Região, à semelhança do que se verifica com o IVA.

Faço ao disposto na Constituição e no EPARAA sobre esta matéria, verifica-se, manifestamente, a necessidade de desenvolver os princípios ali contidos de modo a clarificar o respectivo quadro normativo, como única forma de atingir os objectivos de a Região dispor de um sistema fiscal adequado à sua realidade e às necessidades do seu desenvolvimento económico e social e estruturado por forma a assegurar a correcção das desigualdades derivadas da insularidade.

A eliminação ou, ao menos, diminuição das divergências já assinaladas entre o quadro teórico e a realidade prática que se verificam neste domínio, configura-se como um as-

pecto da maior importância do ponto de vista da segurança e estabilidade a conferir ao sistema autonómico e que faz do mesmo uma realidade constitutiva e caracterizadora da ordem jurídica Portuguesa, no que concerne às bases da organização do próprio Estado e do poder político em geral, o que é confirmado pelo facto de o regime de autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira integrar o elenco das matérias sujeitas aos limites materiais que as leis de revisão constitucional têm de respeitar (vd. alínea o) ao artigo 288º da Constituição).

O Adjunto

José Francisco Gonçalves Silva

O Director de Serviços do Gabinete Técnico

Manuel Maria Gonçalves Antunes

Associação Industrial Portuguesa

I – INTRODUÇÃO

Nos anos mais recentes a Associação Industrial Portuguesa (AIP) tem vindo a emitir regularmente análises e recomendações sobre o sistema fiscal nacional, quer de questões pontuais quer de reformas estruturais. Essas recomendações encontram-se corporizadas nas nossas propostas e comentários sobre os mais recentes Orçamentos do Estado (1994, 1995 e 1996), no documento de Fevereiro de 1994 intitulado "O desafio da competitividade — propostas da AIP na área de actuação do Ministério das Finanças", no documento de Dezembro de 95 intitulado "Orçamento do Estado propostas de curto, médio e longo prazo" e no programa de acção de Julho de 95 intitulado "Aposta nos empreendedores — a chave do desenvolvimento".

No presente texto vem a AIP, correspondendo à solicitação do Ministério das Finanças, comentar o recentemente publicado Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, que culminou cerca de dois anos de trabalho da referida Comissão.

Esta nossa análise será naturalmente conduzida à luz das nossas posições no passado sobre as questões fiscais, consagradas nos documentos supra referidos. Será, por outro lado, especialmente orientada para as questões para nós mais relevantes, e por isso dará maior importância às matérias que envolvem mais directamente as empresas, seguidas daquelas que respeitam à relação entre o Sistema e os contribuintes. Finalmente, a nossa presente análise não pode ser entendida como um exercício perfeitamente sistemático e completo, sendo natural que alguns assuntos pertinentes não sejam tratados neste texto — pelo menos com o cuidado que exigiriam —, o que se explica pelo reduzido tempo de que a AIP (tal como os demais interessados) dispôs para analisar o extenso e complexo Relatório da Comissão.

O presente texto está organizado da seguinte forma: os capítulos II a IV tratam cada um, de forma autónoma, dos principais temas de fiscalidade para nós (e para a Comissão, em alguns casos) mais importantes no actual momento; dentro de cada um destes capítulos apresenta-se, numa secção inicial, o essencial das nossas propostas, e numa segunda secção, os nossos comentários ao conteúdo do Relatório relativamente à matéria em causa; finalmente, o capítulo V conclui o texto, sintetizando as principais ideias da AIP sobre o Relatório e sobre as principais necessidades da reforma do Sistema fiscal nacional no presente momento.

II – FISCALIDADE DAS EMPRESAS

II.1 – Propostas da Associação Industrial Portuguesa

1. A principal proposta de fundo da AIP em matérias fiscais directamente relevantes para as empresas tem sido a celebração dum Pacto de Moralização Fiscal, que permita reduzir e penalizar o que o actual sistema exerce sobre as empresas eficientes — concretizando as seguintes propostas em paralelo com a melhoria do combate à fraude e evasão fiscal:

- i) Redução significativa da taxa de IRC;
- ii) Criação duma taxa, reduzida, sobre um indicador de dimensão das empresas (por exemplo, um composto do volume de negócios e o activo total), definindo-se para o seu valor um montante mínimo e um *plafond* máximo razoável e estabelecendo-se que seria dedutível à colecta;
- iii) Tributação dos resultados das sociedades, até ao limite das remunerações que comumente caberiam ao capital próprio (situação líquida), à taxa liberatória prevista para os juros dos depósitos bancários;
- iv) Revisão das taxas de amortização, de acordo com a efectiva vida económica dos activos;

2. Em segundo lugar, a AIP tem defendido a criação dum regime significativo, estável e coerente de incentivos fiscais como sistema-base do incentivo ao investimento empresarial e, portanto, à modernização da nossa economia — em detrimento dos incentivos financeiros (privilegiados em Portugal desde o final dos anos 80), que distorcem claramente mais a afectação de recursos. Propomos, assim, a restauração da dedução de lucros retidos e reinvestidos numa base permanente e a criação dum crédito fiscal por investimento numa base alargada e complementar.

3. No que diz respeito a questões mais estritamente do âmbito do Imposto sobre o Rendimento de pessoas Colectivas, entende a AIP ser importante que se garanta a continuação do processo de redução da dupla tributação económica dos dividendos, elevando o crédito de imposto do IRC, correspondente aos lucros distribuídos.

4. Ainda no âmbito estrito da fiscalidade empresarial, tem a AIP proposto que se proceda à consagração, no elenco das provisões aceites como custo fiscal, de provisões para garantias prestadas referentes a produtos vendidos ou trabalhos realizados e de provisões para menos-valias de participações financeiras.

5. Por fim, a AIP defende a criação de incentivos fiscais para as despesas de I&D (Investigação e Desenvolvimento), tornando-as dedutíveis à colecta.

II.2 – Comentários ao Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal

1. A AIP regista com agrado a proposta do Relatório de redução da taxa de IRC, mas discorda totalmente da forma desenhada para essa redução (recomendação nº 30 do capítulo XIV), considerando inaceitável o princípio de primeiro intensificar o combate à evasão fiscal e apenas depois se reduzir a taxa de imposto.

O princípio que defendemos é o da redução da taxa de imposto em duas etapas, cada uma acompanhada em paralelo de progressos no combate à evasão fiscal. Mais em concreto, propomos na primeira etapa a redução da taxa de IRC para 35 por cento (incluindo derramas), com algumas contrapartidas, analisadas detalhadamente e casuisticamente, em termos de combate à fraude (de entre as propostas pelo Relatório, como as alterações ao ónus da prova, à tributação de remunerações acessórias, métodos indirectos, redução de benefícios, etc. . .). Uma vez consolidados os resultados desta primeira etapa, concretizar-se-ia uma segunda etapa, com nova redução da taxa de imposto e nova intensificação dos mecanismos de combate à evasão e fraude, em paralelo.

A redução significativa da taxa de IRC não levaria a uma perda de receita fiscal, uma vez que as receitas arrecadadas com a nossa proposta de criação de uma taxa reduzida sobre um indicador de dimensão das empresas seriam suficientes para compensar a diminuição de receita resultante da introdução dessa medida e ainda da medida que prevê a tributação dos resultados das sociedades à taxa libertária dos juros dos depósitos bancários.

2. Quanto à hipótese dum imposto mínimo sobre as sociedades (recomendação nº 38 do capítulo XIV do Relatório), que em si é compatível com as nossas propostas, não somos favoráveis à segunda modalidade sugerida, porque pensamos que a definição de qualquer montante fixo será sempre ineficiente e injusta e, mais em concreto, entendemos que o montante máximo deverá ultrapassar 300 contos, embora estejamos conscientes da maior simplicidade desta modalidade.

Aceitamos mais facilmente a primeira modalidade sugerida no Relatório, tanto pelo que temos defendido sobre a matéria como pelos valores (mais adequados) a que conduziria.

Realçamos que esta medida é muito importante e que deve ser concretizada mesmo que tal obrigue a uma alteração constitucional apropriada.

3. As recomendações sobre a tributação do lucro consolidado merecem em linhas gerais a nossa concordância, nomeadamente a recomendação nº 36 referente à eliminação das restrições relativas à exigência de matéria colectável mínima, que está em consonância com as posições anteriormente defendidas pela AIP.

4. A AIP é sensível à recomendação nº 21, relativa ao reporte de prejuízos, e como tal entende que a questão deve ser aprofundada e posta em prática.

5. Entendemos que é muito adequada a recomendação nº 24, possibilitando o reinvestimento prévio à realização das mais-valias nos casos em que tal se justifique.

6. A AIP discorda totalmente da posição manifestada no Relatório relativamente aos benefícios fiscais (recomendação B e seguintes do capítulo 30^o). A posição da AIP tem sido, desde longa data, precisamente a oposta, na medida em que entendemos que os benefícios fiscais ao investimento são menos discriminatórios e mais eficientes e transparentes do que os incentivos financeiros ao investimento. A AIP tem defendido a criação dum sistema de incentivos fiscais estável assente na dedução de lucros retidos e reinvestidos e num crédito fiscal por investimento de natureza complementar, entendendo ser este regime imprescindível para garantir que o nosso país registre um crescimento económico significativamente e sistematicamente superior à média da União — única forma de conseguir-se a convergência real.

Nesta secção do Relatório concorda-se, sim, com a proposta 12, de redução das contribuições sociais por conta da entidade patronal como incentivo à criação de emprego estável.

7. Quanto à recomendação n.º 18 da secção relativa à dedutibilidade de custos para efeitos fiscais, que incide sobre as remunerações pagas a trabalhadores a título de ajudas de custo ou deslocações em viaturas próprias, a AIP aceita que haja limites, mas não compreende uma preocupação tão grande ao nível do sector empresarial, quando essa prática é oriunda da própria Administração Pública, e é, em muitos casos, efectuada de forma pouco rigorosa.

III – RELAÇÃO ENTRE O SISTEMA FISCAL E OS CONTRIBUINTES

III.1 – Propostas da Associação Industrial Portuguesa

A AIP tem apresentado propostas que, nos múltiplos domínios relevantes, visam normalizar o relacionamento entre os contribuintes e o sistema fiscal, invertendo a actual situação de desconfiança mútua, incerteza e ineficiência. Em síntese:

1. Criação duma lei geral sobre o sistema fiscal que clarifique e consolide os conceitos, princípios e regras estruturais do Sistema, orientada por objectivos de transparência, justiça e defesa dos direitos individuais.

Esta lei cobriria, naturalmente, as questões sensíveis do ónus da prova, do sigilo bancário, e todas as demais associadas, dentro dum espírito que afastasse a hipótese do combate à evasão fiscal assentar num objectivo exclusivo de elevação das receitas e em soluções complexas. Por outro lado, consagraria princípios como os de que nenhum contribuinte seria executado por dívidas fiscais nem condenado por infracções fiscais enquanto fosse credor da Administração Pública e permitiria a compensação de dívidas fiscais com créditos sobre o Sector Público Administrativo. Definiria ainda, claramente, as obrigações do Sistema em matéria de prazos, seja de resposta a reclamações seja de resolução em tribunal dos processos instaurados;

2. Estabilização das normas fiscais através dum Acto de Reforma que permitisse o regresso à estabilidade e coerência do Sistema.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Pôr-se-ia, assim, fim às infelizes práticas recentes de constante alteração de normativos fiscais nos sucessivos Orçamentos do Estado e de utilização abusiva de circulares deficientemente publicitadas. E eliminar-se-ia as incoerências fiscais que têm vindo a distorcer a afectação de recursos no nosso país a diversos níveis.

3. Reorganização da Administração Fiscal e investimento em meios técnicos adequados e em recursos humanos competentes e motivados.

Melhorar-se-ia, assim, a eficiência dos serviços, desde o atendimento à fiscalização (cujas normas deveriam ser definidas claramente e publicitadas, para promover a sua eficiência) e aos tribunais fiscais (alargando e acelerando a sua capacidade de resposta).

III.2 – Comentários ao Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal

1. A título de filosofia de base a AIP realinha que entende ser vital a promoção da justiça fiscal, mas que deve haver simultaneidade entre as medidas que visam combater a fraude (ônus da prova, métodos indirectos, remunerações acessórias, etc...) e a descida da carga fiscal sobre os contribuintes cumpridores (redução das taxas de imposto).

De acordo com a evolução em etapas já defendida neste documento, entende a AIP que as medidas de combate à fraude fiscal devem ser analisadas caso a caso com detalhe, definindo-se assim dois pacotes de medidas, um concretizável na primeira etapa de redução de taxas de impostos (IRC e eventualmente outros) e outro reservado para a segunda etapa. No entanto, a AIP discorda totalmente das medidas que impliquem a quebra do sigilo bancário, por considerar que isso levaria a uma fuga de capitais para o exterior, ao mesmo tempo que poderia fazer diminuir a confiança dos agentes económicos no nosso sistema bancário, tal foi a experiência negativa no período pós-revolucionário em que ocorreu uma efectiva diminuição das garantias.

A descida da carga fiscal dos contribuintes cumpridores, para além de (como já se afirmou) ser imprescindível para o crescimento da economia, justifica-se desde logo por razões de justiça, na medida em que estes contribuintes devem ser compensados de alguma forma pelo prejuízo relativo em que têm incidido pela existência de sistemáticas amnistias fiscais no passado recente.

2. Concorda-se com a recomendação nº 31 do capítulo VI do Relatório, que visa a possibilidade de compensação de dívidas fiscais com reembolsos a que o contribuinte eventualmente tenha direito, mas apenas se for complementada pela nossa proposta de possibilitar que dívidas fiscais sejam compensadas por créditos sobre qualquer órgão da Administração Pública (com ou sem autonomia financeira) eventualmente detidos pelo contribuinte em causa. Razões evidentes de justiça e de equilíbrio fundamentam esta nossa posição.

3. Concorde-se totalmente com a proposta de simplificação e clarificação legislativa e administrativa no sentido de diminuir o peso da justiça fiscal.

IV – OUTRAS QUESTÕES FISCAIS

IV.1 – TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS DE CAPITAIS

IV.1.1 – Propostas da Associação Industrial Portuguesa

Tem a AIP defendido a necessidade de se proceder a uma reflexão cuidadosa sobre o regime fiscal dos rendimentos de capitais e sobre a sua aplicação efectiva no actual momento em Portugal. A nossa opinião tem sido que:

1. Qualquer elevação das taxas liberatórias incidentes sobre as principais aplicações financeiras (depósitos, obrigações, títulos de dívida pública) é desaconselhável, face ao contexto de liberdade de circulação de capitais em que o país vive, e é incompatível com as necessidades de poupança e investimento que caracterizam o mundo capitalista actual e que, por maioria de razão, são especialmente elevadas no nosso País. Importante seria, sim, aplicar a lei com eficiência.

2. É essencial reduzir a taxa liberatória incidente sobre os rendimentos de acções de 25 para 20 por cento, harmonizando-a com a taxa liberatória aplicável aos juros de obrigações, depósitos bancários e títulos de dívida pública.

3. Deve consagrar-se a tributação dos juros de suprimentos, em sede de IRS, a uma taxa liberatória semelhante à das aplicações alternativas, nomeadamente depósitos bancários e obrigações, tendo em conta a importância daquele mecanismo no financiamento das PME's.

IV.1.2 – Comentários ao Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal

1. No que diz respeito ao problema da alternativa 'taxas liberatórias versus englobamento' na tributação dos juros de obrigações e instrumentos similares (recomendação 6 do capítulo XI do Relatório), a AIP pertence ao grupo dos que realçam a estreita substituíbilidade entre títulos e depósitos, e como tal discorda totalmente daquela recomendação e entende que o tratamento fiscal destes juros deve ser idêntico ao dos depósitos.

2. Contrariamente ao que a Comissão propõe na recomendação 8 deste capítulo, a AIP pensa que se justifica a definição duma taxa liberatória para os juros de suprimentos, posição que se fundamenta na constatação de que os suprimentos são um importante e muito eficiente meio de financiamento das pequenas e médias empresas (PME's), que ainda predominam no tecido empresarial do nosso país.

3. No que diz respeito à atenuação da dupla tributação económica dos lucros distribuídos, pensa a AIP que se pode ir mais longe do que o Relatório (que propõe a continuação do crédito de imposto em 60 por cento), ainda que tendo em atenção a decisão de taxa de IRC eventualmente concretizada.

IV.2 – IMPOSTOS INDIRECTOS E ESPECÍFICOS**IV.2.1 – Propostas da Associação Industrial Portuguesa**

A AIP tem defendido, nesta matéria, as seguintes medidas específicas:

1. Redução da taxa do imposto de selo sobre juros de financiamento de investimentos produtivos e sobre as operações financeiras das empresas, para no máximo 3 por cento em 1996, tendo em vista a sua eliminação em 1997;
2. Abolição do imposto de sisa, sendo no entanto inaceitável a sua substituição por IVA, e reformulação da contribuição autárquica, reduzindo significativamente a sua taxa, como contrapartida da promulgação do Código das Avaliações;
3. Elevação do montante mínimo a partir do qual é obrigatório o fornecimento à Administração fiscal de listas de clientes e fornecedores para efeitos de IVA, simplificando assim os processos de reembolso;
4. Alteração da disposição que prevê a hipótese de dedução do IVA facturado em créditos considerados incobráveis em processos de 'execução, falência ou insolvência', no sentido de a tornar coerente com a que, a título de provisão, já se prevê no CIRG, ou seja, possibilidade de deduzir o IVA a partir do momento em que está pendente processo especial de recuperação de empresa e protecção de credores ou processo de execução ou falência;
5. Reserva do pedido de garantias no reembolso de IVA às situações em que exista fundada suspeita de irregularidade ou, pelo menos, em que as contas das empresas não sejam auditadas; elevação dos limites fixados no nº 7 do artº 22 do CIVA relativamente a esta exigência de prestação de garantia/caução.

IV.2.2 – Comentários ao Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal

1. A AIP defende a abolição do imposto de selo, pelo que não concorda com a posição global da Comissão sobre esta matéria, que aponta no sentido da perpetuação deste imposto. Aceita, no entanto, que essa abolição se faça através de um processo de harmonização e simplificação gradual. Concorde-se, naturalmente, com a ideia de que não há justificação para a incidência deste imposto sobre os recibos de vencimentos.
2. A AIP faz notar que não existe nenhuma referência no Relatório à questão a que nos referimos no item (iv) da anterior secção deste texto (IV 2.1.), e que esse problema é muito importante, na medida em que se traduz no facto de, com enorme injustiça, determinadas empresas financiarem de facto o Estado durante os longos períodos (que chegam a atingir dois e três anos) em que se encontram pendentes os processos de falência ou de recuperação de empresas.
3. No que diz respeito ao IVA, concordamos com as recomendações da Comissão relativamente aos cuidados necessários com a adopção do regime definitivo de-

quele imposto, tendo em atenção a eventualidade de acontecerem consequências imprevistas como as que ocorreram em 1993 com a adopção do RITL.

4. Concordamos com a recomendação nº 11 relativa à eliminação da referência à inclusão das subvenções no cálculo da percentagem de dedução do imposto, merecendo igualmente o nosso apoio os considerandos prévios desta recomendação.

5. Ainda em sede de IVA, a AIP concorda com as simplificações propostas nas recomendações 13 a 15 do Relatório (capítulo XV), mas discorda completamente da recomendação 16, não apenas por ser operacionalmente impraticável para grande parte das empresas mas porque significaria de facto que as empresas estariam a financiar o Estado — num contexto em que, como é sabido, muitas delas têm a graves dificuldades financeiras, em consequência da situação económica do país nos últimos anos.

IV.3 – OUTRAS QUESTÕES FISCAIS

IV.3.1 – Propostas da Associação Industrial Portuguesa

Finalmente, a AIP tem proposto ainda as seguintes medidas:

1. Redução dos emolumentos notariais e de registo relativos à constituição de sociedades, aumentos de capitais e alterações de estatutos;
2. Isenção de imposto sucessório por avença das acções detidas por sociedades ou, pelo menos, por sociedades enquadradas no regime definido no art 49º do CIRG;
3. Reintrodução de deduções específicas ao IRS para os rendimentos prediais, independentemente das despesas suportadas e documentadas, como forma de incentivar o mercado de arrendamento;
4. Redução da taxa de juros de mora.
5. Criação de estímulos fiscais à oferta e procura de títulos emitidos por PME's que recorram ao Segundo Mercado, bem como os respectivos rendimentos; criação de estímulos fiscais aos Fundos de Investimento Mobiliário PME.

IV.3.2 – Comentários ao Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal

1. A AIP defende que as taxas marginais do IRS deveriam ser reduzidas, em consonância com as nossas propostas relativas ao IRC, ou só, paralelamente ao combate à fraude e evasão fiscal — tanto mais que o Relatório propõe medidas fortes incidentes sobre os rendimentos das categorias B, C e D (recomendação 11 do capítulo XII).
2. Ainda em sede de IRS, concordamos com a imposição de limitações às remunerações acessórias, mas — tal como já referimos anteriormente neste texto relativamente a um tipo específico de remunerações acessórias (ajudas de custo e despesas de deslocação em viatura própria) — não aceitamos que se esqueça que o próprio Estado recorre frequentemente a este tipo de práticas.

3. No que respeita aos benefícios fiscais de incentivo à poupança, concorda-se com a preocupação evidenciada no Relatório de conduzir um esforço de racionalização e harmonização, mas tendo em conta por um lado que as justas expectativas formadas pelos contribuintes no passado recente não podem ser frustradas e, por outro lado, que deve incentivar-se a poupança porque se trata duma operação económica central para a sustentação do crescimento económico num nível compatível com as necessidades e ambições do país.

4. No que respeita ao imposto de sucessões e doações defendemos a redução drástica das taxas, criando um regime de taxa única muito reduzida, por contrapartida da introdução do Código das Avaliações e da criação de condições para o funcionamento efectivo deste imposto.

V – SÍNTESE E CONCLUSÕES

1. Em sede de Conclusão, interessa desde logo analisar e comentar a filosofia de fundo do Relatório. Se entendermos como representativa dessa filosofia a passagem'

"Além de orientar as suas análises pelo princípio de não aumentar muito significativamente a carga fiscal em relação ao PIB, a Comissão procurou orientar a sua análise do estado actual do sistema fiscal português, como não podia deixar de ser, pelos mais importantes princípios que devem servir de suporte a um sistema fiscal bem concebido: o da equidade, horizontal e vertical, o da neutralidade e o da simplicidade. Considerações de competitividade internacional e de eficiência económica e social não deixaram também de influenciar as suas opções." exprimimos a nossa concordância com este espírito geral.

No entanto, analisado mais em pormenor o Relatório, verificámos que no tratamento concreto dos problemas e na formulação concreta de recomendações, alguns destes princípios não conheceram um tratamento em nossa opinião adequado.

1.1 Em primeiro lugar, as recomendações da Comissão não ponderam tanto quanto seria necessário as preocupações de competitividade internacional da nossa economia — e a AJP tem vindo a realçar, nos últimos anos, que no actual contexto de globalização e internacionalização — especialmente no caso europeu em que se aperfeiçoará o mercado único com uma união monetária — a competitividade externa é o parâmetro que mais condiciona o crescimento e o desenvolvimento económico.

1.2 Em segundo lugar, na nossa opinião, a neutralidade fiscal deve consistir no tratamento fiscal igual de agentes e actividades económicas iguais, mas não necessariamente no tratamento igual de todas as operações económicas, e como tal não deve prejudicar a beneficiação activa de algumas operações económicas que se revelam centrais para o processo de crescimento forte de que a nossa economia ne-

¹ Capítulo I, página 6

cessita — nomeadamente, entende a AIP que o sistema fiscal deve incentivar a poupança e o investimento, se necessário com algum prejuízo do consumo.

1.3 Em terceiro lugar, o Relatório parte do pressuposto de que é necessário pelo menos manter a actual receita fiscal do Estado — detendo-se mais especialmente nas questões da sua redistribuição. Para a AIP este pressuposto é altamente questionável, porque entende que o objectivo deve ser a redução da dimensão e a reorganização do Sector Público, por forma que este necessite futuramente de menos receitas, libertando assim progressivamente recursos para o sector privado — única forma da economia crescer ao ritmo necessário.

1.4 Em quarto lugar, é para nós evidente que o Relatório não foi suficientemente longe em termos de recomendações tendentes a simplificar o Sistema fiscal, continuando este excessivamente complexo, e como tal opaco e ineficiente. Este é, em nosso entender, um ponto fraco do Relatório, pois significa que os trabalhos da Comissão não visavam ou não conseguiram tratar e recomendar resoluções para aqueles que são eventualmente os maiores defeitos do Sistema fiscal nacional actual: complexidade, opacidade e ineficiência, que são factores geradores de injustiça.

2. Na nossa avaliação global do Relatório, entendemos, aliás, que os trabalhos da Comissão não consubstanciaram de facto uma proposta de reforma do Sistema fiscal actual, mas antes consistem na recomendação (baseada, é certo, num diagnóstico cuidado) de alterações relativamente parcelares e pontuais ao Sistema actual. A AIP entende, assim, que o Relatório (naturalmente de qualidade e interesse inatáveis) não deve esgotar o assunto, justificando-se que prossiga a reflexão pública e conjunta sobre um eventual aprofundamento da Reforma do Sistema. A AIP propõe desde já duas linhas de rumo que entende essenciais para esse eventual aprofundamento da reforma.

2.1 Em primeiro lugar, a adopção dum princípio geral de efectiva simplificação do Sistema e a sua efectiva concretização, invertendo a tendência de complexificação que tem vindo a tomar o Sistema crescentemente opaco, ineficiente e injusto. Este é, para a AIP, um objectivo central para que se restaure a confiança recíproca entre fisco e contribuintes, para que se promova a justiça e a eficiência na afectação de recursos — e, portanto, para que se maximize o potencial de crescimento do nosso nível de vida, que é o objectivo último que o país persegue.

2.2 Em segundo lugar, aprofundar a inter-relação entre alguns impostos e contribuições, por um lado o IRS, IRC e impostos sobre património, e por outro lado o IVA e as contribuições para a Segurança Social. Esta melhor articulação dos regimes destes grupos de impostos deveria apontar no sentido duma decisão da carga fiscal em sentido lato sobre as empresas, à medida que se garantisse um melhor funcionamento dos impostos sobre as pessoas singulares, de forma a se assegurar por essa via uma maior competitividade do tecido empresarial português, que é uma condição indispensável

para o crescimento da economia e, conseqüentemente, para a melhoria dos rendimentos das pessoas singulares.

3. Nas propostas da AIP que foram sendo apresentadas ao longo deste texto, bem como nos comentários que apresentámos às principais recomendações do Relatório da Comissão, transparecem de forma evidente, julgamos nós, as preocupações de fundo de simplificar, moralizar e tornar mais eficiente o Sistema fiscal, e de reduzir a absorção de recursos pelo Estado. Estas devem ser, em nossa opinião, as preocupações centrais na reforma do Sistema fiscal no actual momento.

O Pacto de Moralização fiscal — que propomos desde há alguns anos — é uma peça essencial para moralizar o Sistema e incentivar a actividade das empresas eficientes. A substituição dos incentivos financeiros por fiscais é vital para que o auxílio ao investimento e modernização distorça o menos possível as decisões privadas de afectação de recursos. Questões como a resolução da dupla tributação dos lucros distribuídos e todas as outras propostas fiscais concretas que apresentámos neste documento visam, duma ou doutra forma, repôr equilíbrios e justiça, simplificar procedimentos, tornar o Sistema mais transparente, melhorar a sua neutralidade sem prejudicar o necessário incentivo à poupança e investimento (actividades vitais para o país conseguir a ambicionada convergência real).

Para a normalização da relação entre o Sistema e os contribuintes apresentámos as importantes ideias de criação duma lei fiscal geral clarificando conceitos, princípios e regras do Sistema, a estabilização das normas fiscais através dum Acto de Reforma, e a reorganização da Administração fiscal e investimento em meios técnicos e recursos humanos mais eficientes.

Por isso, consideramos que as recomendações que visam a quebra do sigilo bancário são profundamente negativas, dado que, ao criarem um clima de desconfiança entre o Estado e os agentes económicos, representam um passo atrás no processo de normalização da relação entre o sistema fiscal e os contribuintes, além de não serem certamente a melhor forma de simplificar e moralizar o sistema.

Resta-nos esperar que as nossas propostas e comentários tenham o acolhimento que merecem e que, portanto, influenciem de facto as próximas decisões das autoridades de política sobre a fiscalidade do nosso país.

Agosto de 1996

Inspeção Geral de Finanças · IGF

INFORMAÇÃO-SÍNTESE

1. Previamente, entendemos ser de salientar o seguinte:

- os comentários, que ora se fazem chegar ao Governo, foram efectuados por inspectores que, voluntariamente, se prontificaram a fazê-lo em acumulação actividades inspectivas que tinham em curso, ao longo de cerca de um mês a meio;
- tais comentários resultaram do debate entre inspectores de categorias e sensibilidades diferentes e não são um trabalho acabado como, aliás, se destaca na informação capa.

2. Da nossa parte gostaríamos de realçar, à laia de síntese, algumas **evidências** que surgem do próprio relatório da Comissão e respectivos comentários.

Assim:

- O Desenvolvimento da Reforma Fiscal passa, sobretudo por um "repensar" da organização responsável pela implementação da mesma. As necessidades mais prementes não passam pela alteração de fundo do quadro jurídico mas antes pela adequada **reforma da Administração Fiscal**.
- Pela dimensão da tarefa, parece-nos que se terá de seguir um processo gradualista, por sucessivas aproximações àquela que poderá ser o modelo mais adequado. A actual situação da DGCJ justifica, quanto a nós medidas de excepção.
- É neste quadro que deve entender-se a recomendação 2 do cap. 2 da Comissão (a fls. 1), parecendo-nos, face à actual dimensão desta Direcção-Geral, ser muito importante o aparecimento de um Conselho Directivo.
- Em termos de valor acrescentado, destacam-se no presente trabalho **medidas prioritárias** a implementar com carácter de urgência

De âmbito geral

- + Elaboração de um "Plano Estratégico Global da DGCJ" a par de um reforço do papel do Gabinete de Auditoria Interna.
- + Descentralização dos Serviços Centrais para as Direcções Distritais de Finanças. Estas unidades deverão assumir um papel preponderante pelo que há que lhes conferir não só competências acrescidas mas também meios para as exercer.

As Repartições de Finanças devem, por outro lado, assumir um papel de apoio e informação ao contribuinte, mas não voltarem a assumir o mesmo tipo de competências

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

que tinham anteriormente à Reforma Fiscal (vide comentários à recomendação 14 e 15 do cap. 2).

- **Dignificação das carreiras da Administração Fiscal** (vide comentários às recomendações 3 e 19 do cap. 3), a traduzir-se ao nível de:
 - recrutamento
 - progressão na carreira
 - remunerações
 - avaliação do desempenho
 - exclusividade
 - formação (criação de uma Escola Nacional de Formação para os funcionários da AF)

No âmbito de áreas prioritárias:• **Inspeção Tributária**

- Desenvolvimento de acções adequadas a uma análise de risco previamente efectuada e em resposta a objectivos também pré determinados com reforço de acções externas cuja sequência deverá ser **rápida e assegurada** em função do circuito em que se delina um sistema de controlo interno reforçado (vide cap. 4 recomendações 1 e 19).
- Definição de competências nos termos preconizados a fls. 17 (recomendações 29/30 do cap. 4).

• **Informática Tributária**

- Reconhecimento o papel relevante da informática tributária nos termos referidos na recomendação 1 do cap. 5, também nesta sede nos parece importante a definição de uma política a aplicar ao desenvolvimento de projectos na linha do comentário de fls. 20 (recomendação 6 e 10 do cap. 5) , o que poderá ser facilitado com a criação da futura Direcção-Geral de Informática (Projecto da Lei Orgânica do Ministério das Finanças).
- Neste enquadramento, deverá dar-se prioridade aos projectos que possam tomar mais eficiente a fiscalização tributária, permitir a constituição do "dossier do contribuinte" e, introduzir a celeridade desejada no âmbito da justiça tributária — conta corrente do contribuinte (recomendações 3, 5, 26, 28, 31 do cap. 6).

• **Justiça Tributária**

- Desenvolvimento de um sistema de informação que possibilite uma gestão de processos em função de uma política definida para a área (níveis de prioridade, estabelecimento de objectivos mínimos, justificações de pendências, saneamento de processos, etc.).

3. O aspecto organizativo é distinto de outras medidas de **política fiscal**, de índole legislativa que deverão ser introduzidos, das quais se destacam pelo seu carácter prioritário as seguintes:

- Parece-nos haver que repensar a regulamentação do ónus da prova na linha das recomendações 5 e 6 e respectivos comentários (fls. 35/36).

Trata-se de uma matéria pouco pacífica como ressalta também do presente trabalho mas alguma coisa terá de ser feita.

Esta temática deverá necessariamente ser tratada em articulação com a do recurso a métodos indiciários, sigilo bancário e poderes — deveres da inspecção tributária, genericamente no quadro preconizado pela comissão e, também com gradualismo.

As preocupações aforadas nos comentários de fls. 46 a propósito de medidas que se possam vir a tomar nestas áreas poderão ser, certamente, minoradas com a criação da "Carta dos Direitos e Deveres dos Contribuintes" e, ainda com a existência do "Defensor do Contribuinte" contemplado no projecto da Lei Orgânica do Ministério das Finanças.

- Deverá também redefinir-se a tributação dos rendimentos provenientes da propriedade intelectual (sobretudo, recomendação 13 Cap. 13).
 - Deverá preparar-se o sistema e incentivos fiscais às pequenas empresas.
 - Deverá desencadear-se o processo que conduza à publicação do Código das Avaliações.
4. Nestes termos, e no sentido de que as reflexões vertidas no presente trabalho possam, de algum modo contribuir para a mudança desejada, submete-se o mesmo à consideração superior.

KiF, em 06.08.09

A Subinspectora-Geral,

Maria dos Anjos Capote

NOTA DE APRESENTAÇÃO

1. Correspondendo à vontade do Senhor Ministro das Finanças no sentido de uma análise alargada ao Relatório em epígrafe, a IGF promoveu para o efeito a constituição de um Grupo *ad hoc* de Inspectores¹, com formação multidisciplinar, em coordenação com as acções inspectivas que estavam incumbidos de realizar.

Assim, dadas a tecnicidade e extensão do referido Relatório e a data em que o mesmo foi facultado à IGF (meados de Junho), reconheceu-se que de modo a serem feitos um estudo e debate mínimos ao respectivo conteúdo não será possível apresentar um produto final dentro do prazo geral previsto (30 de Junho), mas tão somente em finais do mês de Julho.

Neste enquadramento, o Grupo, após um estudo do Relatório da Comissão, necessariamente breve (cerca de uma semana), desenvolveu, até ao dia 9 p. p., um debate vivo de todas as recomendações formuladas pela Comissão, tendo os respectivos relatores concluído uma versão final dos comentários a formular, no dia 12. p.p.

Posteriormente, feita a revisão final dos textos produzidos, obteve-se o produto final, constante do **Documento Anexo**, com 122 fls., que integra os comentários, Capítulo a Capítulo, recomendação a recomendação, ao Relatório da Comissão, que, pela via mais consensual possível, se obtiveram em resultado do debate efectuado.

É certo que, com pena de todos os elementos do Grupo, não foi possível, num espaço tão curto de tempo, ter ido mais longe, quer no debate do alcance e da tecnicidade das recomendações propostas, quer na profundidade dos comentários produzidos a final.

Porém, pensamos que é o contributo para já possível, sem prejuízo de, posteriormente, se poder complementar e aperfeiçoar nalguns aspectos mais específicos, caso tal, posteriormente, for julgado útil. Para este efeito, **sugere-se que seja realizado um Seminário subordinado a este assunto, de modo a efectuar-se um debate o mais alargado possível a todo o corpo inspectivo da IGF.**

2. Sumarizado, supra, o contexto adverso em que este trabalho foi elaborado, mas onde todos os intervenientes evidenciaram um interesse e empenho louváveis, **podem-se-á, em termos de breve sinopse, apresentar, seguidamente, os traços gerais que do mesmo resultam face às 352 recomendações formuladas pela Comissão no seu Relatório:**

A) Há uma concordância geral com 248 recomendações² (70%).

B) Há uma concordância reafirmada, enquanto medidas prioritárias a implementar, relativamente a 39 daquelas 248 recomendações (11%), seguintes:

¹ A. Cavalhal Costa, Alcides Janeiro Pimental, A.J. Paiva Clemente, Maria do Rosário Torres, Ferreira da Cruz, António A. Duarte, João Cravino Bibo, Lúcia Antunes, Vítor Braz, Isabel Silva, João Gonçalves, Manuel Inácio S. Pinheiro, Rosário Leitão Moreira e Bárbara Fria.

² Incluindo as recomendações que não foram concretizadas por falta de elementos que fundamentassem a sua não aceitação.

Orgânica da Administração Fiscal

1. Além dum Plano Estratégico Global da DGCI, cada serviço operativo deverá possuir o seu PA próprio e elaborar o seu relatório anual de resultados (Cap.2, rec. 12).
2. Urga reforçar o papel do GAI, devendo o mesmo deter um quadro de pessoal próprio e uma carreira profissional específica (Cap. 2, rec. 13).
3. Descentralização de funções dos Serviços Centrais para as DDF e transferência de algumas competências destas últimas para as RF (Cap.2, rec. 14).
4. Transferência de competências para as RF, acompanhadas da atribuição de meios informáticos adequados (Cap.2, rec. 15).

Recursos humanos da Administração Fiscal

5. Definição dos quadros da informática tributária e da inspeção tributária, embora tendo presente a aquisição de serviços no exterior, no primeiro caso, e os mecanismos de controlo colocados à sua disposição, no segundo caso (Cap.3, rec.1).
6. Determinação, quanto antes, das novas competências a conferir às RF, a fim de permitir a reciclagem do pessoal (Cap. 3, rec. 3).
7. Formulação das normas específicas de recrutamento, selecção e remuneração, no âmbito do regime dos corpos especiais (Cap.3, rec. 5).
8. Estabelecimento de um sistema remuneratório compatível com as funções exercidas pela DGCI, mas dentro dos moldes do NSR (Cap.3, rec. 19).

Inspeção Tributária

9. Adopção de uma classificação mais adequada ao tipo das acções inspectivas efectuadas e que proporcionem informações mais adequadas à sua avaliação, designadamente, sobre os resultados finais, à apologia das correcções introduzidas e ao resultado da decisão sobre as reclamações dos contribuintes (Cap. 4, rec. 1).
10. Criação de circuitos que assegurem a rápida sequência dos relatórios e a recolha de informação detalhada sobre os fundamentos das reclamações dos contribuintes e dos respectivos resultados (Cap. 4, rec. 19).
11. Transferência para as RF da competência para a actualização do cadastro de contribuintes (Cap.4, rec. 31).

Informática Tributária

12. Desenvolvimento de projectos informáticos destinados a apoiar a fiscalização tributária, nomeadamente os que possibilitem ou melhorem o cruzamento de informação e o dossier do contribuinte (Cap. 5, rec.11).

Justiça Fiscal

13. Promover medidas simplificadoras e a rápida clarificação legislativa ou administrativa das opções em matérias fiscais controversas (Cap. 6, rec. 2).
14. Urgente melhoria da informação estatística sobre os processos de contencioso tributário, de contra-ordenações e de execução fiscal (Cap. 6, rec. 3).
15. Obtenção de informação estatística que permita conhecer os valores adicionais resultantes das fixações e correcções, os montantes reclamados, os montantes das revisões e dos recursos hierárquicos e o total das reclamações e dos recursos pendentes por antiguidade (Cap. 6, rec. 5).
16. Apurar as causas que provocam a excessiva acumulação de reclamações e recursos por resolver e proceder à correcção das deficiências detectadas (Cap. 6, rec. 6).
17. Urgente resolução dos atrasos nas decisões das reclamações gratuitas, identificando as causas e tomando medidas de correcção adequadas (Cap. 6, rec. 12 e 13).
18. Manutenção actualizada do registo central de infracções (Cap. 6, rec. 25).
19. Manter um registo centralizado das dívidas de maior montante (Cap. 6, rec.31).
20. Estabelecer uma base de informação do património dos devedores (Cap. 6, rec. 33).
21. Atribuição da guarda e transporte dos bens penhorados a entidades especializadas, exteriores à DGC (Cap. 6, rec. 43).

Ónus da Prova

22. Criação de uma "Carta dos direitos e deveres dos contribuintes" (Cap. 7, rec. 10).

Métodos indirectos de determinação da matéria colectável

23. Harmonização dos fundamentos de reclamação para a Comissão de Revisão (Cap. 8, rec. 2).
24. Supressão da competência atribuída ao CRF para rectificação das DP de IVA (Cap. 8, rec. 3).
25. Assegurar que, em caso de falta de declaração, se proceda à determinação administrativa da matéria colectável com base em elementos fidedignos. A liquidação deve ser rapidamente notificada ao contribuinte (Cap. 8, rec. 5).
26. Aumento e melhoria dos elementos de estudo sobre os sectores de actividade, de forma a detectar situações anómalas. (Cap. 8, rec. 7).

Tributação das instituições bancárias e seguradoras

27. Fixação, na legislação tributária, do regime fiscal de todas as provisões das instituições de crédito, a constituir por exigência do Banco de Portugal (Cap. 12, rec. 1).

28. Deve completar-se as normas dos artigos 17, 23 e 57 do CIIRC, de modo a definirem-se os critérios que concretizam de forma clara o método de determinação do custo dos fundos, utilizados no financiamento das caixas de títulos beneficiadas por isenções ou reduções de tributação sobre os respectivos rendimentos (Cap. 12, rec. 5).

IRC

29. Alargamento da tributação na fonte de não residentes sem estabelecimento estável, relativamente a rendimentos derivados de serviços realizados ou utilizados em Portugal (Cap. 14, rec. 5).

30. Reformulação dos incentivos fiscais às micro e pequenas empresas, adequando-os à realidade que visam abranger (Cap. 14, rec. 11).

31. Análise profunda das isenções pessoais que ainda prevalecem, devendo ser excluídas da isenção entidades que desenvolvam actividades económicas directas, estabelecendo-se mecanismos de fiscalização, afim de controlar a utilização dada a estas isenções (Cap. 14, rec. 13).

32. Possibilidade de reinvestimento prévio à realização de mais-valias e passagem para 3 anos do período em que pode ser efectuado o reinvestimento (Cap. 14, rec. 24).

33. Introdução de restrições ao tipo de immobilizado, cuja aquisição qualifica como reinvestimento o estabelecimento dum período máximo para efeitos de diferimento da tributação (Cap. 14, rec.26).

34. Redução para 10% da percentagem de participação exigida, para permitir à sociedade mãe a dedução à matéria colectável dos lucros distribuídos pela sociedade filiada e redução para um ano do prazo exigido para a manutenção da participação (Cap. 14, rec. 31).

IVA

35. Reenquadramento dos SP do regime normal de periodicidade mensal e trimestral, duplicando o actual limite do volume de negócios a partir do qual se aplicaria a periodicidade mensal (Cap. 15, rec.13).

36. Redução progressiva do prazo de entrega de declaração até à sua fixação em um mês para os sujeitos passivos do regime mensal e 15 dias para o regime trimestral (Cap. 15, rec. 16).

Imposto do Selo

37. Simplificação da forma de pagamento do I. Selo, sempre que possível substituindo a cobrança através de estampilha pela cobrança por meio de guia (Cap. 16, rec. 6).

Impostos sobre o Património

38. Publicação do Código de Avaliações (Cap. 17, rec. 3).

39. Implementação do Cadastro Nacional de Prédios (Cap. 17, rec. 16)

C) Verificaram-se 67 recomendações (20%), onde existem divergências de carácter técnico ou pragmático.

D) Existem divergências de fundo quanto às seguintes recomendações:

Orgânica da Administração Fiscal

1. Existência de um regime orçamental e de aquisição de serviços especiais em relação aos outros serviços públicos (Cap. 2, rec. 2).
2. Não transferência da liquidação e cobrança, ou, pelo menos, só da cobrança, da CA e do IMS para as Autarquias Locais (Cap. 2, rec. 4, e Cap. 17 rec. 20).
3. Que os pequenos tributos locais, *vg.*, taxas de saneamento, existentes em cada município, passem a ser cobrados pela DGCI (Cap. 2, rec. 4, e 17 rec. 21).
4. Transferência do processamento informático da contribuição autárquica do Instituto da Informática para a DGCI (Cap. 2, rec. 5).
5. Cobrança pela DGCI das contribuições para a Segurança Social (Cap. 2, rec. 6).

Recursos humanos da Administração Fiscal

6. Regime de recrutamento de pessoal dirigente, exceptuando os casos de DG e SDG, restrito ao pessoal da DGCI (Cap. 3, rec. 16).
7. Criação do orçamento especial para financiar as remunerações acessórias (Cap. 3, rec. 20).
8. Existência doutros suplementos para além dos previstos no NSR (Cap. 3, rec. 21, 22, Cap. 4, rec. 8, 27, 36, Cap. 6, rec. 44).

Justiça Fiscal

9. Atribuição de competências para a aplicação das coimas aos dirigentes dos SFT (Cap. 6, rec. 23).

Ónus da prova

10. Inversão do ónus da prova para o contribuinte nos casos em que a AF tenha um mero conhecimento da omissão de elementos patrimoniais positivos com relevância no apuramento da matéria colectável (Cap. 7, rec. 2).
11. Inversão para o contribuinte do ónus da prova em caso de prática de infracção fiscal (Cap. 7, rec. 3).
12. Impor-se ao contribuinte, em caso de reclamação, recurso ou impugnação, a disponibilização de todos os elementos relacionados com a situação tributária em causa, em poder de terceiros (Cap. 7, rec. 7).

Métodos indirectos de determinação da matéria tributável

13. Alteração dos regimes do ónus da prova e do sigilo bancário com a extensão proposta pela Comissão (Cap. 8, rec. 6).

Sigilo bancário

14. Quebra do sigilo bancário com a extensão defendida pela Comissão (Cap. 9, rec.6).

Tributação das remunerações acessórias

15. Exclusão de tributação das ofertas de pequeno valor (Cap. 10, rec. 6).

16. Regime de cálculo do valor das despesas de representação e do valor da vantagem acessória resultante da utilização de viaturas em benefício próprio (Cap. 10, rec. 7).

17. Forma proposta para reduzir as dificuldades práticas da tributação das remunerações acessórias (Cap. 10, rec. 8).

18. Modelo de avaliação das remunerações acessórias proposto pela Comissão (Cap. 10, rec. 9).

Tributação das aplicações financeiras

19. reembolso a entidades isentas de IRC sujeitas a retenções na fonte que invistam em fundos de investimento (Cap. 11, rec. 19).

20. Limitação do número de contas poupança-reformado e contas de deficientes (Cap. 11, rec. 25).

IRS

21. Inclusão nos Códigos de IRS/IRC de benefícios fiscais, já que estes deverão constar exclusivamente do Estatuto dos Benefícios Fiscais e serem restringidos aos valores que, constitucionalmente, devam ser protegidos (Cap. 13 rec. 7);

22. Equiparação para efeitos fiscais dos rendimentos da categoria B aos rendimentos da categoria A (Cap. 13 rec. 9);

23. Imposição de limites às despesas com a saúde (Cap. 13 rec. 21).

IRC

24. Limitações percentuais à aceitação como custo dos montantes pagos a título de ajudas de custo ou deslocações em carro próprio (Cap. 14 rec. 18).

Imposto do Selo

25. Esclarecer, artigo a artigo, a relevância da forma escrita na incidência do imposto do selo (Cap. 15, rec. 9).

26. Compensação de receitas em caso de eliminação do imposto do selo de recibo (Cap. 16, rec. 20).

Impostos sobre o património

27. Diminuição das taxas de CA à custa da diminuição geral dos benefícios fiscais (Cap. 17 rec. 17).

28. Actualização dos valores patrimoniais dos prédios transmitidos onerosamente pelo valor considerado para efeitos do IMS (Cap. 17 rec. 2. b).

29. Actualização dos valores patrimoniais dos prédios arrendados com base na capitalização do seu rendimento anual (Cap. 17 rec. 2. c).

30. Que a rentabilidade futura do ISD passe pela simples redução de taxas ou aumento do valor dos escalões (Cap. 17 rec. 8).

31. Que a descida de taxa do IMS se faça à custa da diminuição dos benefícios fiscais (Cap. 17 rec. 8).

32. Que na transmissão sucessória se atenda à evolução do valor da empresa em nome individual durante um período de alguns meses após o falecimento do empresário (Cap. 17 rec. 18).

E) Foram apontadas soluções/medidas alternativas para estudo aprofundado que a Comissão não equacionou, pelo menos expressamente, no seu Relatório, no âmbito dos comentários efectuados às seguintes recomendações para onde nos remetemos:

— Cap. 2. Recomendação 4, 7, e 15.

— Cap. 3. Rec. 6.

— Cap. 4. 15, 20, 23 e 29.

— Cap. 5. 13.

— Cap. 6. 8, 9, 12/13, 14, 15, 16, 19, 27, 30, 31 e 33.

— Cap. 7. 1, 3, 6 e 7.

— Cap. 8. 6, 10, 11 e nota final.

— Cap. 9. 5.

— Cap. 10. 3, *in fine*.

— Cap. 11. 5, 6, 8, 13, 14, 15, 36 e 40.

— Cap. 12. 1.

— Cap. 13. 9 e nota final.

— Cap. 14. 11, 19, 24, 26, 31 e outras recomendações, *in fine*.

— Cap. 15. 4, 5 e 14.

— Cap. 16. 1, 6, 7, 8, 11 e 18.

— Cap. 17. 11, 13 e 14.

3. Em síntese, as recomendações da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal merecem na sua grande maioria (cerca de 70%) a concordância total deste Grupo de trabalho. Existe ainda um conjunto de recomendações (39), referendadas na al. B) do item anterior, que, para além de merecerem total concordância, se nos afiguram prioritárias no respectivo desenvolvimento prático.

Todavia, existem divergências de pormenor técnico em 67 recomendações (20%) e divergências de fundo quanto às recomendações (10%), referendadas na al. D) do item anterior, que requerem, quanto a nós, um estudo mais aprofundado, sobretudo quanto aos seus reais impactos no âmbito dos princípios que caracterizam o nosso sistema fiscal e da realidade económica e social do País.

Assim, o Grupo de trabalho apontou um conjunto de soluções complementares ou alternativas às recomendações propostas (vg. al. E) do item 2), que nos parecem deverem ser ponderadas pelo Governo e pela própria Comissão.

KGF, 22 de Julho de 1996

Pel' O Grupo de Trabalho

A. Carvalho Costa

Inspector de Finanças Chefe

I PARTE. ADMINISTRAÇÃO FISCAL**CAPÍTULO 2. ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL****2. ESTATUTO DA DGCJ****Síntese das recomendações da Comissão**

1. Transformar a DGCJ num Serviço de Administração Fiscal (SAF), integrado no Ministério das Finanças (MF) e sem personalidade jurídica, mas com larga margem de autonomia administrativa e financeira, de modo a permitir introduzir um sistema de direcção menos centralizado e mais flexível na orgânica, no regime de pessoal, na gestão e no enquadramento orçamental.

2. O SAF deveria dispor de um conselho directivo, de maior flexibilidade orgânica, de maior autonomia orçamental e na política de recursos humanos e de maior flexibilidade na aquisição de bens e serviços.

Comentários

1. A DGCJ é já hoje um serviço de administração fiscal, que tem por objectivo fundamental a execução da política fiscal, definida pelo Governo (art 1º do DL 408/93, de 14/12).

O que importa, fundamentalmente, é dotar a DGCJ de uma estrutura orgânica que lhe permita alcançar com eficácia e eficiência os seus objectivos, dado que a actual não se revela adequada.

2. Concorda-se, assim, que deverá ser reformulada toda a actual Lei Orgânica (LO) da DGCJ, instituindo-se a figura do Conselho de Direcção proposto e apostando-se numa maior flexibilidade na gestão do pessoal e na descentralização de determinadas atribuições.

Não se vê, porém, qualquer razão de fundo para que a DGCJ disponha de um regime orçamental e de aquisição de bens e serviços especiais, relativamente aos outros serviços públicos.

Se o sistema retributivo da maioria das carreiras da DGCJ não é o mais adequado, e aqui todos estamos de acordo, o que se torna necessário é ter a coregem política de o reformular, mas sempre dentro dos princípios fundamentais que presidiram ao NSR, sem que se regreda de novo para as remunerações acessórias assentes nas multas e nos acréscimos das receitas.

É que este sistema de remuneração acessória faz apelo à falta de transparência da administração pública e choca os cidadãos contribuintes que pagam impostos. É castigo que um funcionário receba mais só porque se aplicaram mais multas ou se detectou maior número de irregularidades na sua acção fiscalizadora.

Finalmente, tem-se a convicção de que a falta de bens e serviços necessários à prossecução eficaz e eficiente por parte da DGCJ e de outros serviços públicos das suas atribuições não se deve tanto ao regime legal, mas antes à falta de dotações orçamentais suficientes e da sua boa gestão financeira.

3. ÂMBITO DAS FUNÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

3. Não será de alterar a actual divisão de competências entre a DGCI e a DGA em matéria de administração de impostos; v.g., o IVA.

4. A maioria da Comissão opõe-se à transferência para as autarquias locais da competência para administração dos impostos que constituem receitas próprias, alegando perdas de eficiência e aumento de custos de cumprimento. Aponta para o oposto, a celebração com a DGCI de acordos para este cobrir não só a Contribuição Autárquica, mas também as taxas de esgoto e saneamento.

5. Transferir para a DGCI o processamento informático da Contribuição Autárquica.

6. Estudar a hipótese de passar a cobrar as contribuições para Segurança Social.

7. A redação das funções das Tesourarias da Fazenda Pública tende a continuar, devendo, nesta medida, promover-se o encamamento destas tesourarias, admitindo-se que a transferência de grande parte do seu pessoal para a DGCI possa resolver muitas dificuldades.

Comentários

3. Considerando os fundamentos apresentados pela Comissão e outros de carácter operacional, como, v.g., a fiscalização e controlo interno central, regional e local do IVA, também não vemos qualquer razão de fundo, aliada a uma análise de custo/benefício, que recomende tal solução.

4. A Comissão não apresentou nenhuma razão de fundo que contrarie a ideia de que, pelo menos algumas das funções tributárias inerentes às receitas municipais não devem ser por estes asseguradas. E defender o oposto, isto é, que as taxas de esgotos e saneamento deveriam ser amocadadas pela DGCI, é para nós totalmente injustificado.

Só se se quisesse defender que a DGCI deveria ser o órgão nacional da cobrança de impostos e taxas é que tal solução teria sentido. Não pensamos, porém, que deva ser este o princípio a seguir.

Defendamos, antes, que sejam transferidos para as autarquias locais as competências em matéria de cobrança coerciva e de fiscalização dos impostos municipais e ainda, como hipóteses possíveis, que a Comissão não equacionou, **que toda a cobrança fiscal coerciva que actualmente incumbe à DGCI passe para a DGT.**

5. Como corolário lógico do raciocínio supra, não se vê também razão para que seja transferido para a DGCI o processamento informático da CA que é feito pelo I. Informática.

6. Igualmente, sem que se proceda a estudos que fundamentem vantagens substanciais para o Estado pela transferência para a DGCI das funções de cobrança e fiscalização das receitas da Segurança Social, não se vêem razões de fundo que conduzam a tal solução.

7. No que concerne às TFP, trata-se de uma matéria complexa que a Comissão não abordou em termos dos impactos da sua eventual extinção, independentemente de se apoiar a ideia de que deverão ser criados mecanismos de comunicabilidade de carac-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

nas entre a DGCI e a DGT. Isto caso não se opte pela passagem das TFP para a dependência directa da DGCI.

Assim, antes de se falar na sua extinção, deverão primeiro ser estudadas e implementadas na prática soluções alternativas aos serviços que as TFP, actualmente, asseguram, de modo a resolverem-se, designadamente, os seguintes aspectos:

- a) venda de valores solados e impressos;
- b) ser criada a possibilidade de todos os impostos poderem ser pagos via multibanco;
- c) ser possível pagar as dívidas fiscais em fase de cobrança coerciva nos bancos ou CTT.

Aliás, um primeiro passo a dar é estudar a hipótese de se extinguir o pagamento do imposto do selo por meio de estampilha fiscal.

Finalmente, se a hipótese da cobrança fiscal coerciva passar para a DGT vingasse, então resolver-se-ia todo o complexo problema das TFP, incluindo o do seu pessoal.

Porém, se tal não vier a ser considerado como uma boa solução, então haverá que começar por estudar e resolver os três aspectos referidos nas alíneas anteriores, de modo a, gradualmente, começarem a ser extintas as TFP que manifestamente não se justificam em função do seu custo/benefício e ao mesmo tempo evitar que o contribuinte/cliente fique impedido de cumprir as suas obrigações fiscais dentro de um custo considerado razoável.

4. SERVIÇOS CENTRAIS (SC)

Síntese das recomendações da Comissão

8. Não recomenda alterações profundas na actual estrutura por departamento. Considerando o risco que tais alterações provocariam, as deficiências que existem poderão ser solucionadas por reafectações parciais de competências; e mantendo-se uma estrutura mista por tipos de impostos e por funções.

Para se proceder aos ajustamentos que permitam eliminar sobreposições de funções ou dispersão de responsabilidades, sugere que a orgânica da DGCI fosse estabelecido por diploma regulamentar do MF sob proposta desta DG.

Considera conveniente que as competências, a autoridade e as responsabilidades dos Sub-directores-Gerais (SDG) fossem mais formalizadas. Em vez de resultarem de delegação do Director-Geral (DG), deveriam ser fixadas em diploma regulamentar. Os SDG, em coordenação com o DG, deveriam transmitir instruções e controlar as DGF nas actividades relacionadas com as áreas de sua competência.

9. Também não recomenda a criação de uma SDG para as Operações Distritais proposta pelo FM, nem a fusão das actuais SDG numa única SDG de Liquidação e Cobranças.

10. Propõe a redução do número de serviços em dependência directa do DG.

11. Os SC deveriam reduzir as suas actividades de execução relacionadas com a liquidação e cobrança, justiça fiscal e fiscalização, sem prejuízo do processamento informático e

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

nível central, transferindo-as para as DGF e reforçando as funções de orientação, controlo e assistência técnica às actividades das DDF e RF.

12. Melhorar o planeamento e controlo de execução dos planos de actividades.

13. Reforço do papel do GAI, melhoria da recolha de informação de auditoria e cooperação com outros serviços de auditoria — IGF e DGCP — e ampliação do respectivo quadro de pessoal com melhoria da qualidade dos recursos humanos.

Comentários

8. Não se vê que vantagens advinham para o funcionamento dos serviços centrais se as suas atribuições e competências fossem reguladas por diploma regulamentar em vez de decreto-lei. O que importará é estudar uma estrutura orgânica global para a DGCI que evite sobreposições de funções e aponte para a descentralização/desconcentração de funções que for considerada como a mais adequada, já que não há modelos perfeitos, desde que não prejudique o princípio da responsabilização.

Concorda-se que a estrutura orgânica da DGCI deva ser mista: **por impostos e por funções**. Mas esta estrutura pressupõe uma linha hierárquica de comando, ou seja, grupos de grandes serviços de que, em princípio, serão seus directos responsáveis os Subdirectores-Gerais.

Isto, actualmente, não existe. Há um grande número de Direcções de Serviço (DS) que não se reportam directamente a um grande serviço, **perspectivado em termos de um sistema de administração/gestão**. Exemplo: Um Serviço de Administração do IVA, Serviço de Informática Tributária, Serviço de Controlo Fiscal (perspectivado em termos de grandes funções: planeamento, coordenação e controlo de resultados; inspecção tributária, verificação tributária interna e externa, etc.), Serviço de Justiça Fiscal, Serviço de Administração dos impostos sobre o Património e do Imposto do Selo, etc. ...

9. Pode questionar-se das vantagens de ser criada uma subdirecção-geral para a orientação e coordenação de todas as actividades operacionais desenvolvidas pelas DDF. Esta função poderá ser perfeitamente repartida pelas subdirecções-gerais especializadas (grandes serviços de administração, controlo fiscal e de apoio) embora esta solução também traga inconvenientes como a experiência o vem confirmando.

10. Se for concebida uma estrutura orgânica do tipo que sugerimos supra, a questão de haver muitos serviços directamente dependentes do DG ficará resolvida. Em termos de princípio a seguir, concorda-se inteiramente com o proposto pela Comissão.

11. Concordamos inteiramente com o que vem proposto pela Comissão. Alida, sugerimos que os serviços centrais tenham funções preponderantemente de gestão fiscal e de apoio técnico, dando especial relevo à emissão de instruções tendentes à uniformização de procedimentos por parte de todos os serviços distritais e locais.

12. O Planeamento das actividades gerais da DGCI deverá ser tendencialmente estratégico, de modo a privilegiar as áreas de maior risco fiscal. As acções com carácter de

rotina e de prevenção geral devem ter uma intervenção mais específica por parte dos seus mais directos responsáveis.

Assim sendo, para além do Plano Estratégico Global da DGCI, cada serviço operativo deveria dispor de um plano anual de actividades próprio, aprovado pelo DG, sendo sempre obrigatória a elaboração de um relatório anual de resultados. Continuar a apostar num plano geral e vinculativo para as actividades de todos os serviços não será certamente eficiente e eficaz.

13. **O papel do GAI no autocontrolo interno da DGCI é determinante.** Concorda-se, pois, com tudo o que Comissão sugere. Todavia, o GAI deveria ter um quadro de pessoal próprio e com uma carreira profissional específica, comunicável com carreiras de conteúdo funcional idêntico de outros órgãos de controlo; e deverá depender directamente do DG.

6. SERVIÇOS DISTRITAIS E LOCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

14. Em observância ao princípio da descentralização, as DOF deveriam **absorver** algumas funções das SC, *v.g.*, inspecções das grandes empresas, e **transferir** parte das suas competências para as RF, *v.g.*, introdução das declarações na rede informática, actualização de cadestros de pequenas empresas, algumas actividades de inspecção, a prestação de informações e apoio aos contribuintes, determinação de matéria colectável por métodos indiciais de pequenas contribuintes e reforçar em cooperação com as SC a orientação apoio e controlo das RF.

15. Para que a transferência das actividades citadas para as RF seja possível, **exige-se** que lhes sejam atribuídos meios informáticos adequados, que se reforce o sistema de orientações e directivas de sua actuação; e que se melhorem os mecanismos de controlo a posteriori do seu funcionamento.

Comentários

14. Concorda-se com o proposto pela Comissão, quer no que toca à absorção por parte das DOF das funções meramente operacionais cometidas aos serviços centrais, fazendo-se a ressalva às especificidades do sistema de administração centralizado do IVA, quer no que respeita à transferência para as RF de algumas funções, actualmente, atribuídas às DOF.

15. Concorda-se, assim, que deverão ser ampliadas as actividades a desenvolver pelas RF, merecendo especial enfoque as respeitantes a prestação de informações/apoio aos contribuintes, actualização de cadestros, algum contencioso tributário e verificação tributária interna e externa dos elementos de controlo fiscal que são remetidos às DOF: relações notariais, contratos de arrendamento, etc.

Para o efeito, além de, em primeiro lugar, deverem ser atribuídos meios informáticos e acessos on-line elementares às RF, deverá ser repensada a **carreira de verificação tributária** (verificação/análise interna e externa de elementos/declarações e situações

tributárias específicas/tamáticas) relativamente à **camela de inspecção tributária** (auditoria fiscal), de modo a que os chefes de repartição tenham sobre a sua directa dependência um corpo de verificadores tributários que assegurem tais funções.

Finalmente, temos muitas dúvidas sobre se as RF deverão ter competência para a determinação da matéria colectável por métodos indicários relativamente a pequenos contribuintes. Perfilhamos a actual solução consagrada no CPT, tendo em vista salvaguardar os princípios da imparcialidade e da equidade tributárias.

As RF poderão ter nesta área um papel auxiliar muito importante, mas nunca decisório. Trata-se, pois de uma matéria a estudar.

CAPÍTULO 3. RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL

2. ESTATÍSTICAS

Síntese das recomendações da Comissão

1. As comparações internacionais sugerem que poderá ter interesse aumentar moderadamente os efectivos de pessoal. Verificam-se carências no nível de pessoal de informática e de fiscalização tributária. As carências devem ser supridas por melhorias de produtividade, através da racionalização do trabalho e pelo aperfeiçoamento profissional.

2. A evolução da estrutura de pessoal deverá ser no sentido de aumentar a proporção de pessoal mais qualificado e, em especial, com curso superior, o que implicará formação e reciclagem, bem como adaptações graduais e sucessivas da estrutura do quadro.

3. As recomendações de realocação nas RF de algumas funções das áreas de justiça fiscal e fiscalização tributária implica que o esvaziamento desses quadros não poderá ser tão pronunciado, devendo evoluir para níveis médios mais elevados de qualificação e de especialização. Poderá ser conveniente deslocar pessoal técnico tributário para funções de inspecção tributária, após formação adequada.

4. O desnível de produtividade por funcionário entre as RF e as DDF implica que seja ponderada a política de admissões e transferência de pessoal destes serviços, redistribuindo-os de modo a conseguir-se uma média mais elevada e uma menor dispersão dos valores da produtividade.

Comentários

1. O aumento do quadro da informática tributária deve ser associado às tecnologias que forem sendo adaptadas e à aquisição de serviços no exterior. No que se refere à definição do quadro de pessoal de fiscalização tributária, há que ter em consideração os mecanismos de controlo colocados à sua disposição. Em qualquer dos casos esse aumento deve visar sobretudo o pessoal mais qualificado.

2. Concordamos com uma evolução no sentido preconizado, defendendo a flexibilidade na comunicabilidade entre carreiras.

3. Independentemente das competências a conferir às FF, que julgamos deverem ser reforçadas, parece-nos, no entanto, que a grande aposta passará pela reciclagem do pessoal, tendo como objectivos a elevação dos níveis médios de qualificação e de especialização.
4. Em primeiro lugar, parece-nos que haverá que identificar as causas desses desníveis de produtividade. Sobretudo uma correcta política de transferências tem um importante papel a desempenhar nesta matéria.

3.4. ESTRUTURA, CARREIRAS E GRUPOS

Síntese das recomendações da Comissão

5. Regime de corpos especiais para a DGCJ com regras específicas quanto ao recrutamento selecção e remunerações.
6. Reduzir a diversidade de carreiras: aglutinando alguns deles (pessoal auxiliar); unificando as carreiras de TE e de fiscalização tributária numa única carreira de inspecção tributária, iniciando-a na categoria equivalente à de PF2 ou de técnico de fiscalização tributária e como categoria máxima a de actual carreira de TE, devendo, na 2ª hipótese, a progressão na carreira envolver dois concursos com provas de avaliação não meramente documentais: um no acesso a outro na categoria equivalente à de TEP.
7. Manter carreiras separadas para técnicos juristas que poderão ser colocados nos SC e Distritais com progressão em paralelo com a de fiscalização tributária e ingresso na de técnico jurista de 2ª.
8. Concessão de facilidades de acesso à categoria equivalente à de PF 2 aos funcionários licenciados com cursos adequados que pertençam às categorias inferiores das carreiras específicas.
9. Não recomenda grandes alterações no actual sistema de ingresso. Contudo, revela-se favorável a soluções de mobilidade dos funcionários de várias carreiras entre serviços e unidades orgânicas diferentes. Parte da Comissão não defende uma mobilidade generalizada, embora veja vantagens em transferências temporárias.
10. Acelerar as promoções no início de carreira, a fim de evitar saídas precoces.

Comentários

5. O estabelecimento das regras específicas nos domínios assinalados deverá ter em consideração o importante papel de controlo fiscal a exercer pela DGCJ.
6. A unificação das carreiras de técnico economista e de fiscalização tributária numa única de inspecção tributária parece-nos possível desde que a categoria de início fosse equivalente à de PF2. Esta carreira, de acordo com o princípio da especialização, teria como área nobre de actuação a dos exames à escrita dos contribuintes.
Além daquela carreira, existiria ainda a de verificação tributária, cujo âmbito de actuação e definição de quadros e categorias deveria ser estudado.
7. Parece-nos correcta esta recomendação com a qual concordamos inteiramente e nos termos propostos.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

8. Esta medida já foi aplicada durante alguns anos, parecendo ter actualmente plena justificação, tanto mais que é incentivadora do aperfeiçoamento e melhor qualificação profissional, ao mesmo tempo que contribui para o aproveitamento da experiência do pessoal dos serviços fiscais que deste modo vê compensada a sua valorização académica.

9. Nesta recomendação perfilamos uma intercomunicabilidade entre as carreiras, o que permite a constituição de equipas pluridisciplinares. Contudo, colocamos algumas reservas quanto à manutenção da carreira de origem pelos funcionários transferidos, o que poderia gerar alguma instabilidade e dificuldade na gestão dos quadros.

10. Parece-nos uma medida de gestão de pessoal acertada, embora reconhecamos que se trata de um problema que afecta a Administração Pública em geral.

5. CONCURSOS**Síntese das recomendações da Comissão**

11. Periodicidade regular de concursos evitando grandes espaçamentos entre eles, os quais não deveriam ultrapassar 2 anos.

12. Introduzir na classificação para concursos de progressão as classificações ponderadas, obtidas em cursos de formação específicos.

13. Idem, quanto à informação no estágio e as classificações de serviço.

14. Para categorias superiores os concursos poderiam basear-se em média ponderada de classificação de trabalho e curricular, incluindo esta a classificação de serviço dos 3 anos anteriores.

15. Não convém multiplicar em excesso os concursos, (1 ou 2 de avaliação formal) para além do de admissão para atingir o topo da carreira. As promoções nas categorias intermédias far-se-iam com base numa média ponderada de antiguidade e das classificações de serviço.

Comentários

11. Concorda-se com o princípio de que o direito de progressão na carreira não deve ser limitado, por critérios de gestão meramente financeiros.

12. Esta medida já se encontra prevista actualmente nos concursos, pelo que não vemos razão para a alterar, uma vez que nos parece acertada.

13. Esta recomendação vem na linha da anterior, sendo tais medidas já adoptadas na KIF, pelo que deve ser ponderado, em estudo adequado, a sua aplicação à DGCJ.

14. Além do regime geral já consagrado, os regimes especiais de progressão nas carreiras devem atender à natureza específica de cada serviço público. Assim, os concursos para progressão na carreira dos funcionários da DGCJ deverão ser regulados nesta perspectiva, havendo que conciliar esta recomendação com a seguinte. Porém se o sistema retributivo se requer especial, então o regime de progressão nas carreiras terá que ser, forçosamente, mais exigente do que o regime geral.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

15. Defendemos a adopção de 2 avaliações formais, para além do concurso de admissão. Parece-nos razoável a metodologia a adoptar nas categorias intermédias em que não fosse exigido concurso formal.

6. PESSOAL DIRIGENTE**Síntese das recomendações da Comissão**

16. A designar de entre funcionários da DGCJ com determinada categoria, excepto DG e SDG, dando preferência, quanto a estes, aos funcionários da DGCJ, os quais devem ser em larga maioria.

17. Nomeações mediante processo de selecção (salvo DG e SDG), baseado em cursos de formação e/ou classificação de trabalhos apresentados e apreciação do curriculum profissional.

Comentários

16. Exceptuando os casos assinalados, parece-nos que a designação para os lugares de chefia e direcção poderia também recair sobre outros funcionários da Administração Pública cujas carreiras tivessem conteúdo funcional idêntico às da DGCJ, pelo menos para as de inspecção tributária, GAI, e contencioso tributário.

17. O processo de selecção deve assentar em normas previamente fixadas e num rigoroso concurso, o que vem na linha da nova regulamentação prevista nesta matéria, mas ainda não publicado pelo Governo.

7. SISTEMA REMUNERATÓRIO**Síntese das recomendações da Comissão**

18. Manter e até reforçar o sistema de escalões por categoria.

19. Imperioso instituir complementos de remuneração, mais pronunciados nas categorias de maior impacto na eficácia da AF e com mais problemas de compatibilidade com o exterior.

20. Aquelas complementos deveriam ser financiados por participações em certo tipo de receitas mais dependentes da participação e empenho do pessoal, tais como emolumentos, custas, multas, o produto das execuções e as correções de imposto cobrado em resultado de acções de fiscalização.

21. Diferenciação dos tipos de complementos remuneratórios de acordo com a natureza das funções (prémios de desempenho), a despesa de horário de trabalho e abrangendo todos os funcionários com clas. serv. positiva (prémio de cobrança).

22. Estas remunerações acessórias deveriam permitir que os dirigentes de topo da DGCJ pudessem atingir o dobro da remuneração normal correspondente à respectiva categoria.

Comentários

18. O sistema remuneratório deve ser adequado às funções que são exercidas, ajustado ao conteúdo funcional e alta qualificação, não nos preocupando a forma. Isto, independentemente de vir a ser equacionado um regime adequado de incompatibilidades.

19. Tem aqui plena aplicação o comentário efectuado relativamente à recomendação anterior.

20. A concretização desta recomendação encontra-se associada à recomendação nº 2 do Cap. 2, ou seja, a existência ou não do orçamento especial na DGCI. Como ali se referiu, não vemos razão de ser na criação daquele tipo de orçamento.

21. Defendamos o regime de suplementos já previstos na lei, os quais devem ser implementados às carreiras que deles devem participar, em conformidade com as normas do NSR.

22. Na linha do quadro traçado nos comentários anteriores, não nos parece que a conclusão extraída nesta recomendação esteja fundamentada.

8. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Síntese das recomendações da Comissão

23. *Intensificação da cavidade do CP e desenvolvimento de acções adequadas.*

Comentários

23. Devem ser desenvolvidas todas as acções que contribuam para aumentar a qualidade profissional dos funcionários da DGCI. O ideal seria até que fosse criada uma verdadeira escola de formação profissional para toda a AF.

CAPÍTULO 4. INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA

1. MODALIDADES DAS INSPECÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

1. *Deverá adoptar-se uma classificação mais adequada das acções inspectivas que distinga as acções de comprovação, de verificação, de prospecção, as internas e externas.*

2. *As acções internas deverão ser progressivamente realizadas por meios informáticos. Justifica-se a verificação aprofundada da situação fiscal de pessoas singulares com sinais exteriores de riqueza elevadas.*

3. *Deverá aumentar o grau de cobertura dos contribuintes IVA e assegurar a repercussão das correcções propostas na tributação dos impostos sobre o rendimento.*

Comentários

1. Concorda-se que deverá adoptar-se uma classificação mais adequada do tipo das acções inspectivas de acordo com a proposta da comissão e que proporcionem informações mais adequadas à avaliação da actividade desenvolvida. Deverá ainda prever a recolha de informação sobre os resultados finais sobretudo quanto à apologia das correcções introduzidas e ao resultado de eventuais reclamações. Em termos organizacionais seria importante distinguir a "fiscalização interna" das "inspecções tributárias", criando corpos específicos para cada uma delas. A actividade de "fiscalização" consistiria no controlo formal e de coerência das declarações, a partir do resultado do respectivo tratamento informático e do cruzamento com outras informações disponi-

veis pela administração fiscal; as anomalias ou divergências detectadas seriam esclarecidas, quer através do pedido ao contribuinte quer por verificação externa. As situações não esclarecidas ou que indicassem anomalias seriam objecto de proposta de inspecção a concretizar por exames à escrita, ponderada a sua gravidade.

2. A verificação aprofundada da situação fiscal de pessoas singulares com sinais exteriores de riqueza elevados, se bem que possa ser importante, dificilmente conduzirá a resultados que se repercutam em tributação efectiva, até porque a administração fiscal não conhece os rendimentos sujeitos a taxas liberatórias que não tenham sido englobados. Contudo, no que respeita a garantias ou administradores de empresas, sobretudo das grandes empresas, sempre se poderá detectar a existência de remunerações ocultas consubstanciadas na utilização de bens sociais.

3. O grau de cobertura dos contribuintes deve também ser extensivo aos impostos sobre o rendimento, podendo ser melhorado através da utilização de critérios de selecção apropriados e da introdução de medidas que assegurem a repercussão em todas as categorias tributárias dos resultados das fiscalizações efectuadas em cada uma delas.

2.2. PLANEAMENTO

Síntese das recomendações da Comissão

4. Melhorar o conteúdo do plano anual corresponsabilizando os serviços envolvidos. Deve ser mais pormenorizado ao nível de cada tipo de acção e desenvolver por cada unidade orgânica.

5. Prioridades em função das relações esperadas de custo-benefício e experiência anterior.

6. Aperfeiçoar métodos de avaliação da produtividade das acções e utilizá-los para definir as prioridades dos PAFS seguintes.

7. Reservar recursos para tarefas urgentes por forma a que não se prejudique o cumprimento dos planos.

8. Aperfeiçoar o controlo de execução dos PAFS, o que passa pela elaboração de estatísticas mais satisfatórias fornecidas pelas DDF as quais deverão conter uma desagregação mais eficiente. Deverá ser atribuídos incentivos aos serviços que ultrapassarem as metas dos PA e penalizar os que não cumpram.

Comentários

4. Concorde-se com a proposta, sublinhando-se a necessidade de reforço da corresponsabilização dos serviços envolvidos, sobretudo do nível distrital, atribuindo-se-lhes maiores responsabilidades nos planeamentos estratégico e operacional e na avaliação dos resultados.

5. Concorde-se com este critério no pressuposto de actuar, principalmente, ao nível das metodologias de controlo; a selecção de contribuintes deverá basear-se em critérios estratégicos adequados, como se referiu no ponto anterior.

6. Na linha do que se referiu em 4 e 5, aligeira-se-nos que a avaliação da produtividade das acções deveria permitir caracterizar as formas de incumprimento mais frequentes e definir as metodologias de controlo mais adequadas ao seu combate.

7. Concorde-se enquanto medida que visa assegurar o cumprimento do plano anual de actividades.

8. Concorde-se com o reforço do controlo e avaliação do cumprimento do plano de actividades, de modo a consubstanciar o princípio da responsabilização pelo incumprimento injustificado das metas estabelecidas (cf. comentário à recomendação 27).

2.3. SELECÇÃO DE CONTRIBUÍNTES

Síntese das recomendações da Comissão

8. Melhorar a selecção de contribuintes elegendo critérios objectivos que devem constar de planos anuais, reduzindo a autonomia das unidades orgânicas.

10. No estado actual a selecção deve dar prioridade ao objectivo de maximização da probabilidade de obtenção de maiores receitas fiscais através das correcções à matéria colectável em resultado das acções inspectivas; deverá incluir uma faixa, embora modesta, de contribuintes seleccionados de forma aleatória, visando, sobretudo efeitos preventivos.

11. Para tal, a maioria dos recursos deveria ser empregue no controlo:

- sistemático e permanente dos grandes contribuintes;
- dos que indicassem desvios importantes de ratios e de cruzamentos de informações-despesas dos contribuintes em nome individual e respectiva cobertura de receitas; empresas com prejuízos sucessivos; crédito imposto permanente em sede de IVA; outros sectores de risco.

Comentários

9. Concorde-se, no pressuposto do que referimos em 4 e 5 e sem prejuízo do reforço da participação das unidades orgânicas de segunda linha na definição de critérios de selecção ajustados às realidades específicas da sua área de intervenção que seriam acolhidas nos PA.

10. Concorde-se com a proposta muito embora se considere que se deveria valorizar mais intrinsecamente o objectivo de "induzir ao cumprimento voluntário" e não o de "obter maiores receitas fiscais através das correcções introduzidas", passando para o contribuinte uma mensagem de observação permanente da evolução da sua situação tributária global.

11. A afectação de recursos deveria adequar-se à separação das actividades de "verificação", que incluiria a análise interna, e de "auditoria fiscal". Para o desenvolvimento da primeira actividade, aligeira-se-nos primordial a disponibilização de acesso à informação em sistema e a "criação de matrizes automáticas de controlo formal e de coerência das declarações" que permitam evidenciar as situações que careçam de esclarecimento. Para a segunda actividade, importaria reforçar, sobretudo, a "qualidade" dos recursos e uma quota anual mínima de exames à escrita a realizar.

2.4. ELEMENTOS DE APOIO À ACTIVIDADE INSPECTIVA

Síntese das recomendações da Comissão

12. Sistema de acesso dotado de objectividade, suportado por sistemas informáticos suficientemente desenvolvidos, designadamente que proporciona:

- processos em sistemas informáticos que reúnem todas as informações relevantes de cada contribuinte, cobrindo os vários impostos;
- cruzamento de dados e nível de vida dos SF;
- utilização de estudos e estatísticas que produzam um conjunto de ratios sectoriais que permitam definir intervalos de normalidade.

13. Aperfeiçoar as condições de acesso dos senhas de inspecção às informações em sistema informático e estimular o cumprimento de obrigações acessórias por suporte magnético ou correio electrónico.

14. Utilização de ratios como suporte de fiscalização e apoio à fixação de matéria colectável por métodos indicativos. Elaboração de monografias por sectores, começando por 4 ou 5 monografias-piloto com base em estudos de experiências estrangeiras ou recomendadas a especialistas australianos à DGCI.

15. Recorreu a cooperação internacional na luta contra a fraude e avalia potenciar a utilização do VIES.

Comentários

12. Os elementos de apoio à actividade de inspecção tributária, sobretudo o acesso às informações em sistema e ao resultado do respectivo tratamento devem ser disponibilizados, com prioridade, sob pena de se continuar a condicionar negativamente, por essa via, a eficácia desta actividade; os elementos referidos nos itens 12 a 15 constituem instrumentos indispensáveis para o efeito.

O planeamento estratégico suportado em monografias ou estudos sectoriais constitui uma opção inadiável.

13. Sublinha-se a necessidade de instalação prévia de software informático que possibilite cumprimento das obrigações acessórias por suporte magnético ou por correio electrónico.

14. A proposta vai no sentido de que é geralmente considerado indispensável para o eficiente exercício da actividade de fiscalização tributária.

15. Propomos que, para o efeito, seja criado um "Departamento especializado no controlo fiscal internacional" que deverá assegurar a análise da informação disponível, definir estratégias de controlo, e assegurar ou coordenar a sua execução.

2.5. DESENVOLVIMENTO DAS INSPECÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

16. Salvo casos excepcionais, não deverá poder realiza-se nova acção do mesmo tipo com referência ao mesmo imposto e ao mesmo período; nem simultaneamente mais do que uma inspecção.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

17. Padronização de documentos e métodos de trabalho; utilização de manuais de inspeção, que poderão ser reformulados por proposta dos Serviços Distritais.

18. Papel de trabalho padronizados em substituição de relatórios mais complexos.

19. Melhorar circuitos de difusão de informações e circulares da DGC/ e da sequência dada aos relatórios.

Comentários

16. Este princípio deveria ser estabelecido claramente para os exames à escrita, ressalvando, a possibilidade de se proceder a novo exame face ao conhecimento posterior de novos factos que comprovem viciação da escrita ou ocultação de elementos relevantes.

17. A padronização de métodos e de suportes de trabalho minimizam os factores decorrentes da diferente capacidade técnica dos inspectores tributários e contribuem para abordagens uniformizadas. Contudo, o dever de apuramento correcto da situação tributária do contribuinte deve prevalecer sobre a standardização dos métodos de controlo, devendo permitirse margens de actuação diversificadas e ajustadas às situações concretas.

18. A complexidade dos relatórios justifica-se, por vezes, para explicitar convenientemente os fundamentos que poderão ter de ser notificados ao contribuinte neste contexto, os esforços de padronização não devem prejudicar este aspecto essencial dos relatórios.

19. Reputamos de muito importante a criação de circuitos que assegurem a rápida sequência dos relatórios e a recolha de informação detalhada sobre os fundamentos das reclamações dos contribuintes e dos respectivos resultados.

2.8. PODERES-DEVERES DOS INSPECTORES**Síntese das recomendações da Comissão**

20. Definição legal da amplitude dos poderes de investigação dos inspectores de modo a abranger o acesso a todos os documentos relacionados com a actividade, sendo a recusa considerada desobediência qualificada sem necessidade de controlo judicial prévio.

21. Autos:

- poder de exigir que o contribuinte comprove a origem dos rendimentos que permitam o acréscimo de despesas;
- melhorar as penalizações para atitudes de resistência à actividade inspectiva, designadamente a inversão do ónus da prova; criminalização do não cumprimento do dever cooperativo; elevação coimas para os casos de inexistência de escrita; obrigatoriedade dos pagamentos acima, de determinados montantes serem efectuados através das instituições de crédito.

22. Definir os casos de invocação legítima de segredo profissional.

23. Elaborar Regulamento da Inspeção Tributária que reuna os poderes-deveres dos inspectores.

Comentários

20. Em nosso entender, os poderes-deveres atribuídos aos inspectores tributários são suficientes para o exercício das suas funções, até porque, nos casos em que sejam

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

detectados crimes fiscais, a competência para a instrução dos respectivos processos de averiguação está cometida ao Director dos Serviços de Prevenção e Inspeção Tributária, que a pode delegar, sendo substancialmente alargados os respectivos poderes. Contudo, aligura-se-nos de suscitar a possibilidade de delegação casuística, através da nomeação de instrutor, que deveria recair, preferencialmente, em funcionário com formação jurídica, e que integraria a equipa de inspecção. Desta forma, ampliavam-se os poderes disponíveis para descoberta da verdade material e, ao mesmo tempo, obstava-se a eventuais consequências prejudiciais à obtenção da prova de crimes fiscais por via dos actos de inspecção.

21. A procura de melhor eficácia e eficiência da fiscalização tributária não deverá prejudicar os direitos e garantias do contribuinte, pelo que, nessa medida, colocamos algumas reservas quanto ao proposto.

22. Concorda-se, sem prejuízo do que referimos em 21.

23. Aligura-se-nos de grande utilidade a elaboração do Regulamento da Inspeção Tributária nos termos propostos. Contudo, seria também um passo importante a elaboração da "Carta dos Direitos dos Contribuintes".

2.7. CELERIDADE NA SEQUÊNCIA DAS ACÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

24. Possibilidade dos Serviços de Inspeção serem considerados competentes para notificação (parte de C. discorda).

25. Criação de modelo único de correção, originando uma única notificação para os vários impostos abrangidos.

Comentários

24. Não nos oponemos à possibilidade dos Serviços de Inspeção Tributária procederem à notificação dos contribuintes desde que os actos que determinem a situação jurídico-tributária resultante da actividade de controlo fiscal continuem na competência dos DDF.

25. Nada a opor quanto à notificação única, sublinhando-se que deve ter-se em linha de conta as necessidades de suportes específicos para o diálogo com os diferentes sistemas informáticos que suportam cada um dos impostos.

2.8. PRODUTIVIDADE DAS INSPECÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

26. A produtividade é insuscitável — as recomendações anteriores poderão melhorá-la. É imperioso que se avance na elaboração e apetreçamento de indicadores por tipo-inspecção; técnicas de selecção; desempenho equipas, estabelecendo incentivos e penalizações pelos resultados.

27. Os indicadores em uso são de interesse, mas muito deficientes, devendo introduzir-se outros, designadamente que evidenciem a proporção das correcções posteriormente anuladas e das

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

efectivamente pagas; custos homem-dia; valor da matéria colectável substituído por adiantativa do imposto liquidado.

Comentários

26. A produtividade é considerada insatisfatória face aos critérios de medição que se reconhece carecerem de aperfeiçoamentos. De qualquer modo, a disponibilização de informações que permitam avaliar a produtividade das inspecções constitui um elemento indispensável para imprimir eficácia e eficiência a esta actividade. Concorda-se, portanto, com as propostas da comissão a este propósito, sublinhando que a atribuição de incentivos ou penalizações em função do grau de cumprimento dos planos de actividade deve ser muito ponderada, uma vez que pode induzir ao cumprimento prioritário das tarefas com menor grau de dificuldade e provocar a acumulação das situações mais problemáticas.

27. A proposta situa-se na linha de aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho formulada noutros itens e merece concordância.

3. ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA**Síntese das recomendações da Comissão**

28. Sujeição à esfera dos Serviços Centrais das Inspecções a:

- Sector financeiro;
- Grandes empresas com indícios de prática de preços de transferência para associadas estrangeiras;
- Lucro consolidado;
- Estabelecimentos estáveis de não residentes;
- Apoio às DDF nas inspecções a empresas informatizadas;
- Iniciativa de desincentivar acções especiais ou outras quando conveniente a coordenação centralizada.

As DDF com conhecimentos mais específicos em certos sectores de actividade deveriam ter mais responsabilidades pela estratégia de fiscalização desse sector do que os Serviços Centrais.

29. Prioridade ao reforço das funções dos Serviços Centrais quanto ao planeamento; metodologias de trabalho; formação; coordenação e assistência a acções de fiscalização; auditoria a posteriori dos resultados das inspecções realizadas pelos Serviços Centrais, Distritais e Locais:

- Definindo de forma mais adequada as competências do SDGFT face aos DDF;
- Dotando os SC de especialistas em planeamento e elaboração de monografias, estudos e estatísticas, de aperfeiçoamento de metodologias, etc.

30. As Repartições de Finanças deveriam passar a ter responsabilidades na elaboração e permanente actualização do cadastro de contribuintes da sua zona, habilitando-as com meios informáticos adequados, cujos trabalhos seriam orientados com base em instruções dos serviços centrais. Os Técnicos de Fiscalização Tributária das RF seriam coordenados e apoiados pelas DDF.

31. A Fiscalização Tributária deveria ser considerada área funcional em todas as DDF, com chefe próprio dependente do DDF.

Comentários

28. Em nosso entender, a competência dos Serviços Centrais deveria restringir-se às funções de planeamento, sobretudo estratégico, coordenação geral, controlo de gestão, assegurar a auditoria a posteriori dos resultados das inspeções realizadas pelos serviços operacionais, na linha do que a comissão propõe na recomendação.

Em termos de organização dos serviços operacionais, recomenda-se a existência de Serviços Centrais de Inspeção com competências de nível nacional, que assegurem o controlo, ou a coordenação do controlo, sobre universos de contribuintes que apresentem riscos mais elevados ou que exijam metodologias de inspeção de maior complexidade técnica. Estes serviços poderiam estar operacionalmente localizados em Lisboa e Porto, onde se concentra a grande maioria destes contribuintes e onde fica facilitado o acesso aos sistemas informáticos. Os contribuintes do sector financeiro e em pratica de lucro consolidado ou o controlo de transações internacionais poderiam ficar afectos a estes serviços.

29. Concorde-se plenamente com a proposta.

30. Consideramos prioritário a passagem para as RF da responsabilidade pela actualização do cadastro de contribuintes, quer de pessoas colectivas, quer individuais, podendo proceder à inscrição e actualizações em on-line. Esta medida teria a virtualidade de posicionar os níveis de incumprimento na sua verdadeira dimensão e de agilizar as actualizações dos domicílios fiscais, como, aliás, já foi por nós recomendado. Quanto à actividade de fiscalização local, concorde-se com a proposta.

31. Nada a opor ao recomendado.

4. RECURSOS HUMANOS**Síntese das recomendações da Comissão**

32. *Deveriam aumentar a médio prazo para mais 2,5 a 3 mil funcionários, aumentando em cerca de 300 a 500 lugares de pessoal qualificado e preenchendo o OGI e impedindo a saída para outras áreas de funcionários de Fiscalização Tributária.*

33. *A estrutura deverá ser progressivamente transformada de forma a acompanhar as necessidades e os métodos de actuação dos serviços, sobretudo quanto ao pessoal de enquadramento e com especialização elevada especialização em domínios cruciais.*

34. *Recomenda para o pessoal de fiscalização as facilidades de progressão na carreira, a intensificação da formação profissional e o estabelecimento de sistemas de incentivos recomendados em geral para a DGCI.*

Comentários

32. A necessidade de reforçar os efectivos afectos a esta área funcional é geralmente reconhecida. Contudo, e até pelas razões referidas pela comissão na recomendação 34, afigura-se-nos que este reforço deverá ter em linha de conta os impactos decor-

rentes das reorganizações introduzidos e da disponibilização do apoio de novas tecnologias de análise de risco.

33. Sem prejuízo do comentário anterior, concorda-se plenamente com o proposto, salvo quanto à reconsideração da separação actualmente existente entre as carreiras de técnicos economistas e de ao fiscalização tributária, cuja posição manifestámos no capítulo 2.

34. Quanto a esta matéria, retomam-se os comentários e as posições assumidas no cap. 2.

CAPÍTULO 5. INFORMÁTICA TRIBUTÁRIA ORGANIZAÇÃO DA IT

Síntese das recomendações da Comissão

1. Algumas das recomendações do Cap. 2 reflectem-se nesta área, com destaque para:

- Institucionalização da competência orgânica de SDG para a IT;
- Reestruturação das UD desta área eliminando inconsistências de atribuições entre as divisões existentes e criação de novas;
- Papel da IT no desenho da organização e dos sistemas de funcionamento da DGC!

Comentários

1. Nada a opor, salientando-se, aliás, o relevo que finalmente se atribui à informática enquanto vector de mudança na tão necessária reengenharia de processos na DGCI. Os tempos actuais apontam para a flexibilização e constante inovação de procedimentos e a informática deverá assumir um papel que ultrapasse o mero apoio logístico às áreas operacionais — como se tem verificado — para ser a locomotiva da tão almejada modernização do sector público.

RECURSOS HUMANOS

Síntese das recomendações da Comissão

2. Depende das opções quanto ao recurso a serviços exteriores, sobretudo no desenvolvimento de projectos, considerando haver razões para que esta opção seja relativamente elevada. Contudo, aconselha o retorno dos quadros que, em termos comparados com outras organizações, poderá duplicar.

3. Flexibilizar as possibilidades de admissão de pessoal removendo obstáculos e limitações existentes.

4. Dispensar o recurso a técnicos avançados em regime de prestação de serviços.

5. Muito importante estabelecer complementos remuneratórios em termos que permitam a competitividade salarial.

Comentários

2. Não temos elementos que nos permitam validar (ou não) a proposta de duplicação para o quadro de informática. Estamos, porém, de acordo, com a necessidade de aler-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

gamento, nomeadamente, ao nível de especialistas informáticos de elevada capacidade a quem compete, como se refere, a definição estratégica da arquitectura dos sistemas e o controlo do trabalho desenvolvido em *outsourcing*, que a não acontecer se consubstancia mesmo como uma fragilidade do sistema de controlo interno, dada a situação de dependência em que a DGCJ fica face aos seus fornecedores de software.

Em sentido contrário, as tarefas de operação de registo de dados tendem a diminuir em face de soluções a que cada vez mais se irá fazer apelo — como a já iniciada leitura óptica de documentos ou a transmissão electrónica de dados, quer por contribuintes quer por outras entidades que se relacionam com a DGCJ, como por exemplo os notários.

Logo, o alargamento do quadro deverá resultar numa ponderação mais atenta das linhas estratégicas futuras e não deverá ser indiscriminado para todas as categorias de técnicos.

3. Nada a opor, no quadro das considerações e reticências expostas no capítulo 3 a propósito das remunerações propostas para os funcionários da DGCJ.

4. Nada a opor.

5. Nada a opor, no quadro das considerações e reticências expostas no capítulo 3 a propósito das remunerações propostas para os funcionários da DGCJ.

RECURSOS FINANCEIROS**Síntese das recomendações da Comissão**

6. A não disponibilização de recursos tem sido custos pesados em termos de eficácia de AF. Fixação plurianual de recursos evitando perturbações ao nível do desenvolvimento de projectos.

7. Seria importante a manutenção do acesso a recursos nos termos efectuados no OGE para 1995, com flexibilidade e dispensa de algumas formalidades impostas no quadro legal aplicável à Administração Pública.

Comentários

6. O problema da escassez de recursos e das ponderações a atribuir ao nível orçamental aos vários projectos públicos terá que ser ponderado obviamente a nível interministerial. Importa chamar aqui a atenção para um facto que nunca é referido por todos aqueles que — pese embora a razão que lhes assiste — constantemente reclamam mais meios financeiros e que se prende com a necessidade de os projectos deverem equacionar de forma o mais precisa possível, nomeadamente quantificando, os resultados que pretendem atingir, bem como os meios que entendem ser necessários para o efeito e, com a salutar prática da sua avaliação posterior.

Estas referências vêm a propósito do conhecimento que todos nós contribuintes temos do desperdício de recursos na administração pública, muitas vezes por deficiente planeamento ao nível dos projectos — como foi exemplo o abandono da denominada conta-corrente do contribuinte na qual já havia bastante investimento efectuado.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Concordamos por isso com a sugestão, desde que acompanhada da adequada responsabilização pelos resultados alcançados.

7. Concordamos, no quadro duma maior responsabilização referida no item anterior,

TECNOLOGIA E RELAÇÕES COM UTILIZADORES**Síntese das recomendações da Comissão**

8. *Importante que se mantenha o bom relacionamento, sendo útil de desenvolver mais reuniões de sensibilização e inquéritos às necessidades informáticas, discutindo as prioridades. Pode ser vantajosa a criação de Comissão de Acompanhamento de Sistemas de Informação para apreciação e definição das prioridades.*

9. *Necessidade de mais unidade nas decisões relativas aos investimentos em equipamento e desenvolvimento de programas, tendo em conta a dispersão que hoje se observa e que é agora menos justificado tendo em conta o fácil acesso de todos os órgãos à informação central.*

Comentários

8. Concordamos com a proposta que se enquadra, aliás, nas preocupações muito actuais da filosofia TQM (Total Management Quality), cujo ênfase é colocado na atenção ao cliente, que neste caso são os restantes serviços da DGC, e com uma gestão pública que coloca o acerto nos procedimentos de concertação.

9. Trata-se duma proposta com a qual concordamos inteiramente e cuja inobservância tem vindo a gerar desperdícios consideráveis na gestão dos recursos financeiros (vd. item 6) e também humanos, dada a duplicação de tarefas ao nível de desenvolvimento de programas para cada unidade distrital, para além da baixa de qualidade que as soluções particulares sempre apresentam.

PLANEAMENTO ANUAL**Síntese das recomendações da Comissão**

10. *Elaborar Plano estratégico para definir o quadro de evolução da IT a médio prazo, contendo as orientações e critérios dos planos anuais e as políticas orientadoras da incorporação das tecnologias da informação que poderá servir de vector da transformação organizacional da DGC e da modernização dos seus processos de trabalho.*

Comentário

10. Totalmente de acordo.

COBERTURA DA IT E NOVOS PROJECTOS**Síntese das recomendações da Comissão**

11. *Prioridade aos que se destinem a apoiar a fiscalização tributária, nomeadamente os que possibilitem os melhores cruzamentos de informação e o "dossier" do contribuinte.*

Comentário

11. Totalmente de acordo.

INSTABILIDADE DA LEGISLAÇÃO FISCAL E SEGURANÇA**Síntese das recomendações da Comissão**

12. Reduzir a frequência de alterações e envolver a IT na sua preparação para análise da sua viabilidade tecnológica e garantir a oportunidade das adaptações dos suportes informáticos a estabelecer períodos adequados de entrada em vigor.

13. Prosseguir com as iniciativas para concretização da Política sobre Segurança Informática já aprovada pela DGC.

Comentário

12. Totalmente de acordo.

13. Totalmente de acordo. Mas, além destas medidas, importa também criar no Gabinete de Auditoria Interna (GAI), da DGC um núcleo de auditores com preparação informática e ao qual deverá ser garantido o acompanhamento do desenho e implementação de novos programas, tendo em vista a sua segurança e fiabilidade.

CAPÍTULO 6. JUSTIÇA FISCAL**1. ASPECTOS GERAIS****Síntese das recomendações da Comissão**

1. Poderá flexibilizar-se o processo administrativo, se o CPP e os códigos fiscais se referirem à competência da AF como um todo e a repartição de competências pelos diversos órgãos for fixada em lei orgânica da AF.

2. Promover medidas simplificadoras e rápida classificação legislativa ou administrativa das opções em matérias fiscais controversas com vista a diminuir o nº de recursos administrativos e judiciais.

3. É urgente que se melhore a informação estatística sobre os processos, por espécie e imposto, bem como sobre as causas geradoras dos respectivos processos.

4. Com base em 3., aperfeiçoar o planeamento, gestão e controlo dos processos, envolvendo prioridades, objectivos, produtividade e responsabilização.

Comentários

1. Não se vê grande vantagem na solução proposta.

2. Concorde-se que se devem melhorar os mecanismos de divulgação das instruções administrativas/tributárias. Porém, a AF deve evitar soluções que nem sempre decorrem da lei, mas antes de medidas de controlo interno/externo supletivas às que a própria AF deveria dispor (p.g., no âmbito do benefício fiscal do artº 550 do EBF, exigir-se como meio de prova de rendimentos a apresentação de declaração de IRS relativamente ao último ano, ainda que o contribuinte esteja, legalmente, dispensado de o fazer).

Importará também que a AF esteja atenta à jurisprudência que começa a ser dominante sobre determinadas questões fiscais, de modo a, tanto quanto possível, haver uniformidade nas decisões, e se evitem reclamações e impugnações acusadas.

3. Concorde-se totalmente com estas recomendações. Há, efectivamente, que saber em que medida o número de processos se deve a erros notórios da própria AF e à desadequação das próprias normas legais/regulamentares.

4. Concorde-se totalmente.

2. RECLAMAÇÃO DA FIXAÇÃO DA MATÉRIA COLECTÁVEL; RECURSO HIERÁRQUICO

Síntese das recomendações da Comissão

5. De acordo com rec. 3, deverá conhecer-se os valores adicionais resultantes das frações e correções, de montantes que foram reclamados, os montantes das revisões e dos recursos hierárquicos e o total das reclamações e recursos pendentes por antiguidade;

6. A confirmar-se a excessiva acumulação de reclamações e recursos por resolver será urgente apurar as causas e proceder a correcções das deficiências detectadas.

7. Estabelecer um sistema de informação individualizado sobre as frações/correções propostas por cada funcionário com indicação da % de reclamações e respectivo resultado, permitindo aferir a produtividade e atribuir responsabilidades.

8./9. Adopção de modelo único de comissão para apreciação das reclamações de IRS, IRC e IVA. No modelo único de comissão de revisão deve adoptar-se:

- * admitir que o contribuinte escolha o seu representante;
- * a entidade que litiga a matéria colectável não deve presidir à comissão;
- * a presidência deverá ser atribuída a especialista exterior à DGCI;
- * para reclamações de pequena dimensão a comissão poderia funcionar nas RF.

10. Não se recomenda a imposição de pagamento de parte do imposto como condição prévia de reclamação.

Comentários

5. Trata-se de uma recomendação para a qual a DGCI já foi acertada pela IGF, devendo, portanto, dar-lhe aplicação prática urgente.

6. Alguma-se-nos, que os serviços centrais da DGCI, no âmbito do planeamento e do controlo de gestão integrado, bem como o GAI, através do controlo e avaliação do desempenho dos serviços e funcionários responsáveis, terão que organizar-se de modo a rapidamente implementarem esta recomendação.

7. Concorde-se, totalmente, com a recomendação proposta.

8./9. Concorde-se também que se deva instituir um modelo único de comissão de revisão para a apreciação das reclamações de IRS, IRC e IVA, adoptando-se, em termos gerais, os princípios enunciados pela Comissão.

Porém, temos algumas reservas quanto ao princípio de que a presidência deva ser atribuída a um especialista externo à DGCI, sobretudo se a comissão for composta por três elementos. Não ficamos convencidos de que, neste caso, o objectivo fundamental da imparcialidade fique assegurado. Para implementar tal princípio, pensamos ser hipótese mais segura tal comissão vir a ser composta por cinco elementos (2 do contribuinte, 2 da FN e um presidente exterior).

10. O direito à reclamação dos actos tributários de fixação da matéria colectável não poderá, a nosso ver, ser cerceado. A solução perfilhada pelo FMI não tem qualquer fundamento, no plano do actual quadro legal das garantias dos contribuintes. O aumento da eficiência da AF não pode resultar da diminuição das garantias dos contribuintes.

3. RECURSO HIERÁRQUICO

Síntese das recomendações da Comissão

11. *Não deve manter-se a dupla via de acesso aos tribunais — impugnação judicial e recurso hierárquico seguido de recurso contencioso — nas decisões proferidas em processo de reclamação graciosa. Duas alternativas — supressão da possibilidade de recurso hierárquico da decisão de reclamação graciosa ou manutenção do recurso hierárquico em alternativa à via judicial.*

Comentários

11. Haverá que repensar o sentido desta alteração.

4. RECLAMAÇÃO GRACIOSA

Síntese das recomendações da Comissão

12. *É urgente resolver os problemas de abuso de decisões, identificando-se as causas e tomando medidas de correcção adequadas.*

13. *Encantar a tramitação dos processos, atribuindo competência aos CRF, providenciando para que estes tenham acesso aos elementos da situação tributária dos contribuintes.*

14. *As decisões dos CRF não deverão depender de aprovação do ODF, introduzindo procedimentos internos de auditoria.*

15. *No caso de erros materiais na liquidação poderá recorrer-se a declaração de substituição a apresentar, pelo menos, até ao termo do prazo em que é possível a reclamação.*

Comentários

12/13. Concordando-se que à semelhança com os outros processos se deverão identificar as suas causas originárias, as medidas prioritárias que deverão ser tomadas passaram, em primeiro lugar, pela consagração do princípio de que as reclamações gratuitas deverão ser decididas pelo autor do acto tributário reclamado. Assim, se este tiver sido praticado pelo chefe de RF, v.g., liquidação da sisa, imposto sucessório, IVA dos pequenos retalhistas, etc., deve ser este a decidir a reclamação e não o ODF.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

14. Por outro lado, torna-se necessário não ter medo de atribuir competência própria ou delegada aos chefes de repartição relativamente aos actos tributários para que tenham ou venham a ter idêntica competência, desde que sejam salvaguardados determinados mecanismos de controlo. Nesta medida, pensamos que deverá reassumir-se em parte o anterior regime, ou seja: as reclamações gratuitas para que os chefes de repartição venham a ter competência para decidir só deverão ficar sujeitas a acto confirmativo do DDF quando as mesmas forem total ou parcialmente favoráveis aos contribuintes e a partir de um determinado valor que deva ser considerado razoável.

15. Concordando-se com a rec. da Comissão, parece-nos que se mostra necessário ir-se mais longe;

- Deverá permitir-se sempre a reclamação verbal perante a entidade competente relativamente a todas as situações de erro material imputável à AF, devendo esta através de Mod. oficioso promover a correcção automática (como já acontece com os mod. 3 e mod. 8 da C. Autárquica);
- Os erros materiais imputáveis ao contribuinte poderão ser sempre reclamados dentro do prazo de caducidade da anulação/reembolso através de apresentação de declaração substitutiva.

5. IMPUGNAÇÃO JUDICIAL**Síntese das recomendações da Comissão**

16. A média dos últimos 3 anos aponta para a necessidade de 42 anos para eliminar os stocks de pendentes. Propõe a contingentação de processos por juiz, o aumento do nº de juizes e que se desdobrem os juizes.

17. Afectar recursos humanos à apreciação prévia das impugnações por parte da DGCJ.

18. A introdução de alçadas para os TT 2º instância e eliminar possibilidade de recurso 'per saltum' para o STA.

19. Formação específica apropriada dos juizes dos TT.

20. Dotar os TT de instalações e secretariados próprios.

Comentários

16. Algure-se-nos que os TT de 1ª instância deverão ser reorganizados e dotados de recursos e de juizes em número suficiente ao desempenho eficiente das suas funções jurisdicionais.

17. Concordando com o recomendado, parece-nos que todo o serviço de contencioso tributário deverá ser reorganizado, quer no âmbito do ser implementado um sistema integrado de controlo interno, quer na afectação de recursos humanos e materiais em quantidade e qualidade adequadas.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

18/19. Pensamos que deverá repensar-se toda a estrutura dos TAF, adoptando-se o princípio da especialização para os actos e contratos administrativos em geral e para os actos administrativos tributários em especial. Assim:

- A manterem-se os actuais TT de 2ª instância, estes deveriam ter alçada e deveria eliminar-se o recurso "per saltum" para o actual STA;
- Sugere-se, porém, antes a criação no STA de uma secção de contencioso tributário, que substituiria os TT de 2ª instância;

20. Consubstanciando o princípio constitucional da separação dos poderes, parece-nos também que não faz sentido que o pessoal e as instalações dos TT pertençam à DGCI. Aliás, a própria figura da actual representação da FN junto dos TT levanta-nos sérias dúvidas, já que esta representação deveria caber a um magistrado do MP, P^o, o qual poderia ter um processo de nomeação especial, à semelhança do que já acontece relativamente aos juizes conselheiros do STA.

6. CRIMES E CONTRA-ORDENAÇÕES FISCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

21. Algumas das sanções do RLFIM não são suficientemente desincentivadoras. Diminuir a amplitude de moldura legal de coimas, ainda que determine descobrimento dos factos puníveis.
22. Concorda a adopção de amnistias e facilidades de pagamento coligentemente concedidas aos infractores.
23. Não se justifica prolongar até ao MP o círculo de aplicação das coimas. O poder de aplicação das coimas deve ser atribuído ao CNF, e em termos de direito a constituir, ao dirigente dos SFT que verifiquem a infracção.
24. Devem emitir-se instruções que objectivem os critérios de aplicação das sanções acessórias.
25. Maior utilização da publicação das sentenças condenatórias.
26. Manutenção actualizada de um registo central de infracções.
27. A responsabilidade subsidiária pelas multas e coimas não deve decorrer do nexo causal entre a actuação dos adquirentes e a insolvência do património, mas da falta de actuação necessária para o integral cumprimento das obrigações tributárias.

Comentários

- 21./22. Concorda-se com as recomendações sugeridos.
23. Sobre as competências para a aplicação das coimas, parece-nos que o actual quadro legal se mostra adequado. Por outro lado e atento, designadamente, o princípio da segregação de funções, parece-nos não ser correcto atribuir tal competência aos dirigentes dos SFT.
24. Nada a opor.

25. Parece-nos também que a publicação das sentenças condenatórias por crimes fiscais, sobretudo nas RF da residência dos RR, condenados, poderá ser um meio da dissuasão.

26. A existência de um registo informatizado de todos os processos de contraordenação e por crimes fiscais e dos respectivos resultados, afigura-se-nos essencial e deverá ser alimentado através de todos os serviços locais e distritais intervenientes.

27. O princípio de responsabilidade subsidiada por multas e coimas que decorre da recomendação da Comissão sendo objectivamente louvável, deverá ser visto à luz do procedimento que se vier a adoptar relativamente ao pagamento das dívidas fiscais (rec. 40).

Todavia, tendo-se para uma **igualdade de tratamento para o exercício de direitos creditícios entre o Estado e os particulares, a recomendação da Comissão poderá pôr em causa este princípio.**

7. EXECUÇÕES FISCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

28. Melhorar o controlo estatístico por forma a controlar os critérios de prioridade.

29. Prioridade às dívidas de maior montante.

30. Face à extinção dos privilégios creditícios, deverá ponderar-se a circunstância de penhora deixar de ser garantia suficiente para a suspensão da execução em caso de reclamação graciosa, impugnação ou recurso judicial.

31. Manter um registo centralizado das dívidas de maior montante, com vista ao controlo da execução e compensação com reembolsos.

32. Face os impostos periódicos e no caso de atraso no envio das notas de cobrança, estas sejam remetidas sob registo crívico de recepção para evitar que se invoque falta de notificação.

33. Estabelecer base de informação do património dos devedores a que a DGGI tem acesso (prédios, veículos, modT0 IRS).

34. Requerer o arrolamento dos bens aos tribunais da área em que os bens estejam localizados.

35. Acesso ao RNPC para rápida reversão contra os responsáveis subsidiários.

36. Recomenda na falta de outros bens, a penhora de créditos sobre os clientes.

37. Não é favorável ao encerramento de estabelecimento como consequência de não pagamento de dívidas fiscais.

38. Não se justifica a extensão de autorização para o pagamento em prestações ao MF e DDF, sem prejuízo de procedimentos da auditoria interna. Entende que como condição de deferimento exigir garantias nos termos do artº 282 CPT, não devendo a penhora valer como garantia própria.

39. Não recomenda a introdução da "negociação de créditos fiscais" no nosso sistema fiscal.

40. Responsabilização dos administradores/gerentes em face do zelo necessário ao cumprimento das deveres fiscais.

41. Responsabilização mais efectiva das entidades que certificam as contas.

42. *Actualização dos limites mínimos de liquidação em cada imposto.*
43. *A guarda de bens penhorados a entidade especializada exterior à DGCI.*
44. *Compensação remuneratória adicional para os funcionários afectos às excepções fiscais.*
45. *Diminuição das taxas juro de mora e indexação a valor padrão variável.*

Comentários

28./29. Concorda-se totalmente.

30. A recomendação efectuada vem suscitar o problema de que a penhora só por si, actualmente, poderá não garantir integralmente os créditos do Estado num determinado processo que venha a ser suspenso. Pensamos que a partir do registo da penhora, haverá uma garantia real preferencial na graduação de créditos que só não será suficiente se a AF não averiguar os registos com eficácia real anteriormente feitos e os respectivos valores que garantem. Exigir-se-á, pois uma actuação diligente e competente por parte dos responsáveis pelos processos.

31. As dívidas de maior montante, embora devendo estar sujeitas a um controlo sistemático especial, deverão, tal como todas as outras, constar de um registo central nacional, alimentado pelos serviços operativos intervenientes. Este registo, cruzado ou integrado com o registo dos créditos fiscais de cada contribuinte, constituirá a conta corrente tributária dos contribuintes, que é para nós a grande medida que urge implementar na DGCI e que já recomendámos há muito tempo. Se assim for, e se se vier a permitir a compensação generalizada de todos os créditos e débitos fiscais, independentemente da sua natureza, estamos convictos que estão criadas as condições mínimas para que a AF possa ser eficiente na gestão fiscal que lhe compete.

32. Nada a opor.

33. Tal como se sugere em 31., o cadastro nacional dos prédios por contribuinte é factor decisivo da eficiência da AF no âmbito do êxito e da celeridade processual dos processos de execução fiscal e a que todas as RF deverão poder ter acesso.

34./37. Concorda-se totalmente com estas recomendações.

38. Parece-nos ser suficiente atribuir-se competência própria aos DDF para a autorização do pagamento em prestações, sem prejuízo de serem instituídos mecanismos de controlo que assegurem o princípio da responsabilização.

Admitimos que os tipos de garantias a prestar possam e devam ser reparaçadas. *Vd. comentários à rec. 30.*

39. Pensamos que não deve tomar-se uma posição tão radical, sobretudo tendo em conta as situações particulares que o processo especial de recuperação de empresas em situação de falência apresenta.

40. *Vd. comentário à recomendação 27.*

41. Nada a opor.

42. Nada a opor.
43. Concordamos totalmente com esta recomendação. A DGCJ deveria dispor, pelo menos, em cada distrito de uma entidade que, por contrato, se incumbisse de transportar e ficar fiel depositária dos bens móveis que fossem penhorados. Trata-se de uma medida que julgamos de essencial e prioritária.
44. Vd. comentários à rec. 2, cap. II, *Orgânica da Administração Fiscal*.
45. Nada a opor.

II PARTE. POLÍTICA E TÉCNICA FISCAL

CAPÍTULO 7. ÓNUS DA PROVA

2. O ÓNUS DA PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDAÇÃO

Síntese das recomendações da Comissão

1. A atribuição, enquanto regra geral, ao contribuinte do ónus de provar a efectividade, a conexão, a indispensabilidade (ou outra relação de congruência legalmente determinada) dos custos ou encargos evidenciados, acolhendo assim, expressamente, o princípio geral aplicável à prova da indispensabilidade dos custos, já pontualmente materializado nos CIRS e CIAC.
2. A expressa inversão do ónus da prova para o contribuinte nos casos em que a Administração detecte, por análise à escrita do contribuinte, por cruzamento com declarações de terceiros, ou em virtude de outros elementos de que adquira conhecimento, a omissão de elementos patrimoniais positivos com relevância no apuramento da matéria colectável, que ponham em crise a veracidade das suas declarações ou escrituração.
3. A extensão da inversão do ónus da prova às situações de não prestação pelo contribuinte das informações com relevância fiscal previamente solicitadas pela Administração, assim como nos casos de prática de infração fiscal.
4. Deve ponderar-se a inversão do ónus da prova para o contribuinte quando o mesmo não cumpria as suas obrigações declarativas num prazo de duração razoável, fixado para tal o prazo legal.
5. Evoluir no sentido de eliminar o desequilíbrio existente entre os encargos de fundamentação e probatório impostos à Administração e os poderes de investigação de que legalmente dispõe. Nesse sentido, aponte o resultado de uma análise de direito comparado, de acordo com o qual, países com regras de probatório semelhantes às que em Portugal/Impandem sobre a Administração Fiscal lhe conferem um espectro de poderes de investigação mais amplo.
6. Ponderação de medidas legislativas que possam vir a contemplar a atribuição ao contribuinte do ónus de provar as razões de divergências entre o rendimento declarado e as variações de património verificados ou os consumos exteriorizados, caso as mesmas se mostrem evidentes e significativas.
7. Que se pondere a hipótese de, em caso de reclamação, recurso ou impugnação, passar a imputar-se ao contribuinte a disponibilização de todos os elementos relacionados com a situação tributária em causa, em seu poder ou de terceiros.

Caso o acesso a elementos protegidos pelo sigilo bancário se mostre indispensável à decisão, poderá passar a ser condição de prosseguimento do processo a concessão de autorização às instituições financeiras para o facultar.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Trata-se de prática seguida no Reino Unido e que em Portugal se mostra de alguma forma acolhida para efeito de englobamento de rendimentos de capitais (CIRS, artº 114, nºs 3 e 4).

Comentários

1. É de facto o contribuinte que tem de provar a efectividade, a conexão, a indispensabilidade dos custos por si evidenciados, o que este faz, desde logo, através da sua relevação contabilística e concomitante disponibilização de documentação de suporte à mesma, sempre que necessário.

Colocado perante uma situação em que a AF considere como ineligiível um determinado custo, em razão da sua não indispensabilidade, sem que disso faça prova positiva, ao contribuinte bastará reiterar a conexão deste com a sua actividade, invocando para tal os critérios de gestão por si livremente adaptados, no âmbito dos quais a eficiência pode não constituir parâmetro de actuação, e que a AF deverá respeitar, enquanto expressão de um direito legalmente protegido.

É evidente que terá de haver uma conexão entre a actividade que desenvolve e a natureza do custo, a sua ausência manifesta será, de resto, com relativa facilidade comprovável pela AF.

No entanto, sempre que a AF se veja impossibilitada de sindicá-lo objectivamente a não indispensabilidade do custo, nomeadamente porque tal requererá a prova de facto negativo, o que consabidamente é difícil, poderá ver-se colocada perante a intransponibilidade dos argumentos aduzidos pelo contribuinte, e ter, consequentemente, de se apoiar em simples critérios de razoabilidade, naturalmente, atacáveis em processo de contencioso tributário.

Em face do exposto, afigura-se-nos que apesar da importância de que se reveste a implementação da recomendação da Comissão, na perspectiva da clarificação do quadro de distribuição do ónus da prova entre o contribuinte e a AF, os objectivos subjacentes a esta mesma recomendação poderiam ser mais eficazmente alcançados através do acolhimento no direito fiscal português do conceito de actos anormais de gestão do sujeito passivo. O estabelecimento de um conceito aglutinador de todas as situações de não relevação fiscal da custos, onde se enquadrariam as actualmente existentes (v.g. artº 41º do CIRC), entomado por critérios definidos tão objectivamente quanto possível, e por referência ao qual se alicesse a aceitabilidade de um determinado custo em função da normalidade do acto de gestão que tem subjacente, constituiria um quadro de interpretação mais seguro posto que permitiria afastar a carga de subjectividade insita à actual ponderação da indispensabilidade dos custos.

A fixação, eventualmente, sob forma de Portaria ou de Regulamento do Ministro das Finanças, dos aludidos critérios de integração do conceito indeterminado da indispensabilidade, assim como o da razoabilidade, contribuiria igualmente para o reforço do princípio da transparência. Tratar-se-ia de uma forma da AF dar a conhecer os parâmetros da sua actuação, tuteladora dos princípios da confiança e da boa fé, e que, nessa medida, por certo contribuiria para a diminuição do índice de reclamações.

2. O actual quadro legal do ónus da prova cometido à AF constitui um corolário lógico do princípio da tributação do lucro real, cuja alteração colidiria com o comando constitucional que o consagra (CPP, artº 107º[2]). Ou seja: ao contribuinte caberá provar o que declara; à AF caberá provar o que corrigiu/altera. Este quadro mostra-se equilibrado.

Assim, o princípio da declaração apenas é denegado pela princípio da prova a contrario pela Administração. Sempre que a AF detecte, por análise à escrita do contribuinte ou por cruzamento com declarações de terceiros a omissão de elementos patrimoniais positivos com relevância no apuramento da matéria colectável, é a ela que, no âmbito do exercício dos seus poderes de investigação, incumbe lidar a presunção de veracidade de que gozam a declaração e a escrituração do contribuinte. É evidente que ao contribuinte assiste o direito de electuar a contraprova desses factos enquanto expressão das garantias de que goza.

Aceitamos, todavia, que em determinadas situações limite à luz do princípio da capacidade contributiva, se pondere uma possível inversão do ónus da prova para o contribuinte, muito embora estritamente balizada pelo consignado no artº 56 da Lei nº 10-B/96, OE para 1996. *Vd. comentário à recomendação 9, Cap. 8.*

Face ao exposto, discordamos da reversão do ónus da prova para o contribuinte nos casos em que a AF tem um mero conhecimento da omissão de elementos patrimoniais positivos e que se traduziria na necessidade daquele provar que esse conhecimento está errado. Semelhante solução, colidiria frontalmente com o princípio da declaração, e atentaria contra os princípios da boa fé e da confiança, propiciando o surgimento de situações de arbitrariedade e de ausência de transparência por parte da AF, traduzidos na possibilidade desta presumir rendimentos sem demonstrar os factos que os indiciam. Tratar-se-ia, em última análise, de combater a ineficiência da AF através do cerceamento das garantias dos contribuintes, o que entendemos inaceitável.

3. De acordo com o referido no comentário antecedente, e pelas razões aí igualmente aduzidas, não subscrevemos esta recomendação.

Especificamente no que concerne à prestação, pelo contribuinte, de informações com relevância fiscal solicitadas pela AF, entendemos que se trata de matéria que deve ser disciplinada, muito embora não se trate, aqui, de alterar as regras do ónus da prova na sua conformação actual.

Importa proceder a uma cabel regulamentação dos direitos e deveres do contribuinte bem como das sanções aplicáveis ao incumprimento destes últimos. É neste contexto que se insere a regulamentação do dever de cooperação traduzido na prestação de informações com relevância fiscal previamente solicitadas pela AF, o que passa pela tipificação dos casos em que deve ser o contribuinte a fornecer à AF a documentação pertinente, e aquelas em que deverá ser a AF a deslocar-se junto daquele no sentido de verificar a situação.

Assim, em obediência ao princípio da responsabilidade do contribuinte pelos seus comportamentos e declarações, poder-se-ão dar como não provadas determinadas situações relevadas na sua declaração ou escrituração, caso este não colabore com a AF no sentido de lhe fornecer elementos previamente solicitados que as suportem. Não estamos aqui perante um caso de inversão do ónus da prova, mas sim de aplicação, em toda a sua amplitude, das regras de probatório actualmente instituídas.

No tocante à inversão do ónus da prova nos casos de prática de infracção fiscal a nossa discordância decore das razões já expostas. Por outro lado, dada a generalidade das situações a que seria aplicável — a formulação genérica da recomendação permite-nos concluir que estão em causa crimes e contra-ordenações —, traduzir-se-ia, na prática, na subversão das regras de distribuição do ónus da prova.

4. O incumprimento dum obrigação declarativa por parte do contribuinte, acametando para este a sujeição à adequada sanção, não exime a Administração do exercício pleno das suas competências, maxime dos deveres de investigação e de fundamentação dos seus actos, o que alarga a possibilidade de se envolver no sentido proposto pela Comissão, sob pena de desvirtuar os princípios estruturantes do actual Sistema Fiscal.

A automática atribuição ao contribuinte do ónus probatório, nos moldes preconizados pela Comissão — ainda que precedida do decurso de um lapso de tempo tido por razoável, e que importaria definir, após o fêniçus do prazo legal para o efeito —, consubstanciaria, na prática, a consignação de uma sanção a uma infracção de conhecimento objectivo, posto que independente da culpa do sujeito passivo. Facilitada estaria a actuação da AF nestes casos uma vez que ficaria dispensada de provar os factos indicadores dos rendimentos por si determinados, o que se nos afigure inaceitável.

5. Parece-nos perfilhar-se nesta recomendação a manutenção, nos seus traços caracterizadores, da distribuição do ónus probatório em matéria fiscal na actual conformação legal, paralelamente à flexibilização da intervenção da AF, certamente em alternativa às recomendações anteriormente consignadas, como uma das vias de proporcionar um equilíbrio ao nível dos poderes e deveres que lhe estão cometidos.

Efectivamente, entendemos de acolher a necessidade de, pontualmente, adequar o poder de investigação da AF à obtenção da prova indispensável à fundamentação dos seus actos.

6. Concordamos com a necessidade de se ponderar uma eventual introdução de medidas legislativas que permitam alguma flexibilização da actuação da AF nesta área.

Importa referir que se lhes reconhecem algumas limitações em termos da sua aplicação, desde logo, por se circunscreverem sobretudo à tributação do rendimento das pessoas físicas, e por outro lado, no plano dos indícios a ponderar, atendendo à circunstância destes muito provavelmente, se limitarem à titularidade de bens sujeitos a registo, dada a dificuldade de controlar outras formas de evidenciação de acréscimo patrimonial dos contribuintes, designadamente através da aquisição de obras de arte e em aplicações financeiras.

Ainda assim, admitimos que venha a ser estudada a possível adopção de medidas que permitam à AF, caso prove um consumo ou variação do património do contribuinte, cuja divergência é evidente e significativa face ao rendimento por ele declarado, não bastando aqui um mero conhecimento indicial de dessa divergência, solicitar deste a prova de que o rendimento que lhe está subjacente está a ser tributado ou é isento.

Deste modo, introduzir-se-ia uma derrogação parcial ao equilíbrio actualmente existente na distribuição do ónus da prova entre a AF e o contribuinte, precedida embora da apresentação, pela AF de prova, certa e determinada, do consumo em causa.

7. Contrariamente ao proposto, entendemos que em caso de reclamação, recurso ou impugnação, a disponibilização dos elementos relacionados com a situação tributária em causa não deve ser automática. Recorde-se que, também neste domínio, a actividade da AF e dos Tribunais tem subjacente o princípio da investigação, não se encontrando pois limitada à prova oferecida pelo contribuinte.

Desta forma, deve caber ao próprio contribuinte a iniciativa de os evidenciar, na medida em que os mesmos se mostrem adequados à satisfação da sua pretensão. No entanto, a AF pode sempre proceder à sua consulta junto deste, caso o entenda necessário. De igual forma, deverá a ser a AF a solicitar de terceiros, adstritos a um dever de cooperação, os elementos relacionados com a situação tributária em causa que se encontrem em seu poder ou proceder à sua consulta junto dos mesmos.

Discordamos igualmente da recomendação na parte que se refere ao acesso a elementos protegidos por sigilo bancário. A sua adopção, nos moldes em que se encontra formulada, traduzir-se-ia na remoção do sigilo bancário pela via indirecta, atento o vasto leque de situações em que a AF poderia invocar a indispensabilidade da obtenção dessa informação.

Assim, e no que se refere à informação em poder de terceiros protegidos, admitimos, tão somente, a tipificação de algumas situações, como seja a existência de indícios suficientemente circunstanciados de prática de crime fiscal ou de contra-ordenação fiscal que assumam alguma gravidade em termos de imposto — e.g. de montante superior a 1000 contos — em que, fundamentada a indispensabilidade da sua obtenção, a mesma possa ser facultada por simples despacho do Ministro das Finanças (vd. comentário à recomendação 5, II Parte, Cap. 9), embora sempre sujeito a recurso por parte do contribuinte.

Aligura-se-nos de ponderar uma solução com os contornos apresentados, a qual, asseguradas que fossem as garantias dos contribuintes, teria algum equilíbrio em termos do poder de investigação e do dever de fundamentação da AF.

3. O ÓNUS DA PROVA NO PROCESSO DE IMPUGNAÇÃO JUDICIAL

Síntese das recomendações da Comissão

8. *Remoção das limitações legais à actividade da AF e aumento dos recursos que lhe estão afectos, por razões idênticas às explanadas na recomendação nº 5, e atendendo igualmente ao*

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

facto de, nos termos do artº 121º da CPT, recair sobre a AF, em qualquer circunstância, o ónus de provar a existência dos factos tributáveis.

8. Manutenção na CPT de uma disposição expressa sobre o ónus da prova, por razões de celeridade e segurança. Aperfeiçoamento do seu artº 121º no sentido:

- De inclusão de uma norma geral que determine a inversão do ónus da prova para o contribuinte em caso de incumprimento de obrigações acessórias, quando este obtiver a quantificação directa e exacta do facto tributável, onde se incluam os casos em que haja infração fiscal;
- De inclusão de uma enumeração exemplificativa dos deveres de cooperação cuja violação dê lugar à inversão do ónus da prova;
- De, a existir uma enumeração dos fundamentos para a aplicação dos métodos indiciários que determinam a inversão do ónus da prova, a mesma passe a ser coincidente com a prevista no artº 51º do CIRC.

10. Uma definição rigorosa dos deveres de cooperação, atribuindo para isso maior densidade às normas que os consagram, por forma a que os seus comandos legais sejam mais facilmente identificáveis.

Comentários

8. Por idênticos motivos entendemos ajustarem-se aqui os comentários produzidos em relação à recomendação nº 5. No que toca especificamente aos recursos, quer humanos quer técnicos, de que a AF dispõe, remetendo ambos para o local adequado a uma análise mais aprofundada da questão, sempre se dirá que nos parece deverem os mesmos ser objecto de uma particular atenção na óptica da sua melhoria qualitativa e quantitativa. A eficácia da AF passa, em primeira linha, e inelutavelmente, pela capacidade dos seus agentes de tornar actuaes e efectivos os instrumentos que lhe estão legalmente consignados, com respeito pelo quadro garantístico dos contribuintes próprio do Estado de Direito Democrático, objectivo, cuja consecução, se encontra intimamente dependente da disponibilização dos meios técnicos adequados ao efeito.

9. Conforme referimos anteriormente em comentário à recomendação nº 2, para o qual remetemos, entendemos que nas situações de tributação por métodos indiciários se deve manter na AF o ónus probatório da existência e quantificação do facto tributável. A obrigatoriedade da AF demonstrar a verificação do pressuposto da impossibilidade de comprovação e quantificação directa e exacta da matéria tributável, e a explicitação de todo o percurso cognoscitivo e valorativo de suporte à avaliação administrativa por métodos indiciários alcançado, constitui a melhor forma de acastelar a tributação do lucro real constitucionalmente tutelada.

A crescente atribuição de deveres de cooperação aos contribuintes não colide com o princípio de que a aplicação da lei fiscal é uma tarefa da Administração, e como tal, a sua violação não deve determinar, por si só, a alteração do quadro legal enformador da actuação da AF, em termos que impliquem uma diminuição das garantias dos contribuintes.

Como tal, consideramos não dever haver uma relação automática entre a violação de deveres de cooperação e a inversão do ónus da prova para o contribuinte, da mesma forma que ela não existe entre aquela e a tributação por métodos indiciários, na medida em que esta constitui uma última ratio. Tem sim de existir um nexo de causalidade entre a violação de um dever de cooperação e a impossibilidade de se proceder à quantificação directa do imposto, legitimadora da aplicação de métodos indirectos de avaliação, e como tal, do afastamento da dívida fundada em relação à quantificação da matéria tributável, enquanto reflexo da relação de proporcionalidade existente entre a gravidade da violação e a incerteza aceitável para os métodos da prova.

Parece-nos, por outro lado, desejável, manter o regime da não relevação da dívida fundada circunscrito às situações contempladas no artº121º/2 do CPT, que são as que apresentam uma maior gravidade no quadro da tributação por métodos indiciários, aguardando-se os contributos que nesta matéria forem sendo dados pela aplicação desta disposição legal.

10. A concretização desta medida, que consideramos importante, poderá passar pela criação de uma "Carta dos direitos e deveres dos contribuintes". Uma adequada especificação dos deveres de cooperação a que o contribuinte está adstrito assim como do respectivo sancionamento constituiria um quadro facilitador da sua percepção, e que igualmente traria vantagens à luz da tutela da confiança e da boa fé.

CAPÍTULO 8. MÉTODOS INDIRECTOS DE DETERMINAÇÃO DA MATÉRIA TRIBUTÁVEL

3. HARMONIZAÇÃO NA APLICAÇÃO DOS MÉTODOS INDIRECTOS. IRS, IRC, IVA

Síntese das recomendações da Comissão

1. Harmonização do regime de aplicação dos métodos indirectos de determinação do IVA com os métodos indiciários previstos nos códigos do IRS e do IRC, compreendendo: a designação dos métodos, os pressupostos de sua aplicação e os fundamentos da reclamação para os comités de revista.

Uniformização dos requisitos legais de fundamentação entre aqueles códigos e o CPT. Aproximação possível nos critérios de determinação da matéria tributável.

2. Harmonização dos fundamentos da reclamação para a comissão de revista, em caso de fixação por métodos indiciários, prevista no CIRS, com o disposto no CIRC e no CPT.

Adopção da solução prevista no CIRC — objecto da reclamação restrito às fixações por métodos indiciários. Os restantes casos de determinação administrativa da matéria tributável poderão ser utilizados outros meios de defesa.

Clarificação legal dos conceitos de "conexção", "situação" e "fixação" da matéria tributável.

Comentários

1. Reiteramos a recomendação proposta, encontramos-nos perante uma debilidade inserida no ordenamento jurídico que ab initio abala a consistência do sistema fiscal.

2. Além dos aspectos referidos pela Comissão, já oportunamente expressos pelo IGF/IST, reputamos também de premente a necessidade de se proceder à uniformização de competências e prazos no âmbito das reclamações para as comissões de revisão. A situação actual de existência de diferentes comissões em função da natureza da liquidação de imposto controvertida afecta as relações entre os contribuintes e a AF bem como a coerência das deliberações administrativas, na medida em que o actual sistema conduz, na prática, em resultado de diferentes entendimentos consoante a comissão de IVA ou de IR, a que AF não pondera de forma integrada o volume de negócios para efeitos da sua tributação em IVA e para efeitos de IR.

4. ASPECTOS DA APLICAÇÃO DOS MÉTODOS INDIRECTOS VIGENTES

Síntese das recomendações da Comissão

3. Supressão de competência atribuída ao chefe de repartição para rectificar as declarações periódicas do IVA passando-se a notificação a fazer-se pelo órgão que materialmente determina a nova base tributável.

4. A maioria da Comissão recomenda que o dirigente dos serviços que têm competência para fiscalizar tenha igualmente competência para proceder à fixação, correcção ou rectificação e respectiva notificação. Nos casos em que não haja intervenção de inspecção tributária, a competência para a prática desses actos deverá ser harmonizada entre os respectivos códigos.

5. Em caso de falta de declaração deve proceder-se à determinação administrativa do matéria tributável com base em quaisquer elementos de que a AF disponha, sem prejuízo dos elementos do exercício mais próximo, estas elementos de consideração primordial. Esta liquidação provisória deve ser rapidamente notificada e a liquidação definitiva deve ser efectuada posteriormente nos termos gerais.

Comentários

3. Esta recomendação necessita de ser equacionada no âmbito da necessária reestruturação orgânica e funcional da AF e da redefinição de competências. Contudo, só por si, visa eliminar uma fase do processo materialmente inoperante e meramente dilatória, contribuindo para uma maior celeridade processual sem que se diminuam as garantias do contribuinte.

4. Remissão para o Cap. 4. supra — Inspecção Tributária.

5. A adopção regular pela AF deste procedimento torna-se indispensável. No âmbito do IR, apesar da sua consagração legal, na prática, não foi automatizada a aplicação informática de emissão de liquidações oficiosas.

No IVA, apesar da automatização da emissão da liquidação oficiosa, os seus valores pecam por defeito, ignorando-se em excesso os valores declarados anteriormente pelo contribuinte, facto que contribui para a divulgação de que a AF desconhece a situação real dos contribuintes, não cumprindo a liquidação oficiosa qualquer dos seus objectivos. Esta situação é agravada com a inexistência de posterior liquidação definitiva

5. DESENVOLVIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE APLICAÇÃO DOS ACTUAIS MÉTODOS INDICIÁRIOS

Síntese das recomendações da Comissão

6. *Necessidade de conjugação de um conjunto de aperfeiçoamentos, como: a melhoria da actuação de inspecção tributária, o aumento das possibilidades de cruzamento de informação, alteração dos regimes de ónus da prova e do sigilo bancário e aumento da eficiência da inspecção tributária.*

Desenvolvimento dos actuais pressupostos do actual sistema de tributação por métodos indiciários.

Ponderar-se a criação de uma norma exemplificativa do conjunto mais significativo das situações em que podem subsistir indícios fundados ou seguros de que a informação do contribuinte não reflecte a sua exacta situação patrimonial e o resultado efectivamente obtido — rendimento real — como forma de diminuir a margem de incerteza quanto ao universo de situações enquadráveis naqueles conceitos.

A verificação de situações de desvio em relação a parâmetros-regra, comprovados pela AF, conduzir à audição do contribuinte a quem compete provar que aqueles desvios reflectem a sua situação patrimonial ou rendimento obtido.

A manter-se a dúvida fundada sobre a existência de desvios proceder-se-lhe à aplicação de métodos indiciários, nas seguintes situações:

- a) existência de margens de lucro sensivelmente abaixo dos valores normais do sector de actividade;*
- b) ocorrência reiterada de rentabilidade insuficiente em determinado número de exercícios;*
- c) existência injustificada de passivos e activos, divergência significativa e injustificada entre as variações de património ou o nível de consumo exteriorizado ou rendimento declarado.*

Comentários

6. A posição que venha a ser expressa sobre as propostas de alteração do regime de tributação por métodos indiciários carece de articulação com os entendimentos sobre o ónus da prova e o sigilo bancário, pelo que remetemos para os comentários desenvolvidos nos capítulos 7 e 9.

O quadro legal impõe que a AF se esforce no sentido da busca de elementos de forma a revelar fundamentadamente o valor tributável efectivamente realizado pelo contribuinte, embora apurado de forma indirecta, pretendendo-se afastar qualquer forma de arbitrariedade na actuação da AF, na medida em que ela poderia lesar os direitos e garantias dos contribuinte e afastava-se da prossecução do princípio constitucional da tributação do valor real.

De acordo com o quadro descrito e no seguimento de opiniões oportunamente formuladas pela IGF/IST, das quais foi dado conhecimento superior, consideramos relevante a ponderação de alguns aspectos no âmbito de uma eventual alteração do regime dos métodos indirectos de determinação da matéria tributável, a saber:

Avançar-se com a consagração da presunção de "indícios fundados/seguros" para a aplicação dos métodos indiciários e concomitantemente a inversão do ónus da prova quando tal situação se verifique, poderá estar a ofender-se o princípio constitucional da Tributação do lucro real.

Perante os indícios da grande dimensão da fraude e evasão fiscais existentes em algumas actividades, com a mudança do regime proposta, no caso da AF não reconhecer credibilidade aos elementos da escrita daqueles contribuintes, no limite estavam criadas as condições para que todos possam vir a ser tributados por presunções e, eventualmente, por valores sem relação com as operações económicas efectivamente realizadas.

O cenário proposto colocava em causa o próprio sistema fiscal, representando um passo atrás no ordenamento jurídico constituído no quadro dos princípios ordenadores do actual Estado de Direito Democrático, repõe em prática a odiosa e quase impossível missão que representa fazer prova negativa de factos.

Poder-se-iam encontrar instaladas as condições para a prática de arbitrariedades, que a par das dificuldades e da lentidão na realização da Justiça conduziriam a que se ignorassem as garantias dos contribuintes e os princípios de transparência da A. e da tributação do rendimento real.

A opção por soluções de compromisso, em que a AF tenha que demonstrar fundamentadamente a necessidade do recurso a métodos indiciários, momento a partir do qual se inverte o ónus da prova, recaindo sobre o contribuinte a prova de que o valor tributável presumido não se verificou, também nos parece não susceptível de alistar dificuldades.

Assim, o núcleo do problema consiste em permitir que a AF possa presumir rendimentos sem a necessidade de demonstrar os factos que os indiciam, na medida em que a opção por esta solução poderá colidir com os princípios ordenadores do quadro jurídico-fiscal instituído.

6. OUTROS MÉTODOS INDIRECTOS

Síntese das recomendações da Comissão

7. Aumento e melhoria dos elementos de estudo sobre os respectivos sectores de actividade, de forma a delimitar as situações anómalas, a rigorosa fixação da matéria tributável e a estimativa de lucros em função de elementos objectivos no âmbito de uma actividade de fiscalização mais simplificada e a tributação dos contribuintes enquadrados no regime de tributação por indicadores objectivos.

8. A maioria da Comissão entende que o combate à fraude e evasão fiscal não exige o abandono de tributação pelo rendimento real e a adopção automática de métodos indirectos de determinação da matéria tributável. A prevenir-se método indirectos todos os contribuintes potencialmente abrangidos devem ter a possibilidade de optar por uma tributação pelo lucro real com as obrigações daí decorrentes. Por outro lado, parte da comissão entende a necessidade de introduzir métodos indirectos de determinação da matéria tributável de aplicação automática, considerados determinados pressupostos, ficando os contribuintes com a possibilidade de invocarem a inadeguação dos métodos indirectos à sua situação específica.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

9. Recomenda-se algum gradualismo na definição do âmbito de aplicação do método de determinação da matéria tributável na base de indicadores de rendimento líquido, de modo a testar o método em relação aos sectores entretanto abrangidos. Nesta primeira fase deverá abranger apenas os empresários em nome individual e os profissionais independentes, que se encontrem isentos de IVA.

10. Apesar da simplificação das obrigações de escrituração, não se deve abolir a possibilidade do controlo mínimo decorrente da numeração, registo e conservação das facturas emitidas e recebidas.

11. Com vista a facilitar o controlo das declarações de rendimentos e eventualmente a permitir a aplicação dos actuais métodos indirectos, deve ponderar-se o preenchimento do modelo 22 acompanhada de formulário com indicação da categoria de bens e direitos de que sejam titulares. Aquela declaração deveria conter a indicação das pessoas singulares com participações no capital superiores a 10%.

Preferido-se congregar numa única fonte elementos que se encontram dispersos por diferentes organismos do Estado.

Comentários

7. A adopção destas medidas revela-se premente e torna-se indispensável à eficiência e eficácia da Inspecção Tributária. A sua falta constitui a principal dificuldade na actuação da AF em grau superior às aludidas dificuldades decorrentes do sistema fiscal.

8. Na sequência do entendimento exposto e enquanto princípio, concordamos com o entendimento assumido pela maioria da Comissão. O recurso a um regime de tributação pelo rendimento presumivelmente obtido ou pelo lucro normal, através da utilização de métodos indirectos, teria que assentar no prévio acordo entre o contribuinte e a AF, e só de aplicação àqueles que não sejam obrigados a dispor de contabilidade organizada.

Contudo, além de se regredir nas técnicas de tributação, o principal reparo a fazer a esta solução prende-se com o facto de coexistência de diferentes regimes de tributação tender a tornar o sistema fiscal mais gravoso para os pequenos contribuintes, como a prática já o demonstrou no passado.

Neste domínio coloca-se, ainda, a questão da sua adequação com a consagração constitucional da tributação pelo lucro real, na medida em que poderá entender-se contrário à lei fundamental a adopção de regimes de tributação que não assentem na tributação do rendimento real.

As próprias recomendações da Comissão revelam alguma divisão de opiniões sobre esta matéria, avançando com o entendimento de que a via de combate à fraude e evasão fiscais não exige o abandono do princípio da tributação pelo rendimento real.

9. Reputamos de necessário a aplicação moderada e gradual da solução proposta, na sequência, acordo e com os limites definidos pelo art. 56º da Lei nº 10-B/96, Lei do OE para 1996.

10. A manutenção das exigências referidas devem pelo contrário ser reforçadas e por outro lado proceder-se ao adequado controlo das informações prestadas pelas tipografias relativamente às facturas produzidas.

11. A adopção destas medidas dependerá do regime que for adoptado. Contudo, refre-se que a criação de deveres acessórios só devem ocorrer após constatada a sua efectiva necessidade prática, pois não pode ficar sem reparo a prática seguida pela AF da criação de deveres acessórios e em que a informação daí decorrente não é objecto de qualquer tratamento.

A razão de ser desta exigência parece decorrer da proposta no sentido da correcção do rendimento declarado com base em sinais exteriores de riqueza.

Esta solução apenas permitiria corrigir rendimentos globais e não por categorias analíticas do IRS. Reconhecendo-se que a evasão se verifica principalmente ao nível das profissões liberais e dos rendimentos das actividades comerciais, o método revela-se como não idóneo à efectivação das correcções naquelas categorias e não afectaria a tributação em IVA. Uma medida desta índole — adoptada no passado pelo DL n.º 192/84, e baseada nos mesmos sinais exteriores de riqueza só muito parcialmente teria efeito. O valor patrimonial dos imóveis revela-se de baixa aptidão para demonstrar o grau de riqueza, dada a desactualização de matrizes e disparidade de critérios na sua atribuição. Por outro lado, temos que uma parte importante dos rendimentos são tributados em IRS a taxas liberatórias — não sujeitas a englobamento. Logo, não dispunha a AF de elementos sobre a totalidade dos rendimentos auferidos pelo sujeito passivo.

NOTA FINAL

O recurso ao direito comparado para afirmar e fundamentar a validade de determinadas soluções propostas, só por si, parece revelar-se insuficiente, na medida em que, para além da sua simples referência, imponha-se a análise da sua integração no todo que constitui o respectivo ordenamento jurídico e respectivos subsistemas dos quais faz parte o sistema fiscal.

Esta vertente, que nos parece descurada, importante, ainda, estudar os efeitos práticos, dificuldades e grau de eficácia daqueles soluções nos respectivos países, na medida em que o seu interesse é de utilização prática no sentido de contribuir para a equidade do sistema.

Convém ter presente que a aplicação dos institutos é fundamental para o seu aperfeiçoamento, não são as construções teóricas, só por si, por mais elaboradas que se apresentem que vão aperfeiçoar o regime. A tributação por métodos indirectos pelo seu carácter de excepção, o qual deverá manter-se, exige a sua reiterada aplicação para o seu continuado e indispensável aperfeiçoamento.

Não podemos esquecer que corremos o risco de passar por sucessivas mudanças de regime com base em construções, sem que, os modelos se encontrem devidamente testados.

Pensamos que se toma premente consciencializar a AF de que terá que actuar e ser eficaz dentro de determinado quadro jurídico, aquela não pode vir sucessivamente invocar a seu favor a imperfeição do regime e a necessidade da sua alteração, antes da-

verá com soluções concretas aperfeiçoar o regime instituído e não propor a sua mudança como forma de solução para a ineficácia da sua actuação.

A necessidade mais premente não passa tanto pela alteração do fundo no quadro jurídico, mas antes pela adequada reforma da AF. Reforma funcional e orgânica, implementando uma nova reestruturação de carreiras e reafecção dos actuais quadros a novas funções, maxime, de fiscalização tributária.

Na nossa opinião, o essencial do regime de métodos indirectos de determinação da matéria tributária deve ser mantido, pelo que discordamos com a posição adiantada pela Comissão sobre a inversão do ónus da prova quando se verificarem os pressupostos de aplicação dos métodos indiciários. Só nos casos de comprovada detecção de factos que integrem a prática de crime fiscal pelo contribuinte se poderá admitir aquela solução e não no conjunto das situações de infracção fiscal. Defendemos o acolhimento desta solução no âmbito do ónus da prova.

Os actuais regimes do ónus da prova e do sigilo bancário enquadram-se e inserem-se no quadro jurídico em que deve assentar o moderno Estado de Direito Democrático, que passa pela reforma do direito administrativo que vem sendo anostada no sentido da maior protecção dos direitos dos particulares e reforço das suas garantias contra o Estado, pelo que não podemos com estratagemas legislativos, na prática vir a esvaziar aqueles institutos e a desarmar os cidadãos. Pelo facto da AF não conseguir evcluir, não podemos retomar institutos próprios da tradição clássica — Escola Napoleónica —, ignorando os actuais movimentos de reforma do Direito Administrativo cujos principais estruturantes se encontram vertidos no Código do Procedimento Administrativo.

Antes, temos que procurar soluções dentro do actual quadro jurídico imposto pelas concepções contratualistas e democráticas a que devem obedecer as relações do Estado com os particulares, onde as relações no domínio fiscal não devem constituir excepção, pelo que não se podem acalitar princípios orientadores distintos consoante a natureza fiscal ou não fiscal da questão em conflito.

CAPÍTULO 9. SIGILO BANCÁRIO

Síntese das recomendações da Comissão

1. As possibilidades de acesso da Administração Fiscal às informações protegidas pelo sigilo bancário devem ser substancialmente ampliadas. A Comissão não considera que haja impedimentos constitucionais nessa matéria e não vê justificação para que o regime português tenha de ser muito mais limitativo para as autoridades fiscais do que os da generalidade dos outros países da UE. A reacção dos obstáculos à recolha por parte da Administração Fiscal, de informações junto de instituições de crédito e outras entidades financeiras, é tanto mais necessária quanto é certo que, em regra, o ónus da prova recai sobre a Administração Fiscal, nos termos de lei vigente.

2. Na concretização da recomendação anterior é necessário, em especial, levar em conta os riscos, mesmo que infundados, de que o enfraquecimento do sigilo bancário perante a Administração Fiscal possa ser abusivamente aproveitado para outros fins. Nesse sentido, a ampliação

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

das possibilidades de acesso deve ser programada numa perspectiva gradualista e deve envolver, pelo menos numa primeira fase, algumas limitações significativas.

3. A obtenção de informações cobertas pelo sigilo bancário deve ficar sujeita a regras processuais claramente definidas na lei:

- a) só depois de se ter solicitado ao contribuinte e desde que este não tenha podido ser notificado ou não tenha fornecido de forma satisfatória essas informações e os extractos bancários ou outros documentos que as comprovem dentro de um prazo fixado na lei, a Administração Fiscal poderá obter essas informações junto de instituições de crédito e outras entidades financeiras;
- b) as decisões de solicitar tais informações terão de ser tomadas pelo Director-Geral das Contribuições e Impostos ou por quem legalmente o substitua, não podendo ser delegadas, e deverão fundamentar a necessidade da sua obtenção. O contribuinte será informado de tais decisões e poderá apresentar recurso judicial mas este não terá efeito suspensivo;
- c) as instituições de crédito ou outras instituições a quem tenha sido solicitado o envio por escrito de tais informações, deverão de um prazo, afixar na lei, para enviarem tais informações e deverão notificar o seu cliente do pedido das autoridades fiscais e das informações enviadas;
- d) no caso de a recolha de informações se fazer directamente nas instalações de uma instituição de crédito ou outra entidade financeira, essa instituição deverá ser notificada com uma antecedência de, pelo menos, 15 dias e poderá fornecer ao seu cliente a possibilidade de estar presente, ou de se fazer representar;
- e) deverão ser definidas as penalidades, correspondentes ao crime de desobediência qualificada, a que ficam sujeitas as instituições e bem assim os respectivos gestores, nos casos em que não forneçam as informações que lhe tenham sido solicitadas nos termos da lei;
- f) os funcionários da DGCJ a quem vierem a ser atribuídas as tarefas de recolha, processamento ou guarda de tais informações deverão ter categoria hierárquica não inferior a determinado nível fixado na lei e ficarão obrigados a dever de sigilo em relação às informações e documentos a que tenham acesso ou estejam confiados à sua guarda, sob pena de se sujeitarem a sanções disciplinares, cívicas ou criminais estabelecidas para os casos de violação do segredo fiscal.

4. A Administração Fiscal não deverá ser automaticamente informada da abertura de todas as contas bancárias ou da realização de todas as transacções financeiras de determinado tipo. Deverá, porém, ter o direito de averiguamento de qualquer instituição se uma dada pessoa singular ou colectiva tem ou teve contas ou realizou determinados tipos de operações financeiras durante um período determinado, não envolvendo tal direito, porém, as informações sobre os saldos e os movimentos das contas e os montantes das operações referidas, que deverão ficar sujeitas às restantes regras tratadas nas recomendações apresentadas.

5. Além das obrigações de informação à Administração Fiscal a que as instituições de crédito e outras entidades financeiras já estão obrigadas, os impedimentos do regime do sigilo bancário não deverão ser aplicados às informações solicitadas nas seguintes situações:

- a) quando haja inversão do ónus da prova, passando este a recair nos termos da lei, sobre o contribuinte;
- b) quando o contribuinte tiver emitido ou utilizado facturas falsas;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

c) quando, em casos de reclamação, recurso ou impugnação, o acesso a informações protegidas for necessário para a instrução do processo;

d) quando o contribuinte beneficie de regimes fiscais especiais e haja necessidade de controlar os respectivos pressupostos e condições de aplicação.

6. Parte da Comissão entende que a lei deve estabelecer que o levantamento deverá ser permitido, além das situações abrangidas na recomendação anterior, nos casos em que a Administração Fiscal disponha de elementos que permitam concluir que, num dado período, o contribuinte obteve rendimentos, ou realizou transacções que excederam os declarados em pelo menos uma dada proporção ou um dado valor absoluto, quantificados na lei para os diversos impostos, mantendo-se assim a exigência de que se verifiquem pressupostos bem determinados para o levantamento do sigilo. Outros elementos entendem que a lei deve passar a permitir o acesso da Administração Fiscal às informações protegidas sempre que houver dúvidas fundadas sobre a veracidade das declarações apresentadas pelo contribuinte, mas exigindo que na decisão do Director-Geral das Contribuições e Impostos se especifiquem as razões que levam a considerar a existência de dúvidas fundadas.

O contribuinte terá possibilidade de recurso judicial, embora sem efeito suspensivo, quando considere que houve aplicação abusiva do conceito de dúvida fundada.

Comentários

112. As constatações da Comissão evidenciam a necessidade da introdução de profundas alterações no que respeita às possibilidades de acesso da Administração Fiscal (AF) às informações protegidas pelo sigilo bancário. Por outro lado, é sensível ao facto de, entre nós, a existência de receios, mesmo que infundados, de que o enfraquecimento do sigilo bancário perante a AF possa ser abusivamente aproveitado para outros fins, pelo que, tendo em atenção os interesses em confronto, avança com uma "proposta gradualista" com a qual estamos de acordo, e que tem por referência os sistemas de controlo fiscal em vigor em alguns Estados da União Europeia.

Também a IGF/Inspeção dos Serviços Tributários (IST), quando da realização de um trabalho relativo ao controlo exercido sobre a tributação do sector bancário, constatou a premente necessidade da alteração das condições de acesso da AF a informação tutelada pelo sigilo bancário, sob pena de as acções de fiscalização que recaem sobre o sector financeiro se revelarem ineficazes e incompletas. À altura, foi colocada superiormente esta questão, no âmbito dos trabalhos de uma "equipa de projecto", coordenada pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais, que coordenou a implementação e o desenvolvimento de acções de fiscalização a entidades bancárias, as quais, aliás, estão em curso, correspondendo a uma proposta de trabalho concebida inicialmente pela IST.

3. A tipificação das situações em que o sigilo bancário cede perante as necessidades do combate à fraude e à evasão fiscal, por razões de certeza e de segurança jurídica, deve ser taxativa. É nossa opinião de que as decisões de solicitar as informações que se mostrem indispensáveis à AF devem ser tomadas por despacho do Ministro das Finanças, que será sempre notificado ao contribuinte para efeitos de recurso. Como pro-

põe a Comissão, os agentes da AF envolvidos na recolha de tais informações deverão ser responsabilizados, parecendo-nos igualmente correcta a posição da Comissão no que respeita à penalização da falta de cooperação com as autoridades fiscais das instituições de crédito e de outras instituições financeiras, quando aquelas actuem ao abrigo da estrita legalidade.

4. Os procedimentos avançados parecem-nos razoáveis, em termos de princípios, uma vez que não só afastam processos de pura devassa, como não parecem contender com o chamado "direito à privacidade" constitucionalmente protegido.

Trata-se, porém, de uma matéria muito controversa e que carece de um estudo criterioso, de modo a encontrar-se uma solução equilibrada e de aplicação gradual.

5. No que respeita aos impedimentos do regime do sigilo bancário, entendemos que estes não deverão ser aplicados nas seguintes circunstâncias:

- **Obrigatoriamente**, em situações em que existam indícios fundados da prática de crimes fiscais ou infracções fiscais graves, sem necessidade de recurso ao Tribunal e por decisão fundamentada do Ministro das Finanças ou por quem tenha competência delegada;
- **Facultativamente**, nos casos em que o contribuinte solicite algum regime fiscal especial. Nestas situações, se o contribuinte não facultar os elementos ou não permitir o acesso da AF aos mesmos, verá pura e simplesmente indeferida a sua pretensão.

6. Face ao que se comentou supra, colocamos grandes reservas à solução recomendada, *in fine*, por parte da Comissão.

CAPÍTULO 10. TRIBUTAÇÃO DAS REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS

2. NECESSIDADE DE TRIBUTAÇÃO DAS REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS

Síntese das recomendações da Comissão

1. A Comissão entende que se justifica plenamente que a tributação das remunerações acessórias passe a ser mais efectiva em Portugal. Sem prejuízo das regras especiais e das excepções analisadas nas secções seguintes, essa tributação deve assentar no englobamento das referidas remunerações no rendimento de cada beneficiário sujeito a IRS. A retenção na fonte envolverá tais dificuldades práticas que não deve ser considerada.

Comentários

1. Concorda-se com os fundamentos apresentados pela Comissão para a necessidade de tributar as remunerações acessórias, na medida em que uma tributação mais efectiva terá por consequência maior justiça tributária em obediência ao princípio da igualdade e obtenção de mais receita por via da cobrança do IRS e/ou IRC. Também se concorda que a tributação destes rendimentos na esfera dos seus beneficiários deve concretizar-se através do respectivo englobamento no rendimento total auferido e su-

jeito a IRS, como já prevê o CIRS. De facto, decore do disposto no artigo 21º do CIRS a obrigatoriedade do titular de rendimentos sujeito a imposto englobar os recebidos a título de remunerações acessórias.

Quanto à retenção na fonte, contrariamente à opinião perfilhada pela Comissão, parece que a mesma deverá continuar a ser consagrada no CIRS, ainda que haja necessidade de algum reajustamento. É isto, porque se há que quantificar a remuneração acessória, mais fácil será ao devedor desses rendimentos proceder a tal quantificação. Contudo, admite-se que, em casos excepcionais, não imponha a lei a obrigação de a entidade devedora de rendimentos não proceder à retenção na fonte de IRS (exc. nos casos em que o valor em numérico a receber seja inferior ao montante global do IRS a ser retido).

314. DIFICULDADES DE TRIBUTAÇÃO DAS REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS

Síntese das recomendações da Comissão

2. A identificação das remunerações acessórias a tributar deveria assentar:

- no estabelecimento de uma definição genérica de remuneração acessória;
- na enumeração dos tipos específicos dessas remunerações que fossem considerados especialmente relevantes;
- na especificação das remunerações acessórias que deveriam ficar isentas da tributação, nos termos propostos nas seguintes:

3. A fim de evitar que as despesas confidenciais sejam aproveitadas como veículo de evasão fiscal, justificar-se-ia que elas, além de não serem dedutíveis para efeito do apuramento do rendimento sujeito a IRS e IRC, fossem sujeitas a uma sobretaxa fiscal bastante mais pesada que os 10% aplicados actualmente (que poderá ser, em princípio, 40% sobre o valor de despesas confidenciais).

Comentários

2. Actualmente a lei já prevê a tributação das remunerações acessórias, podendo, contudo, ser aperfeiçoada a delimitação do seu conceito como propõe a Comissão, compreendendo “todas as vantagens patrimoniais enquanto rendimento acessório, não incluídas na remuneração principal, que sejam conferidos em função da prestação do trabalho dependente como é definido no Código”.

Na medida em que já hoje o CIRS, nas normas de incidência, consagra algumas das mais importantes modalidades das remunerações acessórias que a Comissão propõe, poder-se-iam acolher tais sugestões. Contudo, não é imperioso nem absolutamente necessário que o texto da lei venha a transpor o que é sugerido, uma vez que é de evitar a densificação das normas legais. Mas admite-se que, para obviar dificuldades quanto aos casos de mais difícil integração, se venham a contemplar regras que tomem mais claras e esclarecedoras as situações subsumíveis ao CIRS. Assim, poder-se-iam criar tipos específicos visando esclarecer o que se deve considerar excluído da sujeição a imposto.

3. O aumento da taxa de tributação autónoma em IRC das despesas confidenciais e despesas não documentadas parece ser, de facto, um passo importante no sentido de se tentar evitar que, por este meio, sejam pagas remunerações acessórias a trabalhadores e administradores das empresas. Acresce, ainda, que por via das despesas confidenciais, as empresas podem estar a levar a efeito a prática de ilícitos fiscais e criminais (v.g.: corrupção, crime de fraude fiscal, etc.) ou a tentar dissimulá-los (v.g.: como seja a destruição ou desvio de documentos com o objectivo de impedir a obtenção de provas de um eventual crime de fraude fiscal que antes tenha sido cometido pela empresa).

A sugestão de fixação da taxa em causa no mínimo de 40% (actualmente 25%) parece que, para já, seja razoável, até para evitar que os contribuintes sejam confrontados com uma agravamento da taxa de algum modo exagerada que poderia criar a falsa ideia de que se estaria a aumentar a carga fiscal. Contudo, progressivamente aquela taxa deve aumentar para valores mais próximos dos que existem nalguns países da OCDE, com vista a desincentivar o recurso a despesas desta natureza.

5. TRIBUTAÇÃO E AGRAVAMENTO DA CARGA FISCAL SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO INDEPENDENTE

Síntese das recomendações da Comissão

4. *Ponderando os argumentos expostos, a Comissão concluiu:*

- a) a carga tributária total sobre os custos do trabalho é de tal maneira elevada, que se justifica um regime especial no que respeita à sujeição das remunerações acessórias às contribuições (do empregado e patronais) para a Segurança Social, não obstante os inconvenientes que se podem apontar a tal regime;
- b) o regime especial referido na alínea a) poderia consistir:
 - i) em isentar totalmente as remunerações acessórias para a Segurança Social;
 - ii) em incluir todas as remunerações acessórias, excepto as que fossem expressamente isentas para efeitos de IRS, no rendimento sujeito a contribuições (do empregado e da entidade patronal) para a Segurança Social, mas estabelecendo um valor máximo para esse rendimento, a partir do qual tais contribuições não seriam aplicáveis.
- c) apesar das suas imperfeições, a solução do parágrafo ii) da alínea b) será a preferível se, como tem sido anunciado, vier a ser introduzido um limite máximo aos rendimentos sujeitos a contribuições para a Segurança Social.

Comentários

4. No essencial, parece que as recomendações da Comissão são ajustadas, aceitando-se como melhor solução a da incidência sobre as remunerações acessórias da taxa social única para a Segurança Social, nos mesmos moldes em que seja definido para o IRS. Consequentemente, haverá que proceder à harmonização dos respectivos regi-

mes (IRS e taxa social única) para evitar que, ao contrário, seja incentivada, ainda mais, a evasão fiscal, na medida em que a parte dos rendimentos auferidos pelos trabalhadores e administradores relativos a remunerações acessórias não contribuem para a Segurança Social. Isto é, só não seria de sujeitar à taxa social única para a Segurança Social as remunerações que fossem excluídas ou isentas da tributação em IRS. Contudo, parece-nos que estabelecer-se um valor máximo desses rendimentos, a partir do qual a taxa social única não fosse aplicável, não deixaria de criar um sistema injusto, em violação do princípio da equidade tributária (as pessoas de maiores rendimentos suportariam proporcionalmente menores contribuições), para além de que poderia não ser ainda suficiente o desincentivo à atribuição deste tipo de remunerações, excepto se tal limite resultar do regime geral que se venha a consagrar em sede de taxa social única.

6. ISENÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

5. Dado o seu interesse social, deveriam ser excluídas das remunerações acessórias sujeitas a tributação, as despesas das empresas: com contribuições para esquemas complementares de Segurança Social do seu pessoal, incluindo seguros de vida e seguros de doença;

a) com cantinas, creches e instalações ou programas para fins desportivos, de educação, formação e recreativos, a favor do pessoal e dos seus familiares mais directos, contanto que sejam satisfeitas as duas condições seguintes:

- (i) que as vantagens sejam acessíveis a todo o pessoal da empresa, com a possível excepção dos casos em que, por razões de localização geográfica, o acesso não seja praticável;
- (ii) que o montante das despesas totais abrangido em uma das alíneas a) ou b) de que cada empregado efectivamente beneficiou, não exceda os limites fixados para esse efeito calculados, por exemplo, em percentagem do valor do salário mínimo nacional.

6. Deverão também ser excluídas as ofertas de pequeno valor (por exemplo, de valor anual/não inferior ao salário mínimo nacional mensal) atribuídas aos empregados a título de incentivo ou por outras razões.

Comentários

5. As recomendações da Comissão já foram, no essencial, veridas nas leis fiscais. De facto, o quadro jurídico fiscal actual parece ter encontrado, quanto às exclusões da tributação em IRS, o seu ponto de equilíbrio.

6. Relativamente às ofertas de pequeno valor, contrariamente ao defendido pela Comissão, não nos parece que haja motivo razoável para que sejam excluídas da tributação. Isto, porque a ocorrer tal exclusão, para além de se estarem a incentivar as empresas ao recurso a essas ofertas, que seriam aceites como custos em IRC, permitir-se-ia que a generalidade das empresas reorientasse o pagamento das respectivas remunerações salariais com o objectivo de que parte das mesmas se efectivassem por essa via. Ora, sabendo-se que a maioria das empresas portuguesas são de pequena e média dimensão e que grande parte dos trabalhadores ainda auferem remunerações de

trabalho não muito acima do salário mínimo nacional, ir-se-ia permitir e até incentivar a proliferação generalizada deste tipo de ofertas, com a subsequente quebra de receitas fiscais, dado o universo de contribuintes que recorreriam a um tal esquema retributivo.

A abrir-se tal precedente, deveria passar pela sua harmonização com o regime de ofertas a clientes que deveria estabelecer um limite adequado em função, por exemplo, do volume de negócios, que englobaria a totalidade das ofertas.

7. DIFICULDADES PRÁTICAS DE DISTINÇÃO

Síntese das recomendações da Comissão

7. Para atenuar as dificuldades práticas na distinção entre certas despesas das empresas que constituem verdadeiras remunerações acessórias, e as despesas do mesmo tipo que são efectivamente necessárias à normal actividade da empresa, a Comissão recomenda a adopção das seguintes soluções:

- introdução no CIRC de uma disposição segundo a qual apenas uma percentagem determinada (por ex., 20% ou 30%) das despesas com refeições, recepções, ofertas e de outras despesas de representação, poderão ser deduzidos como custos para efeitos de apuramento do rendimento tributável em IRC;
- imputação ao rendimento tributável em IRS dos trabalhadores, que utilizarem viaturas da empresa para uso pessoal ou familiar, de um montante correspondente ao valor presumido dessa vantagem acessória, determinado com base numa tabela em que se tenham em conta as características da viatura, os gastos médios presumíveis em combustíveis, seguro, reparações, etc. e a quilometragem presumivelmente percorrida em média em cada ano;
- a exigência de as despesas de viagens, deslocação e transportes ad. podem ser deduzidas para efeito do apuramento do rendimento tributável em IRS e IRC se, além de terem de ser documentadas como no regime actual, passarem a haver para cada uma delas uma nota justificativa em que se especifique qual a actividade ou operação da empresa que tornou necessária tal despesa.

Comentários

7. Em obediência aos princípios da tributação pelo lucro real e da igualdade tributária, parece-nos que, quanto a este tipo de despesas, seria preferível a adopção de critérios que afirmem da razoabilidade e indispensabilidade dos custos. Tais critérios seriam preenchidos por requisitos mais objectivos, equitativos e proporcionais do que a forma que é sugerida, admitindo-se, ainda assim, que o contribuinte possa contestar da fixação dos montantes para a Comissão Distrital de Revisão. Esses critérios seriam, de preferência, regulamentados por sectores de actividade, cuja fixação anual poderia ser cometida ao Senhor Ministro das Finanças.

Quanto à utilização das viaturas por trabalhadores, gerentes e administradores para seu uso pessoal ou de familiares, a recomendação da Comissão será de aceitar, mas não deixar de se suscitar dúvidas quanto à sua exequibilidade. Em primeiro lugar, por dificuldade em se determinar se a utilização dos veículos automóveis pelos trabalhado-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

nes é feita em seu proveito próprio e, em segundo lugar, a identificação dos respectivos beneficiários. Contudo, admite-se que o recurso a presunções obriga ao cálculo do que se possa considerar custo na empresa. Mas, já não se vislumbram como se possa identificar os beneficiários da viatura. Será através da imposição da elaboração de um dossier permanente de cada viatura onde constem os necessários elementos de controlo? Quais? Por outro lado, há que ter em consideração que as vantagens acessórias também ocorrem noutras entidades e não exclusivamente nas empresas, pelo que a solução que se encontre deva, igualmente, ser-lhes extensiva, apesar da eventual necessidade em se proceder a alguns ajustamentos. Não se pode olvidar que o princípio da igualdade tributária impõe que seja dado igual tratamento às remunerações acessórias, independentemente de quem as concede e autora.

Em relação às despesas com viagens, deslocações e transportes, concorda-se totalmente com recomendação da Comissão.

8. DIFICULDADES PRÁTICAS NA TRIBUTAÇÃO**Síntese das recomendações da Comissão**

8. Para reduzir as dificuldades práticas da tributação das remunerações acessórias, nos casos em que tais dificuldades são consideráveis, semio de encetar:

- a sanção fiscal em relação a remunerações acessórias de tipos especificamente identificados em que se estime que os custos de administração e fiscalização tenderão a ser comparativamente elevados em relação à receita a arrecadar;
- a tributação, com base em valores presumíveis, a partir de tabelas especificamente elaboradas para esse efeito, embora procurando evitar essa solução nos casos em que ela possa provocar distorções substanciais e restringido-a a casos em que as remunerações acessórias sejam substanciais e em que seja administrativamente muito difícil recorrer a Soluções alternativas.

Comentários

8. Contrariamente ao defendido pela Comissão, parece-nos ser preferível estabelecer quais as situações de exclusão tributária em vez da sanção fiscal, tendo-se em consideração a relação custo-benefício. De igual modo se poderiam excluir da tributação aquelas situações que porventura provocassem alguma desigualdade, tendo em vista a tentativa de reposição do princípio da igualdade tributária.

Quanto ao outro aspecto, remete-se para o que se referiu no ponto anterior a propósito da tributação das vantagens que advêm do uso de viaturas.

9. AVALIAÇÃO DAS REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS**Síntese das recomendações da Comissão**

9. Respeitados os casos de fixação de valores presumíveis referidos na secção anterior, as remunerações acessórias deverão, em regra, ser avaliadas com base nos critérios fixados no artigo 23º do CIRS. Em muitos casos, porém, será mais adequado utilizar, como critério de avaliação, o custo suportado pela empresa para conceder o benefício de que se trata.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Nestes casos, justificar-se-á em regra a utilização do custo médio (mas por vezes pode ser preferível utilizar o custo marginal, como é o caso, por exemplo, das facilidades oferecidas pela CP e pela TAP a favor dos seus empregados ou outros beneficiários). Deverá, portanto, aquele preceito ser alterado no sentido de prever a utilização de tais critérios de avaliação.

Comentários

9. Concorda-se com a Comissão quanto à necessidade de se introduzir mais uma fórmula para avaliação das remunerações acessórias, mas discorda-se do modelo que é apresentado. De facto, parece que o razoável será que a vantagem patrimonial auferida seja, em muitos casos, avaliada pelo custo que as entidades patronais tenham efectivamente suportado, uma vez que este não será tão diferente do custo médio do respectivo produto ou bem.

Quanto ao custo marginal é de todo inaceitável o seu uso para avaliar as remunerações acessórias, por conduzir, na maioria dos casos em que fosse aplicável, a valores extremamente reduzidos em face da real vantagem patrimonial que os beneficiados tenham obtido. Nessas circunstâncias, parece-nos que o mais razoável fosse a aplicação do valor de mercado (há que ter presente que se está a avaliar a vantagem patrimonial e não o custo que a mesma possa representar para a entidade devedora dos rendimentos).

2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA TRIBUTAÇÃO AOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS

Síntese das recomendações da Comissão

1., 2., 3. e 4. De uma forma geral, está por demonstrar que os incentivos à poupança contribuem de forma significativa para aumentar a poupança dos particulares, para além dos efeitos que poderão suscitar na contabilidade nacional em termos de diminuição da poupança pública. Assim, defende-se a instauração dos regimes e dos benefícios fiscais especiais que incidem sobre as aplicações financeiras, em obediência aos princípios de eficiência económica, de neutralidade, de equidade e de simplicidade, podendo, no caso de sua subsistência, proceder-se à sua agregação num número reduzido de categorias e, atendendo ao princípio da progressividade, substituir-se o sistema de deduções à matéria colectável por um sistema de deduções à coleta na tributação destes produtos.

Comentários

1., 2., 3. e 4. Manifestamos a nossa concordância com os princípios gerais expressos pela Comissão relativamente à tributação dos produtos financeiros.

3. JUROS DE DEPÓSITOS, DE OBRIGAÇÕES, DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA E DE OUTROS INSTRUMENTOS DE RENDIMENTO FIXO

Síntese das recomendações da Comissão

5. e 6. A Comissão é favorável à manutenção do sistema de taxas liberatórias na tributação dos juros de depósitos, por razões de carácter administrativo e por razões de competitividade. Já quanto aos restantes rendimentos (derivados de obrigações, TDF, etc.), não substituindo aquelas circunstâncias, sobretudo em matéria administrativa, poderão ser sujeitos a englobamento e, consequen-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

mente, submetido a registo obrigatório. Contudo, esta posição não é unânime na Comissão, pois também se defende, aqui a equiparação ao tratamento fiscal dos juros dos depósitos pela estreita interligação e possibilidades de substituição entre estes e instrumentos de rendimento fixo.

Comentários

5. e 6. Como princípio geral, defendemos o englobamento obrigatório a partir de um montante predeterminado de rendimento, atendendo à possibilidade real de disseminação do capital por várias instituições bancárias. De qualquer forma, e no que respeita a pessoas colectivas, o englobamento é sempre obrigatório. Quanto às taxas libertatórias aplicáveis aos produtos financeiros das instituições bancárias, tendo presente a circunstância de ser necessário eliminar o benefício fiscal que se oculta nesta forma de tributação, como bem lembra a Comissão, poderá ponderar-se um sistema de progressividade das taxas (até 40%) sendo cedo que se mantém a possibilidade da opção pelo englobamento. Em sede de controlo fiscal, são indispensáveis os cruzamentos através da Mod.10. .

4. JUROS DE SUPRIMENTOS**Síntese das recomendações da Comissão**

8. A Comissão recomenda a manutenção do actual regime de obrigatoriedade de englobamento dos juros de suprimentos para efeitos de IRS. A necessidade de corrigir fiscalmente os rendimentos exigidos determina a fixação de limites a partir dos quais estes juros deverão ter um tratamento fiscal atenuado ao dos lucros, ou seja, deixando de ser dedutíveis para efeitos de apuramento do lucro tributável da sociedade devedora e sendo tributados através do sócio credor, equivalendo a lucros recebidos.

Comentários

8. Em relação a esta recomendação, entendemos que o limite a partir do qual os juros de suprimentos não serão dedutíveis para efeitos de apuramento do lucro tributável da sociedade devedora, deverá ter por base o valor mais elevado da taxa activa das operações de crédito.

5. DIVIDENDOS E LUCROS DISTRIBUÍDOS**Síntese das recomendações da Comissão**

9. e 10. A Comissão defende o registo obrigatório das acções ao portador, com período transitório de adaptação e os rendimentos correspondentes aos dividendos de acções deverão ser englobados para efeitos de IRS, mantendo-se a retenção na fonte para os dividendos distribuídos por sociedades anónimas (taxa uniformizada).

11. e 12. Em sede de dupla tributação económica dos lucros distribuídos, a Comissão pronuncia-se pela manutenção de percentagem de 60% a utilizar no cálculo do crédito de imposto, embora este cálculo devesse ser efectuado com base no IRC efectivamente entregue e não com base

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

nos valores calculados à taxa normal de IRC (criação de um imposto compensatório e possibilidade de reembolso do IRC não deduzido).

13., 14., 15. e 40. A Comissão revela-se bastante crítica em relação à concessão de benefícios fiscais às acções admitidas à negociação em bolsa, recomendando o estabelecimento de um prazo de cerca de 15 anos para a sua atenuação gradual. Do mesmo modo, entende que a concessão de benefícios fiscais aos dividendos de acções de empresas privatizadas não é economicamente justificável, podendo antes reduzir-se o seu prazo (menos burocracia e maior transparência do mercado de capitais).

Por isso, parte da Comissão pronuncia-se pela pura eliminação dos benefícios atribuídos às acções de empresas cotadas e privatizadas, e outra, pela manutenção de um benefício fiscal temporário a favor das primeiras, com redução nos dividendos tributados em IRS.

16. Mantendo-se os benefícios existentes para a detenção destas acções, a Comissão propõe a sua determinação através de dedução à colecta de uma percentagem dos dividendos a que os benefícios se aplicam.

17. Em sede de deduções ao rendimento colectivo dos valores aplicados em acções de empresas privatizadas, defende-se a sua inclusão num sistema único de incentivos às pequenas poupanças, através de deduções à colecta sujeitas aos limites e às regras aplicáveis a outros instrumentos de aplicação daqueles poupanças, e as vantagens atribuídas aos trabalhadores de algumas empresas que subscriam acções deverão restringir-se à possibilidade de sua aquisição a preços mais baixos do que os estabelecidos para outros subscritores, sem atribuição de qualquer benefício fiscal.

Comentários

9. e 10. Nada a opor, tanto mais que o princípio se justifica plenamente por uma questão de transparência e segurança jurídicas.

11. e 12. Em relação à recomendação 11., nada temos a opor. O proposto na recomendação 12. poderá acarretar dificuldades operacionais para as empresas e para a administração fiscal, sendo que, para as primeiras, o sistema actual se revela mais favorável, uma vez que a taxa efectivamente suportada acaba por ser sempre menor.

13., 14., 15. e 40. Estas recomendações da Comissão merecem a nossa concordância, podendo-se inclusivamente ir mais longe, no sentido da não concessão de benefícios fiscais nas privatizações a ocorrer. As acções destas empresas, pelas razões apontadas de transparência, devem apresentar um preço equivalente ao preço real de mercado, sem benefício "oculto".

16. Nada a opor.

17. Nada a opor.

6. FUNDOS DE INVESTIMENTO**Síntese das recomendações da Comissão**

18. A Comissão propõe a alteração do sistema de tributação dos fundos de investimento mobiliário, para assegurar transparência e a neutralidade fiscal, nos seguintes termos:

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- isenção de qualquer tributação enquanto sujeitos passivos autónomos, com manutenção do actual sistema de retenções na fonte para os rendimentos distribuídos aos fundos e de tributação de mais-valias geradas, equivalendo a pagamento por conta de imposto devido pelo participante;
- obrigatoriedade do registo das unidades de participação;
- imputação dos ganhos e das perdas dos fundos aos respectivos detentores de unidades de participação, discriminando por diferentes regimes de tributação (juros, dividendos, mais-valias tributáveis, mais-valias isentas, ganhos residuais auferidos pelos fundos) a tributação desses ganhos e perdas como se tendo sido recebidos ou suportados directamente pelos referidos detentores;
- verificando-se a imputação referida no ponto anterior, os rendimentos distribuídos e os ganhos realizados em vendas ou resgates respeitantes a unidades de participação, estarão excluídos da incidência de IRS.

19. Deve ponderar-se a possibilidade de reembolsar entidades isentas de IRC, sujeitas a retenções na fonte, que invistam em fundos de investimento.

20. A tributação dos rendimentos e ganhos dos fundos estrangeiros deverá efectuar-se de acordo com a legislação em vigor (rendimentos englobados). Em caso de mais-valias realizadas, *cf. 8 infra*: O ganho resultante do resgate de unidades de participação deve ser qualificado como uma mais-valia, beneficiando assim de um regime fiscal idêntico aos ganhos resultantes da venda de unidades de participação.

21. O regime com as características recomendadas nos números anteriores, com as necessárias adaptações, deverá ser aplicado aos fundos imobiliários.

22. Deve ser mantida a legislação em vigor para a tributação dos rendimentos e ganhos de unidades de participação em fundos de investimento não constituídos ao abrigo da legislação nacional.

Comentários

18. Nada a opor.

19. Em nossa opinião, esta recomendação vem um pouco ao arrepio das posições de princípio da Comissão, nesta matéria (redução ou eliminação progressiva dos benefícios fiscais concedidos aos produtos financeiros, com um sistema de tributação tendencialmente unificado), na medida em que, na prática corresponde a uma extensão da isenção, por se tratar de uma tributação autónoma. É mais um benefício fiscal, pelo que se torna discutível a remoção da tributação.

20. Não dispomos de dados que nos permitam avaliar as implicações do desenvolvimento do regime proposto pela Comissão.

21. Nada a opor.

22. Nada a opor.

7. REGIMES ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO DA POUPANÇA**7.1 CONTAS POUPANÇA-HABITAÇÃO****Síntese das recomendações da Comissão**

24. Toma-se necessário definir junto das instituições de crédito quais os meios adequados à comprovação da efectiva afectação dos saldos destas contas aos fins previstos no artº 51º do DL nº 362/83.

Comentários

24. Nada a opor.

7.2 CONTAS POUPANÇA-CONDOMÍNIO**Síntese das recomendações da Comissão**

A recomendação não expressamente assumida pela Comissão remete para as considerações expressas em relação às contas poupança-habitado.

Comentários

Nada a opor.

7.3 CONTAS POUPANÇA-REFORMADOS E CONTAS DE DEFICIENTES**Síntese das recomendações da Comissão**

25. Por razões de controlo da utilização do benefício, deverá ponderar-se a admissibilidade da constituição de apenas uma conta deste tipo, optando-se pela exigência da prova de vida aos beneficiários destas contas. Deverá ainda regulamentar-se a constituição dos depósitos em títulos (nº 2 do artº 3º do EBF).

Comentários

25. Uma vez que entendemos que o controlo a efectuar deverá pertencer à AF e não pela via legislativa, somos favoráveis à manutenção do sistema em vigor.

7.4 CONTAS POUPANÇA-EMIGRANTE, CONTA DE EMIGRANTE EM MOEDA ESTRANGEIRA E CONTAS ACESSÍVEIS A RESIDENTES, ALIMENTADAS COM FLUXOS MONETÁRIOS PROVENIENTES DO EXTERIOR**Síntese das recomendações da Comissão**

Não há qualquer recomendação da Comissão sobre o regime em vigor.

Comentários

Nada a opor.

7.6 PLANOS DE POUPANÇA EM AÇÕES (PPA) E PLANOS DE POUPANÇA POPULAR (PPP)

Síntese das recomendações da Comissão

29. Face ao recomendado em 2 e 4 *supra*, devem ponderar-se os efeitos negativos para a gestão do sistema fiscal, resultantes da introdução de novas deduções ao rendimento colectivo, sujeitas a condições resolvidivas e de montantes autónomos e diferentes dos já existentes, previstas para o investimento em PPA e PPP.

Comentários

29. Nada a opor.

7.7 PLANOS DE POUPANÇA-REFORMA (PPR)

Síntese das recomendações da Comissão

30. A Comissão defende a necessidade de ser conjugada a dedução resultante de a imputação, na fase de capitalização, se fazer nestes fundos pelo valor do rendimento líquido de impostos, ao passo que nestes instrumentos de poupança, como os depósitos bancários, certificados de afimo e participações em fundos de investimento, a capitalização é efectuada pelo seu valor líquido.

31. Necessidade de ser eliminado o limite à dedução, correspondente a determinada percentagem do rendimento bruto englobado, com vista à atenuação dos efeitos de regressividade dos incentivos fiscais.

Comentários

30. Atendendo à idêntica natureza do benefício, nada temos a opor à recomendação, tanto mais quando vem ao encontro do princípio da unificação tendencial no tratamento jurídico-fiscal dos produtos financeiros.

31. Nada a opor.

7.8 PLANOS DE OPÇÃO DE SUBSCRIÇÃO OU DE COMPRA DE AÇÕES

Síntese das recomendações da Comissão

32. Os planos de opção de subscrição ou compra deverão ser previstos especificamente em termos de incidência, não devendo ser tributada a concessão de própria opção, mas apenas o exercício da mesma.

33. Para os planos de médio e longo prazo que abrangem trabalhadores por conta de outrem, a Comissão propõe a não tributação de cerca de 50% do rendimento, com um limite máximo de 250 contos.

35. Os ganhos potenciais resultantes dos diferenciais entre o preço de compra de ações e o preço de venda, em aumentos de capital ou operações de reprivatização, que não sejam obtidos no âmbito de planos de opção de subscrição ou de compra de ações regulamentados não deverão beneficiar de qualquer vantagem específica.

Comentários

32. Cfr. com os comentários tecidos a propósito da tributação das remunerações acessórias.

33. Nada a opor.

35. Nada a opor.

8. MAIS-VALIAS EM IRS**Síntese das recomendações da Comissão**

36. Nesta matéria, a Comissão recomenda:

- que a tributação seja a mais possível uniforme para os casos sujeitos a imposto;
- que, independentemente do tipo de activo em que se verifiquem, as mais-valias realizadas em activos detidos por um período não superior a 12 meses (ou de 24 meses, para parte da Comissão), sejam equiparadas ao rendimento “ordinário” ou seja, que tais ganhos sejam objecto de englobamento pleno;
- que, independentemente do tipo de activo em que se verifiquem, os ganhos realizados em activos detidos pelo titular durante mais de 12 meses sejam englobados por metade do seu montante;
- que, à semelhança do que acontece em outros países europeus, se preveja a exclusão da tributação para mais-valias de pequeno montante realizadas em valores mobiliários;
- que, com excepção das mais-valias realizadas em títulos de dívida, se proceda à correcção monetária do valor de aquisição;
- que seja considerada, para efeitos de cálculo das mais-valias preditas, a inclusão, no valor de aquisição dos prédios, da sua e demais encargos de compra.

Comentários

36. Concordamos com a posição minoritária da Comissão no sentido do englobamento pleno das mais-valias realizadas em activos detidos por um período não superior a 24 meses.

Idem. A Comissão do Mercado de Valores Mobiliários deverá fixar o montante a que se refere esta alínea.

Idem. A Comissão não esclarece por que propõe a exclusão dos títulos de dívida pública em relação à correcção monetária do valor de aquisição.

9. GANHOS CAMBIAIS**Síntese das recomendações da Comissão**

37. Os ganhos cambiais deverão ser objecto de tributação explícita em sede de IRS:

- os ganhos resultantes de operações cambiais complexas deverão ser enquadrados em função da sua natureza — a qualificação expressa de parte de tais ganhos como rendimentos de capitais mediante a inclusão de normas precisas, parece a solução mais adequada, designadamente sempre que tais ganhos sejam obtidos mediante fixação de câmbios at início em função de taxas de juro ou da transformação de rendimentos de capitais;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

- os ganhos cambiais associados a valores mobiliários deverão ter tratamento fiscal idêntico à mais-valia gerada pelo título que lhe está associado;
- os ganhos cambiais simples, derivados do âmbito de uma actividade comercial, industrial ou agrícola ou os ganhos reconstruídos, deverão ser tributados como rendimentos da categoria C, sendo os restantes qualificados como mais-valias.

Comentários

37. Face à crescente mobilidade e imaterialidade destes produtos, estas recomendações colocam um problema de controlo a nível fiscal, dificultado, aliás, pela circunstância de as pessoas singulares que não possuem contabilidade organizada, não são obrigadas a registar os circuitos financeiros que desenvolvem.

10. IMPOSTO DOBRE AS SUCESSÕES E AS DOAÇÕES**Síntese das recomendações da Comissão**

38. A Comissão defende a extinção do imposto sobre as Sucessões e as Doações por Avença, ou seja, uma evolução no sentido do englobamento de todos os valores mobiliários no restante património transmitido gratuitamente e da sua sujeição às regras gerais do imposto sobre as sucessões e as doações. Assim, será necessário que os títulos sejam obrigatoriamente depositados ou registados ou que entre em funcionamento a central de registo de títulos prevista no âmbito da sua desmaterialização.

Comentários

38. A solução avançada pela Comissão revela-se mais coerente do que a que vigora, pelo que com ela concordamos. O registo dos títulos tem a vantagem de consubstanciar a condição do resgate, passando a ser nominativos e não ao portador.

11. ACTIVOS FINANCEIROS DETIDOS POR PESSOAS COLECTIVAS RESIDENTES**Síntese das recomendações da Comissão**

41. O modelo resultante dos arts 58º, nº 1, alínea a) e 72º do IRC, não suscita de imediato a necessidade de alterações podendo, no entanto, discutir-se a evolução para um crédito com base na taxa de IRC efectivamente suportada e para a possibilidade de reembolso do crédito de imposto, quando for caso disso, de modo a adoptar o método de imputação na sua pureza.

Comentários

41. Nada a opor.

12. TRIBUTAÇÃO DOS NÃO-RESIDENTES**Síntese das recomendações da Comissão**

43. A Comissão entende que o actual regime de tributação não deve ser desagradado, sendo inclusive admitir-se que os ganhos obtidos por não-residentes em transacções de acções ou re-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

saltares da alocação de uma participação substancial, passem a ser sujeitos à tributação igual à aplicável a residentes.

44. Os critérios de conexão inerentes à tributação em IRS e IRC dos não-residentes devem ser idênticos de modo a não existirem diferenças de tributação entre pessoas singulares e pessoas colectivas.

Comentários

43. Nada a opor.

44. Nada a opor.

**CAPÍTULO 12. TRIBUTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS E SEGURADORAS
5. AS PROVISÕES E A TRIBUTAÇÃO****Síntese das recomendações da Comissão**

1. A Comissão propõe que o regime fiscal de todas as provisões das instituições de crédito a consistir por exigência do Banco de Portugal seja sempre fixado na legislação tributária, após audiência obrigatória do Banco, devendo estabelecer-se, como regra geral, que os limites de provisões previstos na lei fiscal, correspondam aos mínimos impostos por razões prudenciais pelo Banco de Portugal. Assim, o nº1 do artº 33º do CIRC deverá ser alterado no sentido de enumerar taxativamente quais as provisões específicas da actividade bancária que serão dedutíveis e quais os limites para as respectivas deduções.

2. As provisões relativas a riscos específicos deverão continuar a ser consideradas como custos de exploração, sendo dedutíveis para efeitos de cálculo do lucro tributável. Quanto à generalidade das provisões relativas a riscos gerais de crédito, a Comissão entende que é desejoso que devam ser consideradas como custos, uma vez que tais provisões poderão ser assimiladas a reservas e, por isso, haver motivos para que sejam consideradas não dedutíveis.

4. A lei deverá definir, de forma exaustiva, os factores de que depende a existência de garantias no regime fiscal das provisões exigíveis nos créditos vencidos.

Comentários

1. Concordamos com o proposto, devendo, porém, reforçar-se simultaneamente o regime de reposição das provisões. Em relação ao papel de supervisão do Banco de Portugal, em virtude dos dispositivos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo DL nº 298/92, de 31 de Dezembro, lembramos que já em 1994 a IST havia recomendado que, "sem prejuízo das regras que delimitam o sigilo bancário, poderia suscitarse em sede própria um determinado tipo de articulação entre a autoridade monetária e a administração fiscal, no sentido de se acatular a permanente integridade das receitas públicas oriundas dos impostos, na senda, aliás, de mecanismos de cooperação já consagrados naquele diploma legal (vd. artº 811 do Regime Geral..)" (in relatório "Alguns aspectos do sistema de controlo exercido pela AF sobre a tributação do sector bancário", Cf. as notas constantes do Cap. 9 supra, Sigilo Bancário).

2. Nada a opor.

4. Deverá aqui atender-se à natureza da garantia concedida, no sentido de que não subsistem dúvidas quanto à hipótese de recuperação do crédito.

6. CUSTOS INCORRIDOS EM RELAÇÃO COM RENDIMENTOS ISENTOS

Síntese das recomendações da Comissão

5. Enquanto os bancos ou outras entidades financeiras mantiverem nas suas carteiras títulos beneficiados por isenções ou reduções de tributação sobre os respectivos rendimentos, será necessário que os custos relativos aos fundos utilizados no financiamento de tais carteiras não sejam inteiramente dedutíveis para efeitos do IRC, pelo que as normas dos arts. 17.º, 23.º e 57.º do CIRC devem ser completadas com a definição de critérios que concretizem de forma clara o método de determinação do custo dos fundos utilizados no financiamento das referidas carteiras. Esses custos deverão ser calculados com base no custo médio dos recursos totais (do passivo e do capital próprio) da instituição de que se trate. As ações de fiscalização, nesta área, deverão ser reforçadas.

Comentários

5. Trata-se de proceder e auditar, em sede de controlo fiscal, a correcta imputação dos custos, consoante o regime de tributação por forma a, por exemplo, não imputar a regimes sujeitos custos inerentes à isenção, de modo a remover-se sempre a tributação. Esta preocupação já havia sido traduzido pela IST no relatório citado em 1.

7. TRIBUTAÇÃO DE SUCURSAIS DE EMPRESAS BANCÁRIAS ESTRANGEIRAS

Síntese das recomendações da Comissão

6. A Comissão defende que sejam estabelecidas regras claras quanto à dedutibilidade, para efeitos de IRC, dos juros pagos por sucursais de instituições bancárias não-residentes em empréstimos concedidos pela sua sede, pelo que recomenda o cálculo do montante mínimo dos fundos próprios de que cada sucursal deveria dispor se lhe fossem aplicáveis as exigências sobre ratios de solvabilidade estabelecidos na regulamentação prudencial do Banco de Portugal.

Não seriam dedutíveis, para efeitos de IRC, os juros de empréstimos concedidos pela sede que, acrescidos às dotações de capital, não ultrapassassem o montante mínimo assim calculado. Se os juros dos empréstimos concedidos pela sede que ultrapassassem o referido montante mínimo, seriam dedutíveis para efeitos de apuramento do lucro tributável em IRC.

7. A Comissão defende o estabelecimento de normas regulamentares, clarificadoras das disposições do art.º 57.º do CIRC, em que se definam regras quanto à razoabilidade dos custos financeiros debitados pela sede às sucursais de instituições bancárias estrangeiras instaladas em Portugal. Essas regras deverão definir os elementos e os limites dos referidos custos que poderão ser aceites para efeitos de cálculo do lucro tributável em IRC.

8. Deverão ser estabelecidas normas regulamentares com regras claras sobre a imputação às sucursais da sua quota parte de proventos em operações realizadas em conjunto com a sede ou com outras sucursais ou empresas subsidiárias do mesmo grupo.

9. Ao mesmo princípio deverão ser sujeitas as modalidades de aplicação do princípio já estabelecido na legislação fiscal, segundo a qual não deverão ser aceites fiscalmente quaisquer conse-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

quórcias da afectação às sucursais de activos, incluindo a cessão de créditos, que não sejam indispensáveis para a geração de lucros tributáveis ou para a manutenção da fonte de tais resultados sujeitos a imposto.

10. As transferências para sucursais de instituições bancárias estrangeiras em território português de créditos provenientes da sede ou de outras empresas do grupo, deverão igualmente ser alvo de procedimentos precisos definidos por normativo regulamentar adequado, no qual, além da especificação de que os créditos transferidos deverão ser avaliados a preço de mercado, deverá constar quais os tipos de créditos cuja transferência não seria admissível para efeitos fiscais, *v.g.* os créditos incoibráveis e de cobrança duvidosa, e os não relacionados com a actividade corrente e normal da sucursal.

11. O tratamento fiscal de algumas despesas imputadas às sucursais pela sede também deveria ser objecto de regulamentação precisa, no sentido da clarificação de que não seriam dedutíveis as despesas imputadas que não sejam aceites para efeitos do cômputo do respectivo lucro das sucursais tributável em IAC se fossem realizadas directamente por estas.

12. A Comissão recomenda, em sede de controlo fiscal das actividades de prestação de serviços exercidos em Portugal por instituições de crédito estrangeiras, que as autoridades fiscais sejam notificadas de todos os registos efectuados para esse efeito junto do Banco de Portugal, desde que tal não conflite com as normas comunitárias.

Comentários

6. À semelhança do que dissemos na nota anterior, deve a AF corrigir os devanos verificados quanto aos "centros de imputação" dos custos totais, sem que isso signifique "limitação".

7. Nada a opor.

8. Nada a opor.

9. Nada a opor.

10. Nada a opor.

11. Nada a opor.

12. Nada a opor.

8. TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES INTERNACIONAIS DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO RESIDENTES

Síntese das recomendações da Comissão

13. A Comissão, face à avaliação de despesa fiscal envolvida e aos problemas que está a suscitar nas relações entre Portugal e outros países, recomenda que se pondere se deverá continuar a aplicar-se a isenção de IRC prevista no artº 41º do EBF a novas sucursais de instituições de crédito residentes instaladas nas zonas francas.

14. A Comissão recomenda que sejam considerados residentes em território português, para efeitos de proibição da realização de operações com os mesmos pelas sucursais francesas estonianas instaladas nas zonas francas, as sociedades residentes fora do território português em cujo capital participem, directa ou indirectamente, em mais de 50% acções residentes em território português.

Comentários

13. Parece-nos que a questão se deve antes colocar ao nível da autorização ou não autorização a conceder para a abertura de novas sucursais, do que propriamente ao nível da sua resolução pela via fiscal. Esta hipótese, porém, deverá ter presente a não ofensa do princípio da livre concorrência.

14. Nada a opor, com a nota de que nos parece de difícil controlo a solução proposta quanto às sociedades não-residentes com sócios residentes em território português em mais de 50%.

9. RETENÇÃO NA FONTE SOBRE RENDIMENTOS DE APLICAÇÃO DE CAPITALS OBTIDOS FORA DE PORTUGAL**Síntese das recomendações da Comissão**

15. Os arts 17^o e 24^o, n.º2, alínea b) do CIRS deverão ser complementados no sentido de prever que as entidades que paguem ou coloquem à disposição dos respectivos titulares, residentes em território português, por conta de entidades que não tenham aqui residência, sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável a que possa imputar-se o pagamento, rendimentos de aplicação de capitais sujeitos, nos termos gerais, a retenção na fonte, i. g., juros de depósitos bancários, deduzido a importância correspondente ao imposto que teria sido retido na fonte, uma vez que tais rendimentos serão considerados como obtidos em Portugal.

Comentários

15. Nada a opor.

11. TRIBUTAÇÃO DAS MAIS-VALIAS NAS SEGURADORAS**Síntese das Recomendações da Comissão**

16. A exclusão de tributação das mais-valias, no sector segurador, permitida pelo artº 30º do EBF deve ser eliminada.

Comentários

16. Nada a opor.

12. O TRATAMENTO FISCAL DAS PROVISÕES TÉCNICAS**Síntese das recomendações da Comissão**

17. O regime fiscal aplicável às provisões técnicas das instituições seguradoras no que respeita, quer aos respectivos coeficientes, quer aos critérios de valorização, deve ser semelhante ao que se propõe para as instituições bancárias.

Comentários

17. Nada a opor.

13. INCIDÊNCIA TERRITORIAL

Síntese das recomendações da Comissão

18. A Comissão recomenda que se ponha a introdução de uma norma legal no sentido de considerar como possuindo um estabelecimento estável em Portugal, para efeitos fiscais, as instituições seguradoras que se dediquem, a celebrar contratos de seguro que visem a cobertura de riscos localizados em território português, quando disponham de um agente para a cobrança dos prémios.

Comentários

18. Nada a opor.

14. TRIBUTAÇÃO DAS SUCURSAIS

Síntese das recomendações da Comissão

19. Os rendimentos derivados de activos representativos de provisões técnicas constituídas pela sede relativamente à actividade desenvolvida pela sua sucursal ou outra forma de estabelecimento estável situado em Portugal, na mesma proporção em que tais provisões tiverem sido aceites como custos para efeitos de IRC, deverá concorrer para a determinação do lucro tributável em IRC imputável a essa sucursal ou estabelecimento estável, ainda que tais activos não tenham sido afectos à sucursal ou ao estabelecimento estável.

Comentários

19. A utilização do mesmo critério na imputação de custos e proveitos é o correcto conforme já indicámos.

CAPÍTULO 13. IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES. IRS

1. INTRODUÇÃO

Síntese das recomendações da Comissão

1. As excepções ao princípio do englobamento dos rendimentos das pessoas singulares devem ser reduzidas às situações mais justificadas por razões técnicas e administrativas (vd. cap. 11).

2. Com base no princípio da comunicabilidade das perdas, garantir a dedução das perdas da categoria F nos rendimentos aparados noutras categorias.

3. Aumentar a amplitude dos escalões do IRS de modo a permitir que a dívida de imposto seja nula para os rendimentos mais baixos.

Atendendo aos efeitos desta orientação na receita total, propõe-se que esta medida vá sendo posta em prática à medida que se vá obtendo mais eficácia no combate à evasão e à fraude, e na redução de alguns benefícios fiscais de justificação mais discutível.

Comentários

1. Vide comentários ao Capítulo 11.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

2. Há que definir o tipo de despesas e montantes que podem ser abatidos no sentido do apuramento do rendimento líquido da categoria F. Dever-se-á, por outro lado, repensar a possibilidade de se permitir a dedução de despesas (comprovadas) relativamente à habitação própria, à semelhança do que acontece com a saúde e educação.
3. Nada a opor.

2. ANÁLISE ESTATÍSTICA**Síntese das recomendações da Comissão**

4. As declarações mod. 1 com rendimentos brutos mais baixos representam uma elevada proporção do número total de declarações do IRS, contribuindo muito pouco para a receita desse imposto, pelo que deverá ser estudada a possibilidade de aumentar os limites estabelecidos no art.º 59.º do CIRS, abaixo dos quais não é exigida a entrega das declarações de rendimentos para efeitos do IRS.

Comentários

4. Nada a opor.

3. UNIDADE DE TRIBUTAÇÃO EM CASO DE AGREGADO FAMILIAR**Síntese das recomendações da Comissão**

5. Embora, perante a actual Constituição (art.º 107, n.º1), seja duvidosa a possibilidade da substituição do regime de tributação conjunta do agregado familiar pelo regime de tributação separada, recomenda-se que se criem condições para a adopção da tributação separada, dadas as seguintes vantagens:

- respeito pelo princípio da não discriminação em função do estado civil terminando com as actuais diferenças de regras de determinação do montante a sujeitar à taxa do IRS, de montantes máximos de abatimentos e de deduções à colecta;
- respeito pela individualidade de cada cônjuge quanto aos seus assuntos fiscais;
- desnecessidade de utilização de presunções de residência de todo o agregado familiar no território português, quando um dos cônjuges aqui reside, com a consequente possibilidade de dupla tributação internacional;
- aproximação do valor das retenções na fonte ao imposto devido “*in fine*”.

Comentários

5. Além da já referida impossibilidade face à actual Constituição, há que considerar como factor importante a sobrecarga administrativa decorrente do acréscimo de declarações que a tributação separada iria provocar.

Por outro lado, dever-se-á atender ao regime de responsabilidade pelas dívidas fiscais dos cônjuges relativamente ao património comunicável nos termos da lei civil.

A ponderarem-se estudos nesse sentido, entendemos que essa possibilidade não deve ir para além de um sistema opcional.

4. HARMONIZAÇÃO DOS ELEMENTOS DE CONEXÃO ADOPTADOS NO IRS E IRC

Síntese das recomendações da Comissão

6. Harmonização das disposições do IRS com as do IRC, relativamente aos critérios de conexão relevantes na definição dos pressupostos de obrigação de imposto, nos casos em que se verificam disparidades.

Comentários

6. Nada a opor.

5. BENEFÍCIOS FISCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

7. Os objectivos que se pretendem atingir com uma política de BF deverão ser prosseguidos através de despesas directas e não de despesas fiscais. Os benefícios fiscais em IRS (que devem ser estabelecidos no CIRS e no EBF — não em legislação avulsa — deverão ser reformulados tendo em conta:

- os objectivos visados deverão ser apenas: a aquisição de habitação própria, poupança para a reforma e donativos a instituições socialmente relevantes, documentos de compromissos internacionais, destinados a deficientes;
- modalidade técnica: dedução à colecta, e isenção com progressividade;
- evitar duplicações e garantir neutralidade entre os agentes económicos;
- simplicidade e transparência, devendo ser de funcionamento automático e prevendo-se um limite geral para o benefício aplicável a cada finalidade visada.

Comentários

7. Os benefícios fiscais onde se inserem as isenções constituem uma derrogação aos princípios gerais de tributação, e deverão constar exclusivamente do EBF (cfr. artº 21 do EBF).

Os códigos contemplarão os desagravamentos fiscais estruturais que caracterizam o regime de tributação como um todo.

Assim, os abatimentos ao rendimento, sendo uma forma de apurar o rendimento colectável, deverão constar dos respectivos códigos.

A atribuição de benefícios fiscais deverá ser criteriosa e restringido ao mínimo, tendo sempre em conta que só se justifica por derrogação aos princípios da equidade e da capacidade contributiva se concorrerem situações constitucionalmente relevantes de valor igual ou superior (vide Nuno Sá Gomes).

6. MÍNIMO DE EXISTÊNCIA

Síntese das recomendações da Comissão

8. Eliminação do artº 73º do CIRS, desde que fique garantido o mínimo de existência assegurado pela dedução il colecta por contribuinte através do artº 80º do CIRS.

Comentários

8. Não se nos afigura que o nº1 do artº 80º consagre claramente o estipulado no artº 73º do CIRS, pelo que não somos de parecer que o mesmo seja revogado.

7. RENDIMENTOS DA CATEGORIA B QUE EM SUBSTÂNCIA CONSTITUEM RENDIMENTOS DE TRABALHO DEPENDENTE

Síntese das recomendações da Comissão

9. Dada a proliferação de situações formalmente designadas como prestação de serviços e, como tal, dando origem a rendimentos da categoria B, mas que de facto traduzem verdadeiras relações laborais, deverão ser ponderados os mecanismos que facilitem a equiparação, para efeitos fiscais, de rendimentos da categoria B a rendimentos da categoria A, como o estabelecimento de presunções, ilivíveis mediante a produção de prova adequada pelo sujeito passivo.

10. Além do esforço de fiscalização, deverão ser introduzidas regras que limitem quantitativa e qualitativamente o tipo de despesas dedutíveis para efeitos de determinação do rendimento ilíquido da categoria B, garantindo uma relação inequívoca entre a despesa incorrida pelo sujeito passivo e a respectiva actividade profissional.

Comentários

9. Em nosso entender estas situações tenderão a tomar-se menos frequentes, mesmo no âmbito da legislação actual, caso se adoptem as seguintes medidas:

- qualquer trabalhador independente para exercer a respectiva actividade deverá colectar-se como tal;
- privilegiar a fiscalização deste tipo de situações.

10. No âmbito das despesas, deverão identificar-se claramente o tipo de despesas dedutíveis, evitando-se as generalizações.

8. TRIBUTAÇÃO DOS PROFISSIONAIS INDEPENDENTES E DOS EMPRESÁRIOS EM NOME INDIVIDUAL

Síntese das recomendações da Comissão

11. A maioria da Comissão entende que se deve melhorar o combate il evasão fiscal nas categorias B, C e D do IRS, pelo aperfeiçoamento das regras legais e dos procedimentos existentes (intensificação de inspecção, cruzamentos de informação, acesso a informações bancárias), sem alterar o actual sistema baseado em rendimentos declarados, sob o controlo de administração fiscal.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- A maioria admite ainda que seja útil o estudo e eventual aplicação de procedimentos simplificados do cálculo do imposto, desde que tais processos não se tornem computacionais para certas categorias de contribuintes.
- Parte da Comissão, embora considere necessário o aperfeiçoamento das regras legais e dos procedimentos existentes, não o considera suficiente, dado que é praticamente impossível à AF inspecionar um tão elevado número de contribuintes com baixos rendimentos das categorias B, C e D.
- Assim defendem a introdução de um sistema de tributação com base em rendimentos presumíveis, nos casos em que o volume de negócios ou rendimentos brutos sejam inferiores a determinados limites, como sucede em quase todos os países da Europa.
- A aplicação desse sistema exigirá a elaboração prévia de estudos e monografias por profissões e sectores de actividade para determinar os indicadores a partir dos quais se estimara o rendimento ou lucro presumível.

Segundo esses membros os contribuintes deveriam ficar com a possibilidade de:

- solicitar à AF a correção do rendimento presumível das categorias B, C e D que lhe tivesse sido comunicado apresentando elementos que demonstrassem que tal rendimento não seria aplicável à sua situação específica;
- solicitar que a tributação dos seus rendimentos das categorias B, C e D fosse baseada em rendimentos declarados, com as devidas justificações, por exemplo, pela excessiva variabilidade dos seus rendimentos efectivos;
- utilizar todas as possibilidades de reclamação para as comissões de revisão, de reclamação gratuitas e de impugnação judicial, previstas na lei. A introdução do sistema de tributação dos rendimentos presumíveis, deverá ser precedida de estudo das modalidades práticas de aplicação desse sistema nos países europeus onde ele é utilizado.

Os contribuintes com rendimentos superiores aos limites considerados para aplicação dos métodos indirectos de tributação continuarão a estar sujeitos às actuais regras, mas a AF passaria a ter possibilidade de fiscalização mais efectiva em relação a eles, por se tratar de um menor número de casos e de dispor de informação proporcionada pelo sistema de indicadores indirectos para, se for o caso, aplicar métodos indirectos.

12. A AF deve passar a exercer um controlo efectivo sobre o fornecimento aos titulares de rendimentos do trabalho independente dos recibos de modelo oficial. Será necessário que esses recibos passem a ser adquiridos mediante impresso de requisição dos sujeitos passivos e do prévio controlo de que os requerentes mantêm válida a declaração de início de actividade.

Comentário

11. Neste âmbito e no actual contexto, consideramos que as medidas previstas na Lei do Orçamento do Estado para 1996, designadamente no seu artº 56º, são suficientes e adequadas devendo, no entanto, ser implementadas em conjugação com um esforço de fiscalização.

12. Esta medida já se encontra implementada.

9. RENDIMENTOS PROVENIENTES DA PROPRIEDADE INTELECTUAL OU INDUSTRIAL OU DA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES RESPEITANTES A UMA EXPERIÊNCIA ADQUIRIDA NO SECTOR INDUSTRIAL, COMERCIAL OU CIENTÍFICO

Síntese das recomendações da Comissão

13. Dadas as dificuldades em delimitar o conceito de "criação intelectual" torna-se difícil evitar a utilização abusiva do benefício fiscal concedido aos direitos de autor pelo artº 45º do EBF.

Por outro lado, a Comissão entende não se justificar a concessão do benefício a contribuintes com rendimentos mais elevados, pelo que se recomenda a revogação daquele preceito.

Admite-se porém a manutenção do benefício em regime transitório para os autores jovens de menores rendimentos, recomendando, além da exclusão de certos tipos de rendimentos a que o benefício tem sido aplicado, uma melhor articulação entre o artº 45º do EBF, o artº 3º, nº 1 alínea b) e nº 3 do GIRS e o Código dos Direitos de Autor e dos Direitos Conexos, estabelecendo-se desde já um limite de isenção bastante mais baixo do que o actual.

14. No caso de revogação do artº 45, recomenda-se a possibilidade de permitir a opção por um regime de reporte para os direitos de autor a um número razoável de anos, tendo em atenção o facto de frequentemente estes estarem sujeitos a Autuações ao longo do tempo.

15. O artº 3º do GIRS deverá mencionar expressamente os rendimentos decorrentes da alienação onerosa dos direitos de autor ou direitos conexos pelo titular originário.

Comentários

13./14. Em nosso entender, torna-se necessário precisar o conceito de "criação intelectual", estando-se plenamente de acordo com a proposta de reajustar o limite de isenção para um valor mais baixo que o actual.

Por outro lado, será necessário fiscalizar mais frequentemente este tipo de situações.

Neste pressuposto, entendemos não ser necessária a revogação do artº 45º do EBF.

15. Nada a opor.

10. RENDIMENTOS DA AGRICULTURA

Síntese das recomendações da Comissão

16. Não sendo um objectivo prioritário, dada a baixa receita que daí resultará, deve-se-lhe ponderar a passagem do actual regime especial de tributação dos rendimentos agrícolas para o regime de equiparação desses rendimentos aos demais rendimentos empresariais.

- Esta passagem deverá ser gradual. No caso de tributação parcial, poderá alimentar-se as 1/3 dos proveitos englobados em 10 p. p. por ano.
- Por razões de natureza administrativa, justifica-se a manutenção de um limite baixo de não tributação.
- A adopção de métodos de tributação com base em valores declarados ou em métodos indirectos deverá obedecer às regras recomendadas para a tributação dos outros rendimentos empresariais.

Comentários

16. Neste âmbito, entendemos que se deverá separar o “pequeno e médio agricultor” do “grande agricultor”, devendo ser estabelecido um regime especial de tributação para o pequeno e médio agricultor, equiparando-se então os rendimentos das grandes explorações agrícolas aos demais rendimentos empresariais.

11. RENDIMENTOS DA CATEGORIA E**Síntese das recomendações da Comissão**

17. A actual definição de rendimento de capitais incluídos na categoria E do IRS não se encontra ajustada à realidade em que operam os mercados financeiros em constante evolução na busca de novos produtos, do que resultam situações de tributação diferenciadas de rendimento, cuja fonte é equivalente.

18. A reposição do princípio da equidade exige que se altere a técnica legislativa, para o que é proposta que a definição de rendimento de capitais parte de um conceito geral de aplicação a de rendimento real abrangente sendo enumerados os tipos de rendimentos já identificados pelo legislador, sem prejuízo da constante actualização da lei relativamente à tipificação destes rendimentos.

Comentários

17./18. Nada a opor.

12. AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE RENDIMENTO PREDIAL**Síntese das recomendações da Comissão**

19. Recomenda-se a ampliação do conceito de rendimento predial de modo a abranger todos os rendimentos que são atribuíveis aos prédios, rústicos, urbanos ou mistos (caso dos direitos reais menores — time-sharing, cedência do usufruto, do direito de superfície, de serviços prediais, etc.).

Comentários

19. Nada a opor.

13. RENDIMENTOS DA CATEGORIA I - OUTROS RENDIMENTOS**Síntese das recomendações da Comissão**

20. Recomenda que seja alargado a categoria I (Outros rendimentos) de modo a convertê-la tendencialmente numa verdadeira categoria residual, para o que se deverá:

- efectuar uma classificação dos rendimentos abrangidos por cada categoria de rendimentos, estabelecendo em relação aos excluídos de tributação uma expressa delimitação negativa de incidências
- estabelecer que são abrangidos pela categoria I as indemnizações não previstas nas outras categorias, excluindo-se apenas de tributação as indemnizações por danos emergentes.

Comentários

20. Nada a opor.

14. DESPESAS DE SAÚDE

Síntese das recomendações da Comissão

21. As despesas de saúde devem estar numa relação directa e afectiva com a saúde do contribuinte e do seu agregado familiar, devendo ser estabelecidos limites máximos de acordo com determinados critérios e segundo certos tipos de doenças e tratamentos.

22. Os prémios de seguros que cobram exclusivamente riscos de doença devem ser assimilados a despesas de saúde e devem poder beneficiar de abatimentos, até limites calculados em consonância com os limites da recomendação anterior, sendo excluídos do limite estabelecido para outros tipos de seguros.

Comentários

21. Atendendo à precaridade do serviço prestado pelo nosso Sistema Nacional de Saúde, pelo que grande parte da nossa população se vê obrigada a recorrer frequentemente a serviços médicos particulares, somos de parecer que, dada a conjuntura actual, não sejam impostos quaisquer limites às despesas de saúde, devendo o Estado dar o mínimo de apoio aos contribuintes que, embora descontando para esquemas de Segurança Social, pouco beneficiam deles. Importará antes precisar melhor o conceito de despesas de saúde e proceder a uma fiscalização adequada à elegibilidade das despesas declaradas.

22. Concordamos com o proposto ressalvando, contudo, que devem ser estabelecidos limites razoáveis do ponto de vista do contribuinte, no seguimento do que foi referido no ponto anterior.

15. HARMONIZAÇÃO DO REGIME DE RETENÇÕES NA FONTE EM IRS E IRC

Síntese das recomendações da Comissão

23. Deverão harmonizar-se as taxas de retenção na fonte de IRS e IRC aplicadas a:

- não residentes relativamente a royalties: 15%
- remunerações de membros de órgãos estatutários de Pessoa Colectiva: 25% devendo equacionar-se a aplicação de uma taxa proporcional aos rendimentos prediais e a mais-valias obtidas por pessoas singulares não residentes.

24. Deverá ser estabelecido em IRC um regime idêntico ao actualmente vigente em IRS quanto às retenções na fonte aplicáveis a residentes em território português e estabelecimentos estáveis nele situados de não residentes relativamente às comissões de intermediação e aos rendimentos obtidos no estrangeiro e objecto de retenção na fonte neste imposto.

Comentários

23. Nada a opor, sem deixar de se ponderar os rendimentos pagos a título de comissões a não residentes.

24. Nada a opor.

16. ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL**Síntese das recomendações da Comissão**

25. Deverá atender-se às pessoas singulares residentes em território português a eliminação de dupla tributação jurídica internacional pelo método adoptado no CIRC (artº 71º, nº 2, alínea b) e artº 73º), devendo, porém, ser restringido a sua aplicação às pessoas colectivas e outras entidades residentes em Portugal.

Comentário

25. Nada a opor.

NOTA FINAL**Despesas de Educação**

A Comissão foi omissa e não sabemos qual a sua posição sobre esta matéria. Sendo a saúde, educação e habitação direitos protegidos constitucionalmente, entendemos dever efectuar as seguintes propostas relativamente às despesas de educação:

- que se progida no sentido do aumento dos limites actualmente estabelecidos;
- que seja considerada a hipótese de valor dedutível das despesas de educação ser directamente proporcional ao número de filhos do agregado familiar.

**CAPÍTULO 14. IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS
2. INCIDÊNCIA****Síntese das recomendações da Comissão**

1.4. Por razões de segurança jurídica e de harmonização com a Convenção Modelo OCDE, deve precisar-se legalmente a definição de representação permanente, excluindo-se do conceito de estabelecimento estável as instalações fixas com carácter meramente preparatório ou auxiliar, estabelecer um limite temporal para que um local ou ataleiro de construção seja considerado um estabelecimento estável e precisar que o disposto no nº 7 do artº 4º do CIRC se aplica apenas às actividades que consistem no fornecimento de serviços.

5. Alargamento da tributação na fonte de não residentes sem estabelecimento estável em território português relativamente a rendimentos derivados de serviços realizados ou utilizados em Portugal.

6. A Comissão recomenda que o regime de transparência fiscal seja alargado a todas as sociedades em nome colectivo e em comandita simples.

7. Fomentadas as razões que, regra geral, determinam a constituição de sociedades de simples administração de bens, a Comissão recomenda, além de um maior controlo sobre a dedução de custos por parte das mesmas, que lhes deixo de ser aplicável o regime de transparência fiscal enquanto a taxa de IRC mais a da deransa se situar em níveis próximos da taxa marginal mais elevada do IRS.

Comentários

1.4. Estamos plenamente de acordo. A necessidade de interpretações administrativas caso a caso, além de não contribuir para a segurança das relações jurídicas, implica igualmente o aumento da burocracia com efeitos negativos para os contribuintes e para a própria Administração.

5. Relativamente a alguns destes rendimentos (v.g. comissões pagas a pessoas colectivas não residentes), a IGF vem manifestando em vários relatórios preocupações pela sua não tributação na fonte. É que, além da situação de desigualdade nos casos em que os rendimentos são tributados em IRS e não o são em IRC, a situação actual permite a camuflagem dos rendimentos que actualmente já se encontram sujeitos, classificando-os como meras prestações de serviços, evitando a tributação e criando conflitos de difícil solução entre as empresas e a Administração Fiscal no que concerne à classificação destes rendimentos. Além destes aspectos negativos a situação actual implica, ainda:

- que sendo Portugal um país essencialmente exportador de rendimentos, a não tributação na fonte de parte destes rendimentos pode resultar no financiamento dos orçamentos dos países para onde esses rendimentos são exportados;
- por outro lado, admitindo a existência duma tributação mais baixa nos países de destino, ou mesmo a não tributação em virtude das dificuldades de controlo deste tipo de rendimentos, a situação actual poderá colocar problemas de concorrência entre prestadores de serviços residentes e não residentes.

6. Não se vê qualquer razão contrária. De qualquer forma, esta alteração legal deverá ser procedida de um estudo que evidencie as repercussões de tal medida ao nível das receitas fiscais.

7. Além das razões invocadas, designadamente:

- contabilização de custos apenas dedutíveis com recurso à forma societária;
- utilização de deduções apenas reservadas às pessoas singulares — deduções ao rendimento global;
- tributação por taxas mais reduzidas e utilização de deduções à colecta;

existe ainda a possibilidade destas sociedades exercerem outras actividades, além da simples administração de bens, desde que os proventos destas não ultrapassem os 50% dos proventos médios totais em três exercícios, o que concorre igualmente para situações de desigualdade fiscal relativamente às entidades que exerçam actividades idênticas a estas outras, com efeitos negativos ao nível da concorrência.

Assim, além de estarmos de acordo com a proposta da Comissão, pensamos que a mesma não deve ser condicionada à relação entre a taxa de tributação em IRS e a taxa marginal de tributação em IRC, dado que, além desta diferença nunca dever ser muito significativa, dever-se-á também ter em conta que, em muitos poucos casos, os rendimentos gerados por estas sociedades serão tributados pelas taxas marginais de IRS, podendo dar-se mesmo o caso da tributação ocorrer pelas taxas mínimas ou nem sequer serem tributados em virtude da utilização de deduções ao rendimento e à colecta.

3. ISENÇÕES E OUTROS BENEFÍCIOS FISCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

8./10. Restrição de intervenção pela via dos benefícios fiscais, devendo ser mantida a via habitual relativamente a grandes projectos de investimento, podendo justificar-se a reintrodução dos incentivos à reestruturação e internacionalização das empresas portuguesas.

11. Os incentivos fiscais às micro e pequenas empresas, a serem mantidos, deverão ser reformulados no sentido de uma maior adequação da prática à realidade que visam abranger.

12. Incentivos à criação de emprego através fundamentalmente através da redução da incidência das contribuições da entidade patronal para a segurança social¹

13. As isenções de natureza pessoal que ainda subsistem deverão ser objecto de uma análise aprofundada quanto à razão que lhes está subjacente e aos efeitos que, em determinados casos, a mesma provoca em termos concorrenciais, devendo ser excluídas da isenção as entidades que desenvolvam actividades económicas directas e ser estabelecidos mecanismos de fiscalização que permitam o controlo da utilização destas isenções.

Comentários

8./10. Nada a opor.

11. Estamos plenamente de acordo. A efectividade dos benefícios poderá ser melhorada pela ampliação do prazo concedido para a sua utilização, pelo menos, para o prazo semelhante ao do reporte de prejuízos. Com efeito o benefício concedido aos investimentos de 1995, para além de apenas poder ser utilizado em 3 anos, incluindo o do investimento e consistindo numa dedução ao lucro tributável efectuada após o reporte de prejuízos, tenderá a resultar numa efectividade quase nula.

12. Estamos plenamente de acordo. Além tal situação já se verifica, não existindo actualmente quaisquer incentivos fiscais com este objectivo.

13. Estamos plenamente de acordo. Além duma maior selectividade na atribuição destas isenções, a Administração Fiscal deve, sobretudo, efectuar o acompanhamento das actividades desenvolvidas no futuro por estas entidades. É que face à situação de isenção, estas entidades têm sido normalmente quase ignoradas pelos Serviços de Fiscalização, o que tem permitido a muitas delas expandir a sua actividade para além do perímetro da isenção, continuando a considerar isentas a totalidade dos seus rendimentos. Algumas das situações de abuso foram já referidas em relatórios da IGF.

4. DEDUTIBILIDADE DOS CUSTOS PARA EFEITOS FISCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

14./15. Manutenção dos princípios de dedutibilidade generalizada dos custos incorridos pelas empresas e de conexão dos custos com a realização dos proveitos. Também será de manter a referência à dedutibilidade/não dedutibilidade dos custos em que a conexão com os proveitos não seja imediata, devendo ser fixadas regras precisas e rigorosas a fim de evitar a proliferação de instrumentos e práticas administrativas avulsas.

16. A aceitação do valor das ofertas como custo fiscal deverá ser sujeita à sua conformidade com normas regulamentares que estabeleçam os destinatários respectivos, o tipo de ofertas e os montantes máximos em termos unitários e globais, devendo estabelecer-se a relação possível com as regras vigentes para efeitos de IVA.

17. Deverão ser mantidas as limitações à dedutibilidade das despesas de representação, mediante a fixação de uma percentagem. Deverão, adicionalmente, ser regulamentados aspectos como o tipo de despesas enquadráveis neste conceito, as pessoas que as podem auferir, analisando-se especificamente a atribuição de verdadeiras remunerações acessórias neste âmbito.

18. Deverão ser estabelecidas limitações à aceitação como custos dos montantes pagos aos trabalhadores a título de ajudas de custo ou compensação pela deslocação em viatura própria, não facturadas a clientes, que são frequentemente utilizadas como sucedâneo das despesas de representação ou da utilização de viaturas da empresa.

19. Tendo em conta as conclusões que foram produzidas no âmbito da reforma do Sistema de Segurança Social actualmente em curso, a Comissão considera que deverão ser aceites como custos fiscais os encargos com asquemas complementares de segurança social previamente "certificados" que:

— tenham subjacente um critério idêntico para todos os trabalhadores;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

— com um limite correspondente a uma reforma futura que não ocorra, considerando todos os esquemas de segurança social de que o trabalhador beneficia, 100% do salário actual de referência do mesmo.

20. Propõe o estudo da possibilidade de aceitar como custos fiscais as provisões para cobertura de custos de reparação e revisão de bens duradouros durante o período de garantia.

Comentários

14./15. Estamos plenamente de acordo.

16. Estamos plenamente de acordo.

17. Quanto às limitações de custos introduzidos com o Orçamento de Estado para 1995, relativamente às despesas de representação e viaturas de turismo, pensamos que:

— se compreende esta medida no que respeita às despesas de representação, porquanto, na maioria dos casos estas não são mais do que o pagamento de remunerações acessórias aos sócios e a alguns empregados (v.g. o pagamento das suas refeições diárias, quando para esse efeito já recebem subsídios de refeição e estadias em hotéis);

— contudo, não é admissível que os abusos respeitantes à utilização de viaturas para fins alheios às empresas se possam resolver por limitações desta natureza, penalizando, indiscriminadamente, sujeitos passivos incumpridores e cumpridores, com efeitos reduzidos ou nulos ao nível das receitas fiscais, uma vez que se incentivam os cumpridores a não cumprirem e os não cumpridores a serem-no numa escala superior.

Assim:

— quanto às despesas de representação admitimos a continuação desta limitação dentro das condicionantes propostas, dado que a experiência nos diz que grande percentagem dos custos contabilizados nesta rubrica não tem qualquer conexão com o exercício da actividade da empresa;

— no que se refere à limitação das despesas com viaturas, introduzido com o Orçamento do Estado de 1995, pensamos que deverão ser pensadas formas de controlo adequadas por forma a eliminar tais restrições de duvidosa eficácia em termos de combate à evasão e de receitas fiscais.

Tal como a Comissão propõe para efeitos de controlo dos valores contabilizados como ajudas de custo e deslocações em caso próprio, também no caso das despesas com viaturas, a exigência de mapas identificando os utilizadores das viaturas e suas funções, poderia constituir um importante elemento de controlo, tanto em termos dissuasores, como na perspectiva dum controlo efectivo destes custos.

18. Tal como se referiu a propósito dos encargos com viaturas ligeiras de passageiros e com base nos mesmos motivos, também neste caso somos contra a limitação dos custos da forma como é proposta, ou seja, não considerar como custo fiscal uma de-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Formadas Fiscais

terminada percentagem dos valores contabilizados nestas rubricas, quer se situem dentro dos preceitos legais, quer respeitem a verdadeiras remunerações encapotadas que assim são excluídas da tributação, tanto em IRS como em Segurança Social.

As situações abuso deverão ser combatidas com medidas efectivas de controlo e não com medidas que tenderão a incrementar o acréscimo do incumprimento com vista a ultrapassar as limitações fiscais. Este controlo deverá assentar em informação a fornecer pelos sujeitos passivos aos serviços fiscais (vide página 648 do relatório da Comissão) e deverá igualmente ter em conta, entre outros elementos, o tipo de actividade exercida, a dispersão geográfica dos seu clientes e fornecedores, o volume da negócios e as funções desempenhadas pelo funcionário que se destoca.

19. Estamos plenamente de acordo. Contudo, a proposta da Comissão não explicita se no limite considerado para a reforma futura — 100% do salário actual, se consideram ou não os esquemas de segurança social assegurados pelos trabalhadores através de planos individuais de reforma. Em nosso entender para aquele limite deverão apenas contar os esquemas de segurança social a que tem direito relativamente a cada empresa onde desempenhe funções. Caso desempenhe funções em mais do que uma entidade o referido limite deverá ser considerado em relação a cada uma delas.

20. Nada a opor.

5. REPORTE DE PREJUÍZOS

Síntese das recomendações da Comissão

21. Seria justificado que os prejuízos fiscais apurados durante os 5 primeiros exercícios do seu funcionamento, por empresas que realizem investimentos significativos possam ser deduzidos dos lucros tributáveis, havendo-os, de um ou mais dos 10 exercícios posteriores.

Comentários

21. Esta alteração envolve alguma complexidade de aplicação, designadamente:

- aumento das dificuldades de controlo fiscal (v.g. necessidade de armazenar a informação informática e em suporte de papel durante 10 anos);
- nem sempre os grandes investimentos são os que determinam períodos de recuperação mais dilatados, o que poderia implicar a existência de situações de desigualdade de tratamento fiscal;
- discriminar as empresas que efectuarem investimentos significativos em qualquer período da sua vida em relação aos investimentos nos primeiros 5 anos do seu funcionamento.

Pensamos pois, que a dilatar-se o prazo para o reporte de prejuízos, tal alargamento deverá envolver a totalidade das empresas, e não apenas aquelas que efectuem investimentos iniciais significativos.

6. MAIS-VALIAS

Síntese das recomendações da Comissão

22./23. *Justifica o tratamento fiscal diferenciado das mais-valias em relação aos restantes rendimentos, considerando que o quadro legal actual é já adequado, necessitando apenas de alguns aprofundamentos e de pequenos ajustamentos.*

24. *Deverá ser prevista a possibilidade de reinvestimento prático à realização das mais-valias em período a determinar casuisticamente mediante a autorização das autoridades competentes, recomendando-se que o período de reinvestimento passe para três anos, quando o montante do valor de realização o justifique.*

25. *Deverão ser estabelecidos critérios que permitam a qualificação inequívoca, para efeitos fiscais, dos ganhos obtidos como mais-valias de imobilizado, incluindo a exigência de detenção por um período mínimo, bem como a demonstração de que os bens não pertencem ao activo permutável. Por outro lado, é conveniente a previsão legislativa dos critérios valorísticos relevantes no âmbito do imobilizado, à semelhança do que se verifica em relação às existências.*

26. *Deverá, por fim, ser ponderada a introdução de restrições ao tipo de imobilizado cuja aquisição qualifica como reinvestimento, limitando-o ao imobilizado corpóreo relacionado com a actividade da empresa, bem como ao estabelecimento de um período máximo para efeitos de diferimento da tributação.*

Comentários

22./23. Estamos plenamente de acordo.

24. Estamos plenamente de acordo. Além, a possibilidade do reinvestimento ocorrer previamente à realização das mais-valias já foi introduzido no âmbito do CIRS, onde se permite o reinvestimento do valor de realização de imóvel destinado à habitação se a sua alienação ocorrer no exercício anterior.

Sabemos, pela prática, que raramente existe uma relação directa entre a realização das mais-valias e a concretização do novo investimento, funcionando o diferimento da tributação mais como prémio ao reinvestimento do que como incentivo. Por isso entendemos que quando o reinvestimento ocorrer no mesmo exercício, mas em data anterior à realização das mais-valias, o diferimento seja possível de forma automática. A necessidade de autorização prévia só deverá ser necessária caso o reinvestimento tenha sido iniciado em exercícios anteriores.

25. Estamos plenamente de acordo.

26. Além da situação actual permitir o reinvestimento em imobilizado não amortizável (v.g. terrenos), o que, em vez de diferimento, se traduz, na prática, numa exclusão da tributação, a inexistência dum prazo máximo de diferimento permite, nas situações em que o valor do investimento supera os valores de reinvestimento dos valores de realização, que os sujeitos passivos afectem ao reinvestimento os bens que entenderem, o que tende a que o reinvestimento seja considerado nos bens com maior período de vida útil implicando um maior diferimento da tributação.

Esta situação traduz-se, para além do diferimento excessivo da tributação, na impossibilidade prática da Administração Fiscal exercer o controlo destas situações que, por vezes, se poderão amassar durante dezenas de anos (v.g. imóvel destinado à habitação, amortizável em 50 anos, que no caso da utilização de quotas mínimas poderá ser de 100 anos).

Assim, para além de estarmos de acordo com a proposta da Comissão quanto ao estabelecimento dum período máximo para o diferimento da tributação, entendemos que deveria ser ponderada a possibilidade de, em face de investimentos superiores nos valores reinvestidos, o reinvestimento fosse imputável, prioritariamente, aos bens com prazo de reintegração mais curto. Paralelamente o prazo de diferimento não deverá ser afectado nas situações em que o sujeito passivo pratique amortizações a taxas reduzidas.

7. PREÇOS DE TRANSFERÊNCIA

Síntese das recomendações da Comissão

27./28. Recomenda que o conceito de 'relações especiais' (artº 57º do CIIRC) seja definido e sejam explicitados os métodos adequados à determinação do 'preço de plena concorrência'.

Recomenda, ainda, a manutenção dum grupo de funcionários de fiscalização especializados em preços de transferência e o estabelecimento de metodologias de determinação dos preços de plena concorrência.

29. Possibilidade da Administração fiscal aprovar previamente a pedido do contribuinte e com carácter vinculativo os elementos essenciais dos preços de transferência a utilizar em operações futuras, depois de criadas na DGC/ as condições para o efeito, designadamente, ao nível de implementação dos respectivos mecanismos de controlo.

Comentários

27./28. Nada a opor.

29. Nada a opor.

8. TAXA DE IRC

Síntese das recomendações da Comissão

30. Os ganhos obtidos com o combate mais efectivo à evasão e fraude fiscais e a redução ou eliminação de alguns dos benefícios fiscais existentes, que se alegaram menos justificáveis, deverão servir para baixar a taxa do IRC, sendo desejável que esta se aproxime do nível de 33% a 35%, incluindo ademais, uma vez que, por razões de competitividade internacional, não convém que o total da receita em relação ao PIB aumente nos próximos anos.

Comentários

30. O facto de se conseguirem receitas fiscais acrescidas através do combate à fraude e evasão, não significa necessariamente que aumente o peso do IRC em relação ao

PIB, uma vez que uma adequada fiscalização, incluindo o cumprimento voluntário, tenderá também a fazer evoluir o PIB no sentido da evolução das receitas fiscais, podendo estas crescer sem alterar significativamente aquela relação (a relação pode não ser directa dado que o PIB actual por determinação comunitária, foi já acrescido em cerca de 15% para compensar os efeitos da economia subterrânea).

Tendo como objectivo que a receita de IRC em relação ao PIB estabilize ou apresente um crescimento pouco acentuado, então, as eventuais reduções da taxa de IRC só devem acontecer face a subidas significativas desta relação.

9. DUPLA TRIBUTAÇÃO ECONÓMICA DOS LUCROS DISTRIBUÍDOS

Síntese das recomendações de Comissão

31. A percentagem de participação exigida para permitir à sociedade mãe a dedução à sua matéria colectável dos lucros distribuídos pela sociedade afiliada e a consequente eliminação da dupla tributação, deverá ser reduzida para 10% e o prazo de manutenção da participação exigido para este efeito deverá ser reduzido para um ano.

32. A fim de incentivar a internacionalização das empresas portuguesas, é recomendável também que se proceda, através das convenções de dupla tributação que vierem a ser celebradas e com regime de reciprocidade, à extensão aos lucros distribuídos a sociedades mães residentes em Portugal, por afiliadas situadas em Estados não pertencentes à União Europeia, do regime fiscal dos lucros distribuídos pela afiliadas situadas na União Europeia.

Comentários

31. Pensamos que proposta de redução de 25% para 10% da percentagem mínima exigida à sociedade-mãe para efeitos de eliminação da dupla tributação económica dos lucros que lhes sejam distribuídos pelas participadas, deverá ser enquadrada pela criação de situações mais equilibradas entre os dois mecanismos destinados a evitar ou reduzir a dupla tributação económica, uma vez que a dedução nos termos da alínea a) do nº 2 do artº 71º apenas pode ser utilizada até à concorrência da colecta e a dedução ao rendimento nos termos do artº 45º, afectando o resultado fiscal tem natureza efectiva, dado que será reportada no caso de existirem prejuízos fiscais.

Assim, para além das Propostas da Comissão (vide capítulo 11, recomendação nº 12) no sentido do crédito de imposto previsto no nº2 do artº 71º se dever aproximar do imposto efectivamente pago pelas sociedades que geraram os lucros, contrariamente ao que actualmente acontece, em que se concede um crédito correspondente à taxa de IRC aplicada ao lucro distribuído, deverá estudar-se a possibilidade de aproximar os efeitos provocados pelos dois mecanismos, o que poderá ser conseguido de duas formas diferentes:

- a possibilidade da dedução à colecta ser utilizada no período idêntico ao considerado para efeitos de reporte de prejuízos;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

— ou a dedução contemplada pelo artº 45º do CIRC ser efectuada após o apuramento do resultado fiscal, não afectando por isso os prejuízos a reportar, caso estes existam, situação que já vigorou no domínio do Código da Contribuição Industrial.

Contudo, pensamos que, a pretender-se que tais medidas tenham um impacto efectivo na redução da dupla tributação económica, a primeira das soluções apontadas é a mais correcta, se bem que acarrete complicações acrescidas ao nível do controlo fiscal, as quais também não deverão ser ignoradas.

32. Estamos plenamente de acordo, embora tal solução deva ser precedida de estudos que quantifiquem os seus efeitos em termos de receitas fiscais que pensamos não serem muito significativas.

10. CONSOLIDAÇÃO FISCAL**Síntese das recomendações da Comissão**

33./34. Deve ser mantido a possibilidade de tributação pelo lucro consolidado, devendo igualmente ser mantidas as actuais restrições no acesso ao regime, respeitantes à detenção de uma percentagem mínima de participação que reduza o domínio total

35. Parte da Comissão considera que deve ser admitida a possibilidade de consolidação fiscal por parte de grupos integrados com actividades parcialmente isentas, desde que seja possível separar e controlar claramente as diferentes actividades em função do regime fiscal; outra parte da Comissão entende que a totalidade das actuais restrições de acesso ao regime de consolidação devem ser mantidos.

36. Salvaguardando a perda de receita fiscal e os eventuais abusos, deverão ser gradualmente eliminadas as restrições relativas à exigência de matéria colectável mínima. Por outro lado, recomenda-se que no caso de saída de empresas do grupo consolidado os benefícios auferidos sejam repostos apenas com a incidência de juros compensatórios em substituição do actual regime.

Comentários

33./34. Nada a opor.

35. Ao não se possibilitar a consolidação de grupos que integrem empresas com regimes de tributação que não sejam o regime geral, colocam-se estes grupos numa situação de desigualdade, obrigando-os a trocar o benefício/incentivo fiscal pelo regime de consolidação fiscal ou vice-versa. Pensamos que existindo num determinado grupo económico empresas sujeitas a isenção temporada ou redução de taxa, existe sempre a possibilidade de desviar resultados para estas, sejam elas tributadas ou não pelo regime de consolidação. A utilização do regime de consolidação fiscal permitida até, se objecto dum controlo adequado, classificar alguns dos movimentos destinados à transferência de resultados.

Por outro lado, a possibilidade avançada no relatório de aos resultados das actividades isentas, contabilisticamente autonomizadas no grupo consolidado, serem afectos

eventuais prejuízos apurados noutras actividades, parece-nos uma boa solução no sentido de limitar as possibilidades de evasão, eventualmente acrescidas pela extensão da possibilidade de consolidação a estes grupos.

36. Nada a opor. Parte da perda de receitas resultante da consolidação fiscal e que esteve na base destas restrições, é justificado em boa parte da quase nula incidência das acções de fiscalização sobre os grupos consolidados, situação repetidamente afirmada em vários relatórios da IGF.

11. APERFEIÇOAMENTO DE NORMAS LEGAIS

Síntese das recomendações da Comissão

37. *A evasão fiscal em IRC impõe o aperfeiçoamento de normas legais e instruções administrativas, designadamente: (a) intensificação e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização tributária; (b) alargamento das situações em que o ónus da prova passa a ser dos contribuintes; (c) alargamento das possibilidades de Administração Fiscal obter informações de que necessita para comprovar a situação fiscal dos contribuintes; (d) controlo mais efectivo de custos não indispensáveis ao exercício da actividade e que correspondem muitas vezes a benefícios dos sócios ou de terceiros; (e) aperfeiçoamento do regime de determinação da matéria colectável das sociedades abrangidas pelo regime de transparência fiscal.*

Comentários

37. O nosso comentário à maioria das propostas aqui sintetizadas encontra-se nos capítulos onde as mesmas foram desenvolvidas (vide capítulos 4, 7 e 8). No que se refere ao alargamento das possibilidades de obtenção de informações de que a administração carece, estamos plenamente de acordo. Contudo, no sentido de evitar a repetição do que se passa actualmente com a maior parte da informação que flui à DGC, cujo aproveitamento é nulo ou diminuto, pensamos que o fornecimento de outras informações por parte de entidades públicas (registos predial, de automóveis e sociedades), quando automática e periódica, necessita, além do adequado enquadramento legal, da existência de protocolos de cooperação entre a DGC e estas entidades, por forma permitir a sua transferência em suporte informático, evitando duplicação de tarefas e proporcionando assim um tratamento efectivo e rápido desta informação.

12. HIPÓTESE DE UM IMPOSTO MÍNIMO SOBRE AS SOCIEDADES

Síntese das recomendações da Comissão

38. *Não obstante a implementação deste tipo de imposto poder encontrar alguns obstáculos ao nível da Constituição da República, a Comissão, no sentido de contribuir para o combate à elevada evasão fiscal em IRC, considera que deve ser estudada a possibilidade da tributação dos activos das sociedades, apontando 2 modalidades e considerar neste estudo:*

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- a primeira modalidade prevê a incidência do imposto sobre os activos brutos das sociedades, com excepção dos imóveis sujeitos e não isentos de contribuição autónoma, ser estruturado por escalões e ser dedutível à colecta do IRC dos cinco exercícios seguintes;
- a segunda modalidade consistiria na introdução dum imposto fixo de montante não superior a 300 contos/ano, igualmente dedutível à colecta do IRC nos cinco exercícios seguintes.

Comentários

38. O facto de os membros da Comissão se dividirem entre as duas modalidades propostas, bem como os diversos argumentos quer em relação à possibilidade deste imposto, quer em relação às duas alternativas apresentadas, mostra-nos a necessidade de aprofundar o estudo destas questões, sendo que aliás assume a recomendação da Comissão.

Em qualquer dos casos não deixaremos de manifestar o apoio a uma solução deste tipo, como forma de atenuar a evasão fiscal generalizada ao nível das sociedades, tendo em conta a impossibilidade dum controlo efectivo do universo dos sujeitos passivos do IRC. Importante é que este imposto a ser implementado e garantindo inicialmente determinado volume de receitas, não contribua também para a manutenção ou agravamento da ineficácia dos Serviços de Fiscalização, dado que tal situação a prazo, poderá ter efeito inverso ao nível das receitas (muitas empresas tenderiam a transformar o imposto mínimo num imposto máximo). É que os efeitos do controlo fiscal das sociedades são muitas vezes mais relevantes em termos de IVA e de IRS do que em IRC.

No que se refere às alternativas propostas, somos claramente favoráveis à existência dum valor fixo e não por escalões de valor dos activos, dado que, para além dos argumentos invocados pelos elementos da Comissão que defendem a segunda modalidade, devemos ainda acrescentar que:

- a solução de imposto por escalões, tal como é sugerido, tenderia a penalizar as novas empresas, designadamente de média dimensão, dado que na fase de arranque em que normalmente as empresas acumulam prejuízos, a imposição de um imposto mínimo de valor significativo cujo reporte no IRC apenas virá a ocorrer em anos posteriores, poderá constituir um sério obstáculo quer à implementação quer à expansão destas empresas;
- por outro lado, a aplicação do imposto por escalões implicará sempre a existência dum controlo fiscal sistemático, acrescendo, portanto, as dificuldades de controlo já existentes.

OUTRAS SITUAÇÕES QUE PRETENDEMOS COLOCAR EM DEBATE

A actual diferenciação da tributação, face à natureza da entidade que aufera o rendimento não atendendo à natureza do mesmo, gera situações de enorme desigualdade no tratamento fiscal que urge ultrapassar. Esta injustiça é tanto maior, quanto, actua mente, a figura do Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada, coloca a

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

responsabilidade do empresário individual praticamente ao nível dos sócios/garantes das sociedades por quotas.

Com efeito, não faz sentido que uma sociedade de prestação de serviços seja onerada com o pagamento de derrama, enquanto que uma empresa industrial detida por um empresário em nome individual não está sujeita ao seu pagamento, quando esta última usufrui dum conjunto maior de prestações por parte da autarquia e tenderá a ter externalidades económicas negativas mais acentuadas. **Neste sentido, entendemos que os rendimentos, das categorias C e D, quando resultantes de actividades exercidas em instalações específicas para o efeito deverão ser objecto de tributação em derrama, qualquer que seja a natureza das entidades que os obtêm.**

Por outro lado, a conhecida, evasão generalizada das pequenas empresas afecta de uma forma preponderante as empresas em nome individual, que, segundo o relatório da Comissão totalizavam cerca de 220 mil em 1994 (vide página 577).

Nos tempos da C. Industrial, pese embora os baixos valores da matéria colectável declarada ou fixada, a fórmula de tributação cedular permitia que estes sujeitos passivos ainda pagassem algum imposto.

A actual tributação unitária dos rendimentos associada aos elevados índices de evasão (segundo o Relatório da Comissão, o rendimento médio desta categoria foi em 1994 de 634 contos, assumindo-se como o mais baixo das diferentes categorias de IRS) permite, pela via das deduções ao rendimento global e à colecta, que a maioria destes rendimentos não seja objecto de qualquer tributação, ou o seja por taxas muito reduzidas quando comparadas com a taxa do IRC.

Além dos problemas ao nível das receitas fiscais, a tributação discriminatória dos mesmos rendimentos, conforme as entidades que os obtêm, é susceptível de desvirtuamento da concorrência.

Pelo que foi dito, entendemos que os rendimentos das categorias C e D, quando resultantes de actividades exercidas em instalações específicas, devem ser tributados às mesmas taxas do IRC (incluindo como já se disse a derrama). Em termos práticos e tendo em vista a manutenção do emprego, tal só seria possível se:

- embora tributados pelas taxas do IRC, estes rendimentos continuassem a ser objecto de emprego para efeitos de determinação das taxas a aplicar aos restantes rendimentos;
- os actuais mecanismos de dedução ao rendimento global fossem transformados em mecanismos de dedução à colecta, tal como é proposto no capítulo do IRS relativamente aos benefícios fiscais (vide capítulo 13, recomendação nº 7, alínea b)).

Por outro lado, a enervar-se pela aplicação dum imposto com base nos activos das sociedades, entendemos que o mesmo **deverá igualmente recair sobre os empresários em nome individual, que exerçam aquelas actividades nas condições referidas,**

pois, caso assim não seja, este imposto vem ainda agravar mais a já referida situação, de injustiça fiscal, que poderá ter efeitos negativos ao nível da concorrência.

CAPÍTULO 15. IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO - IVA

5. REGIME DEFINITIVO DO IVA

Síntese das recomendações da Comissão

1. É importante que não se abdique, sem mais, dos princípios em que actualmente se baseiam as regras de localização das operações tributáveis (lugar das transmissões de bens/prestação de serviços), dado que a alteração destas regras — com passagem do lugar de tributação para o lugar da sede do operador — vem introduzir incerteza e enfraquecer o controlo fiscal.

2. Sistema de compensação — o facto de Portugal ser um país importador líquido, determina que se deve pugnar por um sistema de compensação assente em princípios simples, abrangendo a generalidade das operações, e não apenas as efectuadas por sujeitos passivos não eventuais.

Comentários

1. Concordamos. Acrescentaremos que as propostas da Comissão no que concerne ao regime definitivo do IVA a instituir em princípio, a partir de 1 de Janeiro de 1997, ainda permanecem em discussão, tendo-se assentado apenas nos critérios essenciais a que deve obedecer o regime definitivo. Estes critérios, contudo, são algo conflitantes, v.g., a redução das obrigações administrativas dos sujeitos passivos pode prejudicar o não agravamento dos riscos de evasão fiscal e, conseqüentemente, o da não diminuição das receitas fiscais de cada Estado-Membro (EM). Por outro lado, a manutenção da neutralidade fiscal do IVA, em termos de concorrência, sendo um objectivo importante, carece em termos práticos de dificuldades de implementação, sobretudo ao nível das regras precisas de localização das operações tributáveis (lugar das transmissões de bens/prestação de serviços). Os aspectos ligados ao controlo fiscal aparecem assim algo debilitados, dado o carácter de incerteza em que os operadores e a Administração Fiscal vão ter de actuar.

A aplicação do regime definitivo — princípio da origem — implica que o IVA seja arrecadado no país do operador fornecedor dos bens, passando de um imposto sobre o consumo para um imposto sobre o volume de negócios, o que, quer se queira quer não, traz desigualdade na afectação das receitas, visto que, parte do IVA pago pelos consumidores finais de um EM "importador líquido" (caso de Portugal) passará a constituir receita fiscal de outro EM "exportador líquido".

2. A alteração das regras de localização das operações tributáveis com a adopção do regime definitivo, obriga a que um elevado volume de receitas tenha que ser objecto de compensação entre os EM, pelo que, concordamos com as recomendações 1. e 2. da Comissão da Reforma Fiscal, sobretudo na perspectiva de que, **sem estar definido concretamente qual o sistema de compensação que irá vigorar — numa base ma-**

cro ou microeconómica? (ou se irá existir outra forma de compensação) —, Portugal deve ser prudente nas suas decisões ao nível da CE e bater-se por um sistema de compensação simples e eficiente, que abranje a generalidade das operações tributáveis (dado o seu carácter de país predominantemente “cliente”) e que não aumente as obrigações acessórias das empresas.

6. HARMONIZAÇÃO DE TAXAS

Síntese das recomendações da Comissão

3. *É conveniente que se mantenha no futuro a facultade de serem os EM a decidir o aumento da taxa média de tributação (reduzida/normal) dentro de um determinado parâmetro de divergência. Portugal deverá manter a derrogação que lhe permite aplicar taxas diferenciadas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.*

Comentários

3. No sistema actual, os EM podem sem grandes riscos orçamentais praticar taxas de imposto diferentes: as compras efectuadas às taxas de outro EM não têm quaisquer efeitos sobre os sujeitos passivos (direito à dedução), excepto no que respeita aos particulares e não sujeitos passivos que comprem noutro EM. Os EM que pratiquem taxas mais elevadas têm apenas um risco de perda de receita relativamente aos desvios de comércio praticados junto às regiões fronteiriças (excepto no que respeita à aquisição de veículos automóveis novos). É claro que o desvio de comércio tendo por base as diferentes taxas de IVA, pressupõe sempre que os bens e serviços em causa tenham, antes do IVA, custos idênticos e que quer os hábitos de consumo, quer outros factores, não têm quaisquer influências nas decisões dos particulares, o que nem sempre acontece. Estudos realizados pela CE tendentes a avaliar a evolução do comércio transfronteiriço, v.g. nas situações em que se verificam divergências nas taxas do IVA, concluíam que, regra geral, à excepção da fronteira entre a Alemanha e a Dinamarca, não se verificaram alterações significativas nas transacções transfronteiriças. Com o regime definitivo as aquisições efectuadas noutro EM serão, quaisquer que seja o comprador (particular, não sujeito passivo, empresa, etc.) e o modo de aquisição (venda por correspondência, no local, etc.) submetidas às taxas de IVA praticadas nesse EM, pelo que a necessidade de harmonização das taxas é um objectivo fundamental para o funcionamento do regime definitivo. A situação actual, revela, contudo, ainda grandes divergências de taxas nos 15 EM cuja amplitude máxima é de 10%, e por outro lado a não obrigatoriedade/possibilidade de manutenção de taxas reduzidas e super reduzidas leva a que relativamente a um conjunto de bens essenciais constantes do Anexo H da 6ª Directiva exista uma enorme disparidade na sua tributação. Neste contexto, e tendo em conta que nas decisões em matéria fiscal continua a prevalecer a regra da unanimidade, concordamos que é conveniente que Portugal no futuro possa continuar a decidir a nível interno do aumento das taxas médias de tributação (actualmente

as taxas portuguesas encontram-se na média do intervalo entre o mínimo e o máximo das taxas dos Estados da UE) e de fazer uso da possibilidade de aplicar taxas mais baixas nas Regiões Autónomas da Madeira e Açores, embora, neste último caso, tenha que efectuar no âmbito dos recursos próprios a respectiva correcção para efeitos do cálculo de matéria colectável IVA.

7. POSSÍVEIS APERFEIÇOAMENTOS DO SISTEMA ACTUAL DO SECTOR IMOBILIÁRIO

Síntese das recomendações da Comissão

4. A eventual revogação da sisa e a aplicação do IVA a todas as transmissões de bens imóveis, deverão ser objecto de um estudo aprofundado, *v. g.* a carga fiscal incidente no sector, a utilização dos impostos como instrumento de política de habitação e a problemática das finanças locais.

5. Não se deve eliminar a isenção do IVA aplicável às operações imobiliárias, devendo legislar-se no sentido de que o IVA dedutível, no caso de renúncia à isenção, não seja como hoje parte da matéria colectável da sisa.

6. No que respeita à construção de imóveis para venda ou locação, que objectivamente vão ser afectos à actividade de determinados tipos de sujeitos passivos, ainda que isentos, dever-se-ia permitir desde logo a renúncia à isenção, ainda que não seja conhecido o adquirente ou locatário. A transmissão do imóvel ou das respectivas partes autónomas seja então sujeita a tributação, sendo aplicáveis as regras gerais do exercício do direito à dedução para o adquirente ou locatário.

Comentários

4. Concorda-se. Acrescente-se, contudo, que a eventual revogação da sisa após estudos aprofundados sobre o seu impacto, deve, no nosso entender, ser compensada com a criação de um mecanismo de compensação aos adquirentes, tendo em vista a situação actual (isenção de sisa para as transmissões de bens imóveis destinados à habitação não superior a 10400 contos, e tributação regressiva — inferior a 10% — para valores de transmissão até 25700 contos, passando então a proporcional (10%) a partir deste montante) e a salvaguarda de interesses constitucionalmente relevantes — o direito à habitação.

Em sede de IVA, convirá proceder ao alargamento do conceito de habitação social (taxa 5%), por exemplo, às transmissões de bens imóveis destinados à habitação não superior a um limite a definir e prover a possibilidade dos adquirentes, recuperarem o IVA pago por via fiscal, *v.g.* em sede de IRS, como crédito de imposto ou dedução à colecta.

5. Como princípio, estamos de acordo. Contudo, na prática, a sua implementação parece-nos ser algo complexa, dado o acréscimo de obrigações administrativas que originará aos sujeitos passivos, no sentido de determinar o IVA dedutível incorporado no custo real da construção, sendo igualmente difícil o controlo fiscal a efectuar a posteriori pela Administração Fiscal.

Hipótese: o vendedor (construtor) preenche uma declaração onde figura o montante do IVA que suportou na construção do edifício ou fracção autónoma e que deduziu nas suas DP. Parece-nos, ser uma solução que tecnicamente não é a ideal, devendo aguardar-se pelos estudos a realizar sobre a eventual revogação da sisa e aplicação do IVA.

6. Nada a opor. Efectivamente, sempre que determinada entidade construa um imóvel para venda ou locação, o qual posteriormente irá ser objecto de determinada actividade (isenta ou não de IVA), a sua transmissão/amendamento ou das respectivas partes autónomas está isenta de IVA nos termos do nº 30 e 31º do artº 9º do CIVA. Trata-se, porém, de uma isenção incompleta, i.e., que não confere direito à dedução do imposto suportado para a realização dessas operações. Daí resulta que, geralmente, os imóveis incorporam o imposto contido nas despesas inerentes à sua construção, nomeadamente no que concerne aos materiais e às empreitadas. Assim, poderá haver interesse em que o locatário renuncie à referida isenção, liquidando o IVA às respectivas rendas. Deste modo, permite-se através do mecanismo das deduções "limpar" o IVA suportado para a construção dos imóveis. Esta renúncia à isenção encontra-se prevista n.ºs 4 e 7 do artº 12º do CIVA. O Decreto-Lei nº 241/86, de 20 de Agosto, estabelece as formalidades e os condicionamentos a observar pelos SP que decidam optar pela aplicação do IVA à transmissão ou locação de bens imóveis ou partes autónomas destes. A opção pela tributação está condicionada, conforme o disposto no nº4 do artº 12º do CIVA, aos casos em que o locatário seja um sujeito passivo de imposto que utiliza os imóveis, total ou parcialmente em actividades tributadas e que não seja um retalhista sujeito ao REPR nos termos do artº 60º do CIVA. Por outro lado, nos termos do nº 6 do artº 12º do CIVA, é obrigatório que conste da declaração, a apresentar para efeitos da renúncia à isenção, o nome do locatário, a renda e demais condições do contrato. Todos estes condicionamentos são efectivamente distorções da neutralidade do imposto (uma das suas características básicas) dado que se pressupõe que a dedução se possa efectuar desde o início, aumentando desta forma os custos da construção dos imóveis.

A eventual revogação da sisa apenas constituiria um desagavamento fiscal para os sujeitos passivos que utilizam os imóveis total ou parcialmente em actividades tributadas, uma vez que, no que respeita ao IVA, a eliminação do imposto oculto no custo da construção só é possível através da renúncia à isenção de IVA já referida. Quanto aos SP isentos, a alteração proposta viria efectivamente a permitir-lhes efectuar a dedução do IVA desde o início da construção.

SECTOR FINANCEIRO

Síntese das recomendações da Comissão

7. Não se deve alterar a legislação em vigor que vai no sentido de não conceder aos sujeitos passivos a opção pela tributação das operações financeiras, até que os estudos que estão a ser efectuados neste domínio pela OCDE e CE estejam concluídos.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

8. *Dever-se-á proceder à análise do "valor tributável" das operações financeiras isentas, de modo a que sejam definidas regras precisas, aplicáveis uniformemente a todos os sujeitos passivos, sobre a determinação do valor das operações que devem ser consideradas no denominador da fracção para o cálculo do pro rata.*

Comentários

7. e 8. Nada a opor.

DIREITO À DEDUÇÃO DO IVA**Síntese das recomendações da Comissão**

9. *Dever-se-ia permitir às SGPS e às sociedades que realizem operações de carácter financeiro que não sejam consideradas operações acessórias, a utilização do método de "infectação real" para efeitos do exercício do direito à dedução do imposto sem que seja necessário comunicar previamente esse facto à AF.*

10. *Dever-se-ia permitir o direito à dedução do IVA contido nas despesas mencionadas no nº 1 do artº 21º do CIVA, sempre que se tratassem de despesas efectuadas em nome próprio, mas por conta de outrem, e seja efectuado o respectivo débito pelo mesmo montante, ao sujeito passivo utilizador final desses serviços.*

11. *Subsídios ou subvenções — deve ser eliminado o nº 7 do artº 18º do CIVA e alterada a redacção do nº 4 do artº 23º do mesmo Código.*

12. *Âmbito de aplicação da taxa reduzida — a aproximação das taxas do IVA com o Estado-límite, para combater distorções de concorrência parece só ser justificável como forma dissuasora de uma "economia subterrânea" que não possa ser combatida por outros meios.*

Comentários

9. Concordamos com a recomendação, apenas salientamos o facto de no Código do IVA não existir nenhuma norma que defina quando é que uma actividade é acessória e, por consequência, quando é que os respectivos proveitos não devem entrar no cálculo da percentagem de dedução (pro rata). Tal omissão também se verifica na 8ª Directiva. No entanto, há países como a França que consideram como actividades acessórias as actividades financeiras cujos proveitos não ultrapassem 5% do volume do negócios global.

10. Nada a opor, trata-se de permitir o direito à dedução do IVA contido nas despesas efectuadas em nome próprio, mas por conta de outrem, e que não constituem assim um consumo final no exercício da sua actividade, visto que são da responsabilidade de terceiros a quem, para o efeito, serão debitadas as respectivas importâncias. Esta problemática está igualmente em estudo no seio da CE, tendo em vista a harmonização das limitações do direito à dedução nos EM.

11. Concordamos. Como princípio, não devem ser objecto de tributação (fazendo parte do valor tributável) as subvenções não directamente conexas com o preço dos bens vendidos ou dos serviços prestados.

Actualmente, a legislação portuguesa de acordo com a 6ª Directiva (nº 5 do artº 16º do CIVA) refere expressamente que só fazem parte do valor tributável as subvenções directamente conexas com o preço de cada bem ou prestação de serviços. O nº 7 do artº 16º do CIVA, por sua vez, refere, que sempre que não seja obrigatória a inclusão no valor tributável das subvenções recebidas, poderão os SP optar pela sua sujeição a imposto, retirando-o dos montantes recebidos. Para adequar a legislação há que proceder às alterações propostas.

12. Vide o já referido no ponto 3, supra. Acrescente-se que estudos da Comissão sobre a evolução do comércio transfronteiriço (embora com reservas do nosso ponto de vista dado que se basearam apenas em inquéritos) revelaram que desde o início do mercado único não se verificaram alterações significativas no volume de transacções transfronteiriças, apontando-se certos factores não fiscais como causas também importantes (para além das diferenças de taxas do IVA) nas decisões dos consumidores, v.g. a formação do preço dos produtos, a gama e a qualidade, os serviços pós-venda, a língua e a distância, etc.). No caso português, dado que apenas temos fronteiras terrestres com a Espanha, pensamos que dos factores não fiscais apontados a distância e a pouca diferença na gama e qualidade dos produtos são factores dissuasores de eventuais desvíos significativos do comércio a nosso desfavor, pelo que concordamos com a recomendação.

8. MEDIDAS DE SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Síntese das recomendações da Comissão

13. *Dever-se-á proceder ao reequilíbrio dos sujeitos passivos do regime normal de periodicidade mensal e trimestral, aumentando, pelo menos para o dobro, o volume de negócios a partir do qual se aplicaria a periodicidade mensal.*

14. *Diversificar os locais e as formas de pagamento do imposto, procedendo a uma ampla divulgação pública das possibilidades existentes, criando mecanismos para que o pagamento possa ser efectuado previamente ao envio da DP.*

15. *Estabelecer para os pequenos operadores económicos, com um volume de negócios anual até 15 mil contos, uma periodicidade anual de entrega da declaração de imposto, sem prejuízo de se manter a periodicidade trimestral da entrega do imposto a efectuar em AC ou entidades que celebrem acordos, nesse sentido, com a DGT.*

16. *Prazo de entrega do imposto — o desfasamento da entrega da declaração deverá ser progressivamente reduzido até se fixar em 1 mês para os SP do regime mensal e em 15 dias para o regime trimestral.*

17. *Exigibilidade do imposto — estudar a possibilidade de adoptar um regime de "exigibilidade de caixa", eventualmente para os profissionais liberais e SP que exerçam a actividade no sector das obras públicas.*

Comentários

13. Concordamos. Recomendação cuja implementação deve ser prioritária.

14. Nada a opor. Acrescentaremos que a criação/implementação de mecanismos que permitam que os pagamentos possam ser efectuados antes do envio da DP para a DSIVA não nos parece que sejam facilmente acolhidos pelos SP, para além dos problemas técnicos que há que salvaguardar, ou seja, a ligação a fazer ao sistema informático de recepção e recolha da DP e do MP por forma a que todos estes registos possam produzir efeitos ao nível da conta-corrente do SP.

Actualmente, já foi efectuado um estudo de pagamento do IVA através do Multibanco (SIBS), o qual deve estar em funcionamento até ao final do corrente ano.

Solução a considerar: O SP antes de emitir a DP preenchida para a DSIVA via fax ou telefone fornece os dados à DSCIVA do valor do IVA apurado no período, por forma a que seja possível efectuar um registo prévio de liquidação.

15. Nada a opor.

16. Nada a opor, recomendação que reputamos de prioritária.

17. Nada a opor quanto à realização do estudo. Parece-nos, contudo, na prática, de difícil acatitação por parte dos SP e controlo.

CAPÍTULO 16. IMPOSTO DO SELO

2. MANUTENÇÃO OU ABOLIÇÃO DO IMPOSTO DO SELO

Síntese das recomendações da Comissão

1. Manter o Imposto do Selo, à semelhança do que acontece na maioria dos países da OCDE, devido à receita gerada e por corresponder em vários casos, a uma manifestação da capacidade contributiva não abrangida por outros impostos.

2. Proceder a uma profunda revisão das regras actualmente vigentes, atendendo às soluções de outros países e a desenvolvimentos recentes.

Comentários

1. Julgamos que pelos motivos referidos pela Comissão, o Imposto do Selo deverá manter-se, no entanto, o IS não poderá continuar a ser tal como o Prof. Teixeira Ribeiro referiu "uma amalgama de tributação directa e indirecta", a que se junta por vezes e em certos actos, a natureza de taxa (tributando por exemplo, a afixação em lugares públicos de tabuletas cartazes e anúncios) e noutros casos, a de imposto sobre o rendimento (arrendamento, operações financeiras) e de imposto sobre o capital (constituição de dívida, empréstimos ao consumo, etc.). No entanto, a Comissão não apontou nenhum critério orientador que permitisse definir os novos contornos de incidência do IS, de forma a atribuir-lhe uma estrutura que plenamente o identificasse, julgamos que só a partir dessa definição seria possível iniciar uma avaliação das alterações a definir em cada uma das operações/actos analisados, pelo que é essa também a nossa principal crítica. Pensamos todavia, que o IS deveria ser claramente um imposto indirecto e que

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

deveria incidir sobre actos e operações especiais de consumo, ou tendencialmente de consumo, que revelem uma capacidade contributiva não manifestada noutros impostos e que importe tributar, até como medida de justiça redistributiva, de acordo com o exposto no artº 106º nº 1 e 107º nº 4 da CRP. Note-se que esta classificação em nada colidiria com os actuais Impostos Especiais de Consumo (IEC). De acordo com a orientação supra referida, algumas situações debarriam desde logo de ser sujeitas a IS, são elas: o recibo de vencimento; o arrendamento (desde logo tributado em I RS), os encargos judiciais, e os diplomas.

2. A pretensão de manter um imposto desta natureza tem, em nossa opinião, de passar por uma reforma de raiz, que deverá contemplar a mudança de designação do próprio imposto (se, como se julga correcto, forem substancialmente alteradas as formas de cobrança), por forma a que pela futura designação, seja facilmente apreensível o próprio âmbito de incidência do imposto, e que actualmente não sucede.

3. LINHAS GERAIS DE ACTUAÇÃO NA REFORMA DO IMPOSTO DO SELO

Síntese das recomendações da Comissão

3. *Electuar uma sistematização da legislação, sendo aconselhável a criação de um código que defina claramente as situações de incidência, liquidação e garantias/obrigações dos contribuintes.*

4. *Reformulação e simplificação da TGIS, por via de eliminação de verbos com fraca expressão financeira, tal reformulação seria efectuada com base no Código do Imposto de Selo e da respectiva Tabela Geral elaborada pelo grupo de Trabalho.*

5. *Sistematizar as isenções do imposto, pelo EBF e por diversa legislação avulsa, por via a, reduzindo as isenções, proceder a um alargamento da base tributável deste imposto.*

6. *Simplificação das formas de pagamento, sempre que possível substituindo a cobrança através de estampilha, pela cobrança através de guias de pagamento e generalizando nos casos em que tal não ocorra, a venda de valores selados nos cartórios, conservatórias, CTT e outros revendedores. Adopção de uma guia de pagamento comum ao Imposto do Selo e aos impostos sobre o rendimento.*

7. *Alterar a forma de cobrança do imposto e de outras receitas cobradas por meio de estampilha fiscal, de forma a permitir a obtenção de informação estatística quanto ao peso dos diversos ariffs da Tabela no conjunto do imposto e nas receitas fiscais em geral.*

Comentários

3. Poder-se-ia pensar na definição das situações de incidência, liquidação e de definição das obrigações e garantias dos contribuintes através da própria reformulação do Regulamento do IS, que corresponde já, apesar das limitações e de algumas incorrecções sob o ponto de vista da técnica legislativa, ao direito adjetivo/processual do IS (definindo modalidades de cobrança, etc.) como contraponto à TGIS, que regula situações de foro substantivo. Paralelamente à existência deste novo código, existiria tal como agora uma Tabela, desta via anexa ao mesmo, descrevendo apenas as apolo-gias de actos e contratos, sendo que as isenções passariam a constar do EBF.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

4. Na reformulação da TGIS deverá ser levado em linha de conta que é necessário expurgá-la dos preceitos de carácter adjectivo que nela subsistem, (v.g. nºs 1 e 2 do artº 141º da TGIS), por via a integrámos no Regulamento, ou num futuro Código, se tal for a orientação seguida.

5. Tem-se assistido ao longo dos anos à elaboração de profusa legislação, de carácter social, económico, cultural, humanitário ou ambiental, onde surge ocasionalmente uma isenção ou benefício de natureza fiscal, designadamente de IS, sem qualquer tipo de enquadramento sistemático. Convinha pois que à redefinição das isenções presidam critérios orientadores, de forma a que sejam facilmente apreensíveis os motivos que as determinaram, e as regras processuais respeitantes à sua atribuição. À essa redefinição presidirão os critérios acima mencionados em termos da incidência (cfr. comentário 1).

6. Deveria ser definido um limite mínimo de retenção, abaixo do qual a guia não seria emitida sendo a importância transferida por acumulação para o período seguinte, sobretudo nas situações em que o ónus que representa para o contribuinte em termos de burocracia e os custos de cobrança para o Estado, são superiores ao valor cobrado, o que se traduziria no aumento da eficiência da administração. Relativamente à venda de valores selados, a Resolução do Conselho de Ministros nº 35/88 estabeleceu que os serviços e organismos da administração central devem facultar aos utentes os impressos e valores selados necessários à instrução dos processos e inclusivamente proceder à sinalização do local de venda dos mesmos. Trata-se todavia de uma Resolução, em relação à qual existe uma verdadeira situação de total incumprimento, a que não será estranha a falta de meios para a sua implementação, designadamente uma dotação para o efeito. Julga-se que assegurando os meios para o efeito e transpondo esta obrigação para o próprio Regulamento do IS, a generalização de venda poderia ser assegurada.

7. A alteração da forma de cobrança terá de passar, em nossa opinião, pela redução das operações em que se requer a utilização de estampilhas, que ficaram assim confinadas ao conjunto de actos e operações especiais de consumo de reduzido valor, enquanto as de valor mais elevado, até por uma questão de equidade prática, seriam pagas através de guia disponibilizada pelos próprios serviços. Assim, sempre se dirá que o pagamento do IS por meio de estampilha fiscal deverá ser reduzido ao máximo e na medida em tal pagamento não possa ser efectuado, eficaz e eficientemente, por meio de guia.

4. LINHAS ORIENTADORAS NA DETERMINAÇÃO DA BASE DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE ALGUMAS OPERAÇÕES

4.2 Operações financeiras:

Síntese das recomendações da Comissão

ii. A atribuição da concessão de financiamento deve limitar-se à efectiva utilização de fundos, deve ser dada particular atenção à precisão jurídica dos termos utilizados, pelo que deverá ser eliminada a incidência acessória do Imposto do Selo, sobre o contrato de abertura de crédito e posteriormente de confissão de dívida.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

9. Esclarecer artigo a artigo, a relevância da forma escrita na incidência do imposto, sendo dada especial atenção à distorção que cause a exigência de mesma, para efeitos da incidência em causa.
10. Manter a incidência do imposto relativamente a operações praticadas por instituições não residentes e ponderar a concessão de uma isenção relativamente a operações praticadas por instituições financeiras portuguesas com clientes não residentes, como forma de potenciar a competitividade daquelas instituições no mercado europeu e mundial!
11. Clarificar a sujeição a imposto de todas as formas de financiamento por recurso a capitais alheios, de forma a evitar as actuais distorções entre formas alternativas de financiamento.
12. Não parece justificável a incidência do IS sobre o crédito ao consumo nas despesas com propinas, estudo e investigação, bem como despesas para fazer face ao pagamento de impostos e encargos judiciais. Por outro lado, a incidência do IS sobre o crédito ao consumo deve ser feita pela positiva e não, como actualmente se verifica, pela negativa.

Comentários

8. Concordamos com o exposto, no entanto e atendendo à precisão jurídica dos termos, julgamos que existirá ainda alguns ajustamentos para além dos referidos e que se prendem com a própria génese do artº 120-A. Assim, o Cap. 11 do IVA — artsº 8º a 15º — sempre isentou deste imposto a generalidade dos actos que integram a actividade financeira [cf. ponto 8 do relatório preambular do citado Código]. Por outro lado, o artº 120-A da TGIS — “operações financeiras” — desde sempre constituiu a situação mais expressiva deste imposto, sob o ponto de vista da receita. Ora, dada a afinidade entre o IS e o IVA, na medida em que são ambos impostos sobre a despesa ou o consumo (o primeiro com uma incidência casuística, o segundo com uma incidência mais genérica), a lei nº 3/86, de 7.02, procurou evitar que a mesma situação se sujeite a ambos. Não obstante esta lei ter operado uma articulação entre os dois diplomas, julga-se de toda a importância que se procedesse a uma reavaliação conjunta do artº 120-A da TGIS e dos nºs 28 e 29 do artº 9 do IVA, de forma a tratar com o máximo rigor e profundidade a concatenação dos dois preceitos, especialmente se este artigo for alterado, tal como a Comissão refere.

De facto, abstraindo da qualificação e atendendo aos efeitos jurídicos provocados e à sua similitude, atendendo pois a uma definição finalista do imposto, pensamos que o artº 120-A, na sua actual redacção e não obstante as recentes modificações, pode comprometer o sistema comum IVA (tal como ele é definido no artº 33 da 6ª Directiva IVA). Por último, cumpre-nos dizer que a tributação de operações financeiras só se deverá verificar caso se inclua dentro do âmbito de incidência do IS, que deixámos definido no comentário 1.

9. Julgamos que tal esclarecimento não é necessário na medida em que, ou os actos careçam de forma escrita para serem válidos e nessa medida tal esclarecimento é redundante, ou não exigem essa forma. A própria natureza do acto define a necessidade ou não, da sua redução a escrito, para a produção de efeitos jurídicos. Importará isso

sim, ter um critério definidor para aferir se esse acto deve ser sujeito a IS, designadamente e como deixamos expresso no comentário 1, por manifestar alguma capacidade contributiva não expressa noutros impostos.

10. Pensamos que tal incidência é susceptível de se revelar incompatível com o princípio da igualdade tributária e que só deverá constituir um benefício a tempo limitado, uma vez que no limite, essa construção poderia afectar a liberdade de circulação de capitais e o direito comunitário da concorrência.

11. Todas as formas de financiamento por recurso a capitais estrangeiros só deverão ser sujeitas a tributação em sede de IS na medida em que traduzam os princípios de incidência referidos no comentário 1.

12. A Lei nº 10-B/96 (Lei do Orçamento do Estado de 23 de Março), no seu artº 141º, nº 3, revogou o artº 120-B, com efeitos a partir de Outubro. Este artigo incida sobre as operações de crédito ao consumo, pelo que quaisquer considerações a este respeito perderam actualidade. Se for pensada a reintrodução da tributação do crédito ao consumo em IS, o que não nos parece correcto, será importante articular essas modificações com o DL 365/91 de 21 de Setembro.

Quanto ao resto, estamos plenamente de acordo.

4.3 Operações de Seguros:

Síntese das recomendações da Comissão

13. Deve ser mantida a tributação dos prémios e apólices de seguros à semelhança do que se verifica na generalidade dos países da União Europeia.

14. Convém estabelecer esquemas de cooperação entre o Instituto de Seguros de Portugal e a DGC, com o objectivo de melhorar as possibilidades de controlo da aplicação do IS e de encarar paralelamente a operações realizadas por instituições seguradoras não residentes, através de sucursais ou em regime de Livre prestação de Serviços.

15. Proceder a um estudo sobre as diversas taxas que oneram os prémios de seguros, no sentido de identificar aquelas que têm verdadeiras características de imposto e de introduzir maior simplificação nesse domínio, atendendo à excessiva sobrecarga da nossa actividade seguradora relativamente a outros parceiros comunitários.

16. Uniformizar a taxa de "teto de apólice de seguro" que actualmente varia de ramo para ramo.

Comentários

13. A tributação deste tipo de operações só deverá concretizar-se se, da análise da natureza das mesmas, resultar um acto ou operação especial de consumo, revelador de uma capacidade contributiva não abrangido por outros impostos e que, nessa medida, devam ser tributados.

14. A regulamentação de aspectos específicos desta tributação, está dependente da análise que a priori for feita sobre a sua sujeição ao âmbito de incidência do IS (cfr. recomendação anterior).

15. Vide comentário anterior.

16. Vide comentário nº 14.

4.4 Operações de bolsa:

Síntese das recomendações da Comissão

17. Não parece recomendável a reintrodução do IS sobre as operações de Bolsa em especial e sobre a venda de valores mobiliários em geral.

18. Tal reintrodução só fará sentido num quadro de substituição/harmonização das taxas devidas nos termos da legislação do mercado de capitais.

Comentários

17. Sob o ponto de vista económico e dadas as limitações impostas pela legislação comunitária (não estritamente, sob o ponto de vista da justiça social) não deverá ser reintroduzida a tributação de valores mobiliários, abolida pelo artº 31º nº 2, alínea a) e g) da Lei do Orçamento de Estado de 1995. Todavia, a tributação ou não tributação deste tipo de operações, dependerá sobretudo da análise que delas se fizer em termos de avaliar se as mesmas preenchem os critérios que definimos no comentário 1. para efeitos de serem tributadas em IS.

18. A verificar-se a reintrodução deste tipo de tributação e além de a mesma ser efectuada num quadro de substituição/harmonização de taxas, deve ser assegurado que não seja retomada a situação anterior à lei de Orçamento de Estado de 1995, em que a alienação de valores mobiliários com intermediação financeira era tributada, o mesmo não sucedendo com aquela que era efectuada à margem de qualquer intermediação, o que implicava a existência de enquadramentos tributários diversos, para uma realidade substancialmente idêntica.

4.5 Imposto do selo sobre o recibo de vencimento:

Síntese das recomendações da Comissão

19. A manutenção do IS do recibo de vencimento não é justificável porque representa uma dupla tributação (apenas) dos rendimentos do trabalho dependente.

20. A quebra de receitas originada pela abolição do imposto, pode ser compensada com um aumento das taxas do IVA, ou das contribuições para os sistemas de Segurança Social.

Comentários

19. Na medida em que com a entrada em vigor do IVA, deixaram de tributar-se todos os comprovativos do pagamento de operações sujeitas a IVA, ou dele isentas, e com a reforma fiscal de 89, o IRS e o IRC passaram a tributar os rendimentos das PS e das PC, não existe razão para que no presente só as remunerações de trabalho dependente estejam sujeitas ao IS. Mesmo que com essa tributação se pretendesse abranger

o potencial de consumo representado pelo recibo, o que julgamos não fazer muito sentido, mesmo nessa situação, não seria de manter a tributação unicamente para os trabalhadores dependentes. São contudo razões que se prendem com a natureza que deve futuramente revestir o IS, que nos levam a considerar como não justificável a manutenção do IS de recibo de vencimento (cfr. comentário 1, *in fine*).

20. Suscitam-se-nos todavia dúvidas, quanto à substituição desta receita de IS (que constitui como é sabido, um imposto estadual) por um aumento de 0,5% para a Segurança Social que constitui realidade diversa, a não ser que esta proposta tenha como pano de fundo uma futura modificação da estrutura do sistema de Segurança Social. Por outro lado, tal substituição em pouco modificada a situação dos trabalhadores por conta de outrem. Parece-nos mais correcta a substituição pelo aumento das taxas de IVA, a qual se destina a incrementar o IVA social, uma vez que aí sim, existida uma redistribuição da carga fiscal, paralelamente a uma alteração dos contornos da incidência.

CAPÍTULO 17. IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

3. DETERMINAÇÃO DO VALOR TRIBUTÁVEL

Síntese das recomendações da Comissão

1. O crescimento dos valores patrimoniais dos prédios, em resultado da sua actualização ou reavaliação, deve ser acompanhado de uma descida de taxa, bem como da redução dos benefícios, de modo a manter equilibrado o nível de receita dos respectivos impostos. Além disso deverão ser introduzidos mecanismos que permitam algum gradualismo quando, em concreto, o novo quadro de tributação resulte excessivamente oneroso.

2. Sem prejuízo das avaliações a efectuar de acordo com as normas do futuro Código das Avaliações, recomenda-se como medida prioritária, que:

- a) Os valores patrimoniais sejam actualizados anualmente com base nos coeficientes de correcção monetária utilizados para cálculo das mais e menos valias;
- b) Os valores patrimoniais dos prédios, transmitidos onerosamente, sejam actualizados pelo valor considerado para efeitos do IMS;
- c) Os valores patrimoniais dos prédios arrendados sejam fixados de acordo com capitalização do seu rendimento anual.

3. O quadro legislativo respeitante à avaliação do património deve ser completado com a publicação do Código das Avaliações, o qual deverá introduzir uma maior eficácia e equidade na tributação imobiliária, contribuindo, ainda, para a rapidez das avaliações e diminuição dos custos de funcionamento das comissões de avaliação.

4. Devem encerrar-se a possibilidade de a entrada em vigor do Código de Avaliações não determinar, de imediato uma avaliação para a propriedade imobiliária, devido, essencialmente, ao grande número de prédios urbanos (3,3 milhões) e à insuficiência de elementos de caracterização dos edifícios nas matrizes prediais e em muitos registos municipais. Os novos critérios de avaliação aplicar-se-iam, desde logo, a todos os prédios novos, sendo os restantes prédios reavaliados progressivamente, por colheitas, de acordo com a evolução da informatização das matrizes.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

5. A Comissão recomenda que na avaliação dos prédios se ponderem vários critérios, nomeadamente, os critérios do preço de venda, do custo de construção e do rendimento capitalizado. O Código das Avaliações deverá definir os pressupostos de aplicação destes critérios e a sua ponderação nas diferentes situações.

Comentários

1. É de concordar com a filosofia da Comissão. No entanto, pensamos que o descida da taxa não deve ser atenuada pela diminuição dos benefícios, na medida em que, estes são essenciais à protecção de interesses constitucionalmente relevantes.

2. Relativamente aos prédios mais recentes, isto é, a partir de 1989, os valores patrimoniais devem ser actualizados anualmente com base nos coeficientes de correcção monetária utilizados para cálculo das mais e menos valias.

O mesmo critério já não deverá ser utilizado para os prédios anteriores a essa data, aos quais deverá ser aplicada uma taxa de recuperação gradual, de modo a que seja possível obter um valor patrimonial, o mais rapidamente possível, equiparado aos mais recentes.

No que concerne à alínea b), o valor patrimonial para efeitos de CA deve resultar de uma avaliação que atenda a critérios a fixar no Código de Avaliações (vide recomendações 5 e 7). Este não tem de coincidir com o valor venal.

O factor de correcção do valor patrimonial inicialmente fixado deve ser utilizado de forma igual para todos os prédios e não de acordo com os valores de futuras transmissões onerosas.

Além disso, de acordo com o referido no comentário 4. e 5. do Capítulo 15, II Parte, se o IMS for substituído pela tributação em IVA, menor sentido terá esta recomendação.

No que toca à alínea c), atendendo a que com a reforma fiscal de 1989 os rendimentos dos prédios passaram a ser tributados em IRS (rendimento efectivo) e em CA (rendimento potencial), a recomendação apresentada pela Comissão só era de aceitar se não existisse CA e só tributação em IRS/IRC. Nesta medida, haveria uma regressão à situação anterior contemplada na anterior Contribuição Predial.

3. Concordamos que é urgente colocar definitivamente em vigor o Código de Avaliações, sendo indubitável que este não conseguirá responder com a rapidez desejável a uma avaliação geral da propriedade, havendo necessidade que a sua implementação seja realizada de uma forma gradual, de modo a assegurar uma tributação equilibrada e de fácil aceitação social, para introduzir eficácia e equidade tributária.

4. Vide comentário à recomendação 2, alínea a).

5. Além dos critérios apresentados pela Comissão, que nos parecem insuficientes, poderá ser tomado em consideração em termos de critérios de avaliação a ponderar o modelo simplificado de avaliações já apresentado pela IGF ao anterior Governo.

4. IMPLICAÇÕES DA ENTRADA EM VIGOR DO REGULAMENTO DE CADASTRO PREDIAL

Síntese das recomendações da Comissão

6. A transferência das competências de avaliação dos prédios rústicos cadastrados ou a cadastrear, do IPOG para a DGC, operado por força do DL nº 17298, de 18 de Julho, impõe a implementação das seguintes medidas:

- a) Estabelecimento dos necessários mecanismos de cooperação entre o IPOG e DGC, tendo em vista a avaliação dos prédios rústicos;
- b) Publicação do Código das Avaliações, explorando a possibilidade de o processo de avaliação dos prédios rústicos se aproximar do regime aplicável às avaliações directas;
- c) Adaptação da estrutura da Direcção de Serviços de Avaliação, tendo em vista exercício adequado das novas competências de avaliação conferidas à DGC.

Comentários

6. Concorde-se inteiramente.

5. REDUÇÃO DAS TAXAS E DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Síntese das recomendações da Comissão

7. Recomenda-se que a receita da CA não aumente em resultado da actualização dos valores patrimoniais, porque, para além das incongruências existentes no modelo de tributação adoptado em CA (vide Secção 2.1) é ainda notório o efeito distorcido que esta tributação produz relativamente à titularidade de outras formas de património. A adequação dos valores patrimoniais por via das actualizações e de novas avaliações, deverá ser acompanhada pela redução da taxa da CA, de modo a conseguir uma tributação adequada e socialmente aceite. Em face da redução da taxa da CA, poderá ponderar-se a diminuição dos benefícios fiscais concedidos, nomeadamente, através da redução da duração das isenções temporárias e da redução do número de isenções permanentes (que, em conjunto, ultrapassam 65% do valor patrimonial dos prédios urbanos sujeitos), de modo a permitir uma melhor distribuição do esforço tributário.

8. No que respeita ao ISD, recomenda-se a redução das taxas ou o aumento do valor dos escalões que for possível, em face do crescimento dos valores patrimoniais.

9. Contrariamente ao que ocorre na CA e ISD, poderá o aumento dos valores patrimoniais não ser suficiente para, mantendo a receita, permitir uma descida significativa das taxas do IRS. Neste caso, a descida de taxa do imposto, que se recomenda, deverá ser feita, em grande parte, à custa da diminuição dos benefícios fiscais.

Comentários

7. Concorde-se com a redução da taxa da CA em função do ritmo de actualização dos valores patrimoniais dos prédios mais antigos, não se vendo razão para serem diminuídos os benefícios, dado que, de acordo com o referido no comentário da recomendação nº 1, estes são essenciais à protecção dos interesses constitucionalmente relevantes, como o são a habitação social e o rendimento mínimo garantido (artº 55º do EBF).

A relação referendada entre os valores **tributados** e os valores **isentos temporariamente**, é devida essencialmente ao facto de os valores **isentos** respeitarem, em elevadíssima percentagem, a prédios recentemente avaliados enquanto os valores sujeitos respeitam, na sua grande maioria, a prédios com um **valor patrimonial** altamente degradado, situação que seria invertida com uma **Avaliação Geral**.

8. No que respeita ao ISD, perfilasse a solução que passa pelo aumento do valor das isenções e dos escalões e não pela simples redução de taxas. Por outro lado, pensamos que esta medida deverá ser acompanhada dum alteração substancial do regime processual de tributação, que assente no princípio da declaração do contribuinte (vide comentário à recomendação 14).

9. Não se nos alguma, face ao sustentado anteriormente, que a desicida das taxas do imposto se faça, exclusivamente, por compensação da diminuição dos benefícios fiscais.

6. ASPECTOS ESPECÍFICOS DA TRIBUTAÇÃO EM CA, IMS E ISD

Síntese das recomendações da Comissão

10. O CCA deverá passar a conter regras expressas reguladoras da tributação, em caso de constituição dos direitos de uso e habitação, bem como do direito de superfície. Além disso, o CCA deve ser harmonizado com o CPT, o qual será, preferencialmente, o diploma de aplicação subsidiária sem prejuízo da criação de normas próprias quando se imponham soluções específicas, não compatíveis com o diploma de aplicação subsidiária, ou quando, em relação a situações concretas se coloque a necessidade de clarificação legislativa.

11. Apesar de reconhecer pertinência a algumas críticas à tributação em IMS (grande nível de evasão e fraude fiscal, impacto negativo na mobilidade das pessoas e empresas, e cumulação, sobre a propriedade imobiliária dos efeitos do IMS e CA) a maioria da Comissão não recomenda a eliminação do imposto ou a sua substituição sem que, numa perspectiva global, se reformule o quadro de financiamento das autarquias locais.

12. Numa perspectiva de diminuição da evasão e fraude fiscal em IMS, é necessário investir na procura dos "elementos fundados" legitimadores da suspeita de que o valor sobre que incide o LUS é inferior ao preço por que os bens foram transactos, além de que, com eficácia, se proceda às avaliações promovidas pela Administração nos termos do artigo 57º do CIMGSD. Além disso, deve a DGCJ fornecer às entidades preferentes legais, incluindo a restante Administração Pública, os elementos necessários ao exercício do direito de preferência, o qual se visse a ser frequentemente efetivado, contribuiria para a redução dos casos de simulação do preço. Além disso, parte da Comissão entende que, em relação ao Estado, a qualquer dos seus serviços, estabelecimentos ou organismos e às Autarquias Locais, deve deixar de ser exigido a prova de que houve indicação inexacta de preço ou simulação do mesmo, passando o seu direito de preferência a poder ser exercido quando o valor declarado para efeitos de IUS seja significativamente inferior (por exemplo, em mais de 50%) ao valor de mercado de prédios idênticos. Deverá, porém, ser concedida ao contribuinte a possibilidade de contraditar o valor de mercado tomado como referência.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

13. No que respeita ao modelo de tributação das transmissões de imóveis, e às opções colocadas entre a sua tributação em IML ou em IVA, têm-se por repetidas as recomendações constantes do Capítulo 15 (Imposto sobre o valor acrescentado, IVA).

14. Apesar da baixa rentabilidade do ISD, a Comissão entende ser este imposto, desde logo por razões Constitucionais, uma peça essencial na estrutura do sistema fiscal consagrada ao objetivo de promoção da igualdade económica, pelo que a evolução não deverá ser no sentido de sua extinção mas no da criação das condições mínimas ao aumento de sua eficácia. Entre estas condições destacam-se:

- a) Obrigatoriedade do depósito ou registo dos títulos ou o recurso à central de registo de títulos, previsto no âmbito da sua desmaterialização;
- b) a ampliação das possibilidades de acesso à informação coberta pelo sigilo bancário, nos termos indicados no Capítulo 11 (Tributação das aplicações financeiras);
- c) redução do número de isenções concedidas em instrumentos de aplicação financeira;
- d) a celeridade na avaliação dos estabelecimentos comerciais e das partes sociais, consagrando-as, nomeadamente, com as necessárias adaptações, a estes casos, a aplicação de fórmula constante na regra 5ª do parágrafo 3º do artº 20º do CIMSISD, prevista para a determinação do valor das ações sem cotação oficial;
- e) a redução do número de prestações para pagamento do imposto, designadamente, nos casos de que o seu montante seja reduzido.

15. Em virtude dos significativos montantes normalmente envolvidos, devem merecer particular atenção e ser objeto de inspeção tributária, se necessário, as situações em que as entregas de capital de um ou mais sócios à sociedade possa revestir a natureza de liberalidade, bem como as situações de dação em pagamento por terceiros estranhos à dívida.

16. A Comissão reconhece que uma alteração de filosofia na tributação em ISD, no sentido da tributação da massa hereditária global, considerada na pessoa do autor da herança, trará uma maior simplificação ao processo de liquidação do imposto. No entanto, porque representaria uma mudança radical dos princípios estruturantes do ISD, com consequências ao nível de todos os seus elementos (incidência, isenções, taxas, escalões, etc.), a Comissão limita-se, para já, a recomendar que se estude esta solução.

17. Em virtude de se pensar que o instituto da suscipção vem sendo utilizado, com alguma frequência para aquisição de bens sem pagamento de imposto, é de ponderar que também possa vir a ser considerada na incidência de ISD.

18. Não deverá ser ignorada a Recomendação nº 94/1999CE, de 7 de Dezembro sobre a transmissão sucessória de pequenas e médias empresas no sentido de admitir um desagravamento da tributação sobre os activos estritamente profissionais, sob a condição de prossecução credível da actividade da empresa, durante um período mínimo, pelos novos titulares, — ou atender à evolução do valor da empresa em nome individual durante um período de alguns meses após o falecimento do empresário, já que neste tipo de empresa aquilo facto é susceptível de ter consequências bastante negativas no valor da mesma.

19. Na linha do recomendado no Capítulo 11 (Tributação das aplicações financeiras), deve extinguir-se o ISD por averça.

Comentários

10. Concorde-se, plenamente, que se deva clarificar a regulamentação da tributação em caso de constituição dos direitos de uso e habitação, bem como do direito de superfície.

Não havendo regras expressas reguladoras da tributação em caso de constituição do direito de uso e habitação, o sujeito passivo do imposto é o proprietário de raiz que, no entanto, não pode locar ou utilizar o prédio, restando-lhe duas hipóteses: ou vende ou reduz os seus outros rendimentos, nomeadamente os que têm por fonte o seu trabalho, para pagar o imposto.

Como sabemos, o direito de uso e habitação é o direito pelo qual alguém tem de se servir de coisa alheia ou haver os respectivos frutos na medida das necessidades do seu titular e família, direito que toma o nome especial de habitação quando se refere à morada de família.

Logo, tal como o usufrutuário, o usuário tem o *jus utendi* e o *jus fruendi* e a diferença entre estes dois institutos reside no aproveitamento dos frutos, em que, no caso do usuário, se cinge às necessidades deste e da sua família.

Por último, o artº 1485º do Código Civil faz remissão para as normas de usufruto quanto à constituição e extinção do direito de uso e habitação.

Não auferindo o proprietário qualquer rendimento efectivo do prédio nem o podendo utilizar, e havendo alguma semelhança nos dois institutos referidos não faz sentido ser o proprietário a ser tributado em CA.

Quanto ao direito de superfície, dada a noção de prédio referido no artº 2º, 2ª parte do Código da Contribuição Autárquica, estamos perante a separação dos direitos do proprietário do solo, dando, por isso, origem a dois direitos de propriedade autónomos. Logo, ao contrário do que suceda no anterior Código de Contribuição Predial, pagará o imposto tanto o proprietário como o superficiário, proporcionalmente ao valor da propriedade plena, não se levantando quaisquer problemas de incidência pessoal do imposto relativamente ao superficiário.

11. Sob a problemática que envolve a recomendação, vide comentários 4 e 5 do Capítulo 15, II parte.

12. Trata-se de uma situação muito complexa que é necessário estudar de uma forma aprofundada. No entanto, estas soluções podem, desde já, contribuir para atenuar a evasão e fraude fiscais, muito embora permitissem uma, porventura intolerável, limitação à livre transmissão dos bens, já que pressuporia a criação de um direito potestativo aos potenciais preferentes.

13. *idem* comentário 11.

14. Reconhecendo a traca rendibilidade do ISD, as medidas apresentadas pela Comissão são de evidência notória. Há, no entanto, que reformular toda a forma processual

de determinação e liquidação da matéria colectável. Esta alteração passa pelo acolhimento do princípio da declaração.

Será apresentada uma declaração de rendimentos transmitidos, cujos elementos serão controlados a posteriori pela Administração Fiscal. Esta declaração funcionará ela própria, como declaração de débito e de relação de bens e como base para a liquidação do imposto.

Relativamente ao património imobiliário, este controlo seria feito através do Cadastro Nacional de Prédios. Por outro lado, manter-se-ia a obrigatoriedade por parte dos tribunais, notários e conservadores de exigirem comprovativo da apresentação da declaração para partilhar, transmitir ou registar.

Em relação ao património mobiliário, este controlo passaria pela revisão das actuais presunções e da eventual inversão do ónus da prova, que passaria a pertencer ao contribuinte, e pela solução ponderada da recomendação de alínea b).

Se do controlo feito a posteriori pela administração fiscal resultasse inexactidão nos valores apresentados na declaração, haveria lugar a uma liquidação adicional com todas as suas consequências legais.

Questão para reflectir seria a exclusão do ISD para determinado grau de parentesco (herdeiros legítimos) dos valores da sucessão mortis causa e até determinado valor considerado razoável, de forma a garantir os princípios da redistribuição da riqueza e da protecção da família nuclear constitucionalmente consagrados. Se assim fosse, o problema da rendibilidade do ISD deixaria de se colocar.

15. Concordamos, plenamente, com a recomendação apresentada pela Comissão, desde que se consiga demonstrar que esses entradas de capital constituem uma liberalidade.

16. Concorda-se com esta recomendação.

17. Trata-se de uma questão a estudar melhor.

18. Na forma como está estruturado o imposto, parece-nos que se deverá manter o princípio da tributação dos bens à data da transmissão, independentemente do seu destino e da sua forma de gestão posterior.

19. Tal como a Comissão, concorda-se que se deva extinguir o ISD por averça, *vide* comentários ao Capítulo 11, a propósito desta recomendação.

8. OS IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO E O FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Síntese das recomendações da Comissão

20. Em concordância com o referido no Capítulo 2 (*Orgânica da Administração Fiscal*), a maioria da Comissão não recomenda a transferência da liquidação e cobrança da CA e do IMS, para as Autarquias Locais, sendo, porém unânime a opinião de que deve manter-se a centralização do cadastro predial na DGGI.

21. De acordo com o princípio da "boa administração" poderá ponderar-se a possibilidade de os pequenos tributos locais, existentes em cada município, passarem a ser cobrados conjuntamente com a CA.

Comentários

20. Concorde-se sem reservas com a manutenção da centralização do cadastro predial na DGC. Quanto à transferência da liquidação e cobrança da CA e do IWS para as Autarquias Locais. Vide comentário às recomendações 4 e 5 do Capítulo 2.

21. Cfr. comentário 20.

**Associação Portuguesa das Sociedades Gestoras
de Fundos de Investimento · APFIN**

Tributação dos Fundos de Investimento

Correspondendo ao apelo dirigido pelo Governo para a emissão de opiniões sobre o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, e no propósito de fomentar o desenvolvimento da Economia nacional através da canalização de poupanças geridas de modo profissional para os Mercados de Capitais e Imobiliário, juntamos os principais comentários, que o referido documento colheu junto do sector da gestão dos Fundos de Investimento Nacionais. As observações seguintes referem-se ao sigilo bancário e à diferença de tratamento fiscal proposta para o investimento via Fundos face aos depósitos bancários.

1. Sigilo Bancário

No nosso entendimento, a introdução de legislação específica de carácter fiscal sobre o sigilo bancário deverá ter em consideração as especificidades da situação da Economia portuguesa e do ainda incipiente Mercado de Capitais português, que ainda é um dos menos capitalizados os da Europa. A publicação de legislação sobre esta matéria, num enquadramento de liberalização dos movimentos de capitais e advento da moeda única, certamente imporá um efeito catalisador da saída de capitais para o exterior, podendo prejudicar imediatamente o desenvolvimento do mercado doméstico. Assim, a legislação, embora desejável, deverá ser muito restritiva nos casos em que se venha a permitir a quebra do sigilo bancário.

2. Fiscalidade das aplicações financeiras

Obrigatoriedade de englobamento dos rendimentos dos fundos

Sendo objectivo expresso da Comissão prosequir três princípios fundamentais — neutralidade, equidade e competitividade — é incongruente a proposta de tributação dos depósitos à taxa liberalizada de 20% e dos Fundos de Investimento por englobamento. De facto, esta proposta:

- a) Contraria o princípio da neutralidade, fomentando claramente, por menor tributação, os depósitos;

Aumentaria significativamente os riscos de crédito e de contraparte do Sistema Financeiro, penalizando os instrumentos de desintermediação como os Fundos de Investimento, (instrumentos estes que são patrimónios autónomos, diversificados,

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

transparentes e facilmente controláveis), em benefício de aplicações, cujo único garante é apenas uma empresa financeira.

Desequilibraria a estrutura da aplicação da poupança nacional, no sentido oposto ao da tendência generalizada internacionalmente que é de um forte crescimento dos activos aplicados através de Fundos de Investimento. Esta tendência deriva das características de diversificação de activos e redutoras da concentração de risco que se encontra nas aplicações tradicionais;

- b) Contraria o princípio da equidade, estabelecendo regimes de tributação que favorecem certas aplicações de poupança em detrimento de outras, sem que exista (pelo contrário) uma justificação económica ou política aceitável;
- c) Contraria o princípio da competitividade, pois ao prever a introdução dum sistema de tributação dos Fundos de Investimento, que é significativamente mais gravoso do que o actual, vai fomentar a saída de capitais para produtos equivalentes no exterior e vai prejudicar os instrumentos que mais têm viabilizado o aumento da maturidade das carteiras nacionais, possibilitando a emissão de dívida pública de longo prazo.

É certo, aliás, que alguns países têm o sistema de englobamento, mas este é generalizado a todas as aplicações financeiras, e coexiste com regimes especiais altamente favoráveis para os Fundos de Investimento. Estes regimes são tanto mais favoráveis quanto maior é o prazo de aplicação. Em Portugal sente-se a falta de veículos de aplicação do alongo que incentivem as poupanças de médio prazo, e reza-se que, caso um sistema de englobamento venha a ser implantado, toda essa poupança venha a ser penalizada e tenha tendência a diminuir ainda mais (o princípio fortemente implantado a nível europeu, é o de que os participantes nos fundos não podem ser objecto de um tratamento fiscal menos favorável do que aquele que teriam, caso fossem investidores directos);

- d) Põe em causa o princípio da transparência. Não é evidente a forma como se poderia vir a compatibilizar, sem distorções, as aplicações dos fundos em depósitos com a obrigatoriedade de englobamento (que implicaria um tratamento diferente do investidor directo, o qual continuaria, segundo o Relatório, a beneficiar duma taxa liberatória);
- e) Gera grandes dificuldades administrativas. Com efeito as sociedades gestoras passariam a ter de preparar declarações individuais, por prazos específicos, de cada aplicação (levantando-se diversos problemas para a determinação dos rendimentos e fiscalidade imputáveis a cada aplicação e subscritor). Paralelamente a autoridade fiscal necessitaria de um sistema eficaz de controlo e seguimento das diversas situações.

A APFIN pensa, que em vez da mudança radical, prevista no Relatório da Comissão, geradora de novas distorções e certamente penalizadora dos Fundos e da poupança em geral, se deveria aperfeiçoar o presente sistema. A APFIN tem identificados os actuais problemas fiscais ou afins, disponibilizando-se, desde já, para vir a colaborar no aperfeiçoamento do presente sistema.

Consciente de que Sua Excelência não deixará de ponderar a relevância das questões colocadas, subscrevemo-nos com os mais respeitosos cumprimentos,

De V.Ex.^a

Atentamente

Pedro Galvão

(Membro da Direcção)

José Maia

(Presidente)

Movimento Humanismo e Democracia de Centristas Democratas Cristãos · MHD**Falar de um orçamento de rigor pode ser tomado como falta de rigor nas palavras**

• Todos sabemos que deverá haver uma contenção orçamental para cumprirmos os critérios de convergência mas também é público e notório que, em matéria de gastos, o Estado não tem conseguido evitar abusos e falhas de controlo que geram uma má imagem nos cidadãos.

• Citaremos três exemplos:

1 — Considerando as várias entidades, todas públicas, que irão pagar a estação multimodal da Expo, não se sabe a quanto montará o seu custo, face à complexidade do projecto. Ao que nos consta, os próprios construtores não conseguem fazer uma avaliação razoavelmente exacta dos custos.

2 — Alguns médicos recebem de algumas firmas farmacêuticas impressos nos quais são duplicadas as receitas que prescrevem. Consta que recebem mil escudos por cada receita passada. Muitos doentes estão, desta forma, tomando medicamentos de que não necessitam e certas empresas farmacêuticas a cometerem fraudes suportadas pelo Orçamento do Estado.

3 — Existem empreiteiros florestais que se encarregam de fazer florestação. Agregam grupos de proprietários que têm as suas terras incultas, com a ajuda remunerada de alguns líderes locais. Os agrupamentos de proprietários são subsidiados a cem por cento (lindo perdido), para florestas ou reforestar as suas propriedades.

Os trabalhos são programados para gastar o máximo de horas máquina, fora de quaisquer padrões de razoabilidade.

As florestas que ardem têm sido prioritariamente subsidiadas.

Será bom averiguar que áreas recém-florestadas ardem e que ciclo está montado entre empreiteiros de florestação, subsídios e fogos.

• Sem grande esforço será possível juntar a estes muitos outros exemplos. Não estamos convencidos de que o Governo e mais especificamente o Ministério das Finanças sejam capazes de debelar este tipo de situações até 1997.

Sendo assim, não é possível falar de um orçamento de rigor. Melhor será pôr no Orçamento de 1997 o rigor possível dizendo, rigorosamente, o que se pensa fazer para 1997 e para o futuro, antes de mais, na eliminação dos abusos inaceitáveis em matéria de despesas.

O País está a parar

- Ao falar com os cidadãos eleitores, desde os motoristas de taxi aos empresários, é comum um comentário do tipo: "**Está tudo muito parado**".
- É evidente que as férias dão a noção de uma certa paralisia mas existe por aí, no ar, um feeling que temos a obrigação de tentar compreender.
- O estado de espírito dos agentes económicos e dos cidadãos, simples eleitores, é tão valioso quanto as previsões dos macro-economistas. Se o feeling existe, a economia portuguesa vai abrandar e não há previsão que lhe valha.
- Uma das fórmulas para detectar os fundamentos do feeling será a de fazer uma contraprova: Existirão razões que levem os cidadãos a pensar que o país está a avançar?
- Podemos ensaiar uma enumeração de aspectos sensíveis sob o ponto de vista psicológico:

1 — O debate político centrou-se na Regionalização, nas dívidas dos clubes desportivos, na amnistia às FP 25 de Abril e nas "guerras" sobre referendos e revisão constitucional.

Temos de admitir que os temas mais quentes do debate político têm pouco a ver, directamente, com desenvolvimento económico e com o bem estar dos cidadãos.

2 — Desenvolveram-se nos partidos da oposição, à direita, lutas intestinas que criam sempre nos cidadãos uma noção de instabilidade.

O próprio PS dá alguns sinais que podem criar uma imagem de alguns problemas internos.

3 — O Governo tem necessidade de ajustamentos, os quais lançam sempre dívidas no espanto dos agentes económicos.

4 — A agricultura está numa situação extremamente difícil, que as políticas dos governos anteriores agravaram e que foi, agora, agudizada com a crise das vacas loucas. O Governo não conseguiu ainda inverter estas tendências.

5 — As pescas sofrem de todas as malditas próprias de uma actividade decrépita e viciosa, sem que nenhuma alteração de fundo tenha sido introduzida.

6 — Começa a constar que o ano turístico não será brilhante.

7 — A indústria exportadora, tendo como principal cliente o mercado europeu, respira ao seu ritmo, situação agravada pelo desaparecimento permanente das unidades produtivas mais desactualizadas.

8 — A criação de emprego não melhorou sensivelmente.

9 — A criminalidade real não melhorou sensivelmente.

10 — Os resultados desportivos têm sido decepcionantes face às expectativas criadas. Para o "ego nacional," é um ponto muito negativo e alimenta os nossos tradicionais complexos de inferioridade face aos estrangeiros.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

11 — Os media mantêm um ambiente altamente negativo no que respeita à vida, aos seus valores e aos referenciais de base em que assenta uma sociedade moderna.

- É evidente que o Governo pode apresentar números e factos para demonstrar que avançamos mas nós estamos falando de feelings, de factores psicológicos e não de estatísticas ou de factos.

- Também não podemos esquecer que uma das características mais positivas deste Governo, **não esconder os factos**, não pode trazer aos portugueses uma imagem optimista do país. Habitados à imagem de "oásis" cavaquista, os portugueses estão a dar-se conta das tristes realidades que afectam todos os sectores.

- Não deixa de ser interessante verificar que os portugueses não culpam o Governo pela situação de paralisia que paira no ar. Sintoma de que o clima de diálogo e de verdade lançado, principalmente pelo Primeiro-Ministro, ainda não sofreu uma usura que será natural noutras condições. Mas há que agir antes que o clima psicológico se altere.

- Também deve ser feita uma referência às incertezas criadas no que respeita à Segurança Social e à Caixa Geral de Aposentações. São situações de incerteza divulgadas validadamente mas que não podem deixar de afectar o optimismo desejável.

- Os macroeconomistas vêm prevendo ritmos de crescimento inferiores a três por cento. Sem entrar na discussão da validade dos seus métodos de previsão, temos de admitir que previsões não são objectivos.

Se os micro-economistas fazem previsões, extrapolando as tendências verificadas no passado, os objectivos são o terreno próprio dos gestores, dos empresários e dos políticos. Mas é aos políticos que incumbe dar o sinal e criar as condições para que os agentes económicos e os portugueses em geral se lancem em caminhos mais ambiciosos.

Nós temos de nos aproximar dos níveis europeus e, nos últimos anos, estamos em afastamento.

- Os economistas afirmam que o crescimento económico não se decreta e têm razão. Também é verdade que em todos os países onde se têm verificado crescimentos económicos rápidos, tem havido uma atitude liderante por parte dos respectivos governos.

- Será exagerado estabelecer um objectivo de dois por cento acima do crescimento médio da União Europeia?

É evidente que tal objectivo não é viável sem algumas alterações drásticas nos métodos, nos tempos de intervenção e de decisão, na objectividade das análises, na luta pela conquista de mercados, no aproveitamento racionalizado dos nossos recursos, etc.

Mas não é essa alteração o que afinal procuramos?

- Se não dispusermos de mais elevados ritmos de crescimento económico as nossas políticas sociais vão continuar a pecar por graves deficiências, possivelmente agravadas relativamente à situação actual.

As dificuldades para alcançar os níveis impostos pelos critérios de convergência serão maiores.

- Alguns ópticos dirão que um crescimento mais rápido provocará uma subida da inflação. Fazendo parte da União Europeia, integrados num mercado único, podemos dizer que a oferta é suficientemente abundante para aguentar facilmente pequenos aumentos de pressão da procura sem aumentos de preços.

A crise de emprego, com uma oferta de trabalho que ultrapassa largamente a procura, inclusivamente de jovens com formação superior, revela que também não será por aí que se podem registar sensíveis pressões inflacionistas.

Para crescermos precisamos de empresários. Além de todo o apoio e estímulo que os empresários nacionais deverão ter, seremos certamente forçados a calivar mais empresários e empreendimentos estrangeiros.

- Para crescermos, mais rapidamente, precisamos de libertar mais cedo a sociedade civil da teia burocrática e corrupta das autorizações prévias. Para tanto, sistemas de autocontrolo da própria sociedade civil poderão ser vantajosamente montados e clara responsabilidades devem ser pedidas aos cidadãos, aos profissionais e aos agentes económicos.
- Vamos aceitar o feeling de que estamos parados ou vamos aceitar os fortes desafios de um crescimento económico mais acelerado?

Esta é uma boa reflexão para este tempo de férias.

Um primeiro comentário político ao Relatório da Comissão para Desenvolvimento da Reforma Fiscal

Fundamentalismo nas Receitas e laxismo nas Despesas?

- Na introdução do Relatório diz-se o que é, quanto a nós, essencial:

"O peso das receitas fiscais (incluindo contribuições para a Segurança Social) em relação ao PIB aumentou muito substancialmente nos últimos 20 anos: segundo os dados publicados pela OCDE, combinados com os dos relatórios das propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 1995 e 1996, a proporção daquelas receitas em relação ao PIB passou de 21,9% em 1973 para 32,9% em 1983, desceu posteriormente até 27,6% em 1987 e voltou a subir nos anos seguintes até 32% em 1994".

A Comissão considera que: "nos próximos anos não vai ser fácil conseguir novos aumentos muito significativos daquela proporção, não só porque as perspectivas de crescimento económico a nível europeu e nacional não são muito risonhas, mas também porque o nível de fiscalidade em Portugal é já relativamente elevado para um país com o rendimento per capita do nosso. De facto, embora segundo os dados da OCDE, o ni-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

vel de fiscalidade em Portugal esteja substancialmente abaixo da média da União Europeia (que anda por cerca de 42% do PIB), ele pode, em termos comparativos, ser considerado relativamente pesado para um país cujo rendimento per capita está quase 40% abaixo da média europeia”.

- Face a esta constatação a Comissão avança para a tão mediática questão da fraude e da evasão fiscais, e espera, através da sua redução, poder distribuir melhor a carga tributária.
- Ora nós pensamos que nesta matéria da fraude e da evasão fiscais se impõe uma realista reflexão para não caírmos em afirmações muito mediáticas mas pouco produtivas, talvez perigosas, possivelmente geradoras de movimentações de desconflança que levam anos a recuperar.

Existem fraude e evasão fiscais mas a sua existência não pode eximir-nos a esta pergunta básica: **Como gasta o Estado Português os cerca de 32% do PIB que cobra em cada ano?**

Enquanto o Estado Português gastar, tão emadamente quanto é óbvio, os dinheiros públicos, reduzirá a sua autoridade para exigir dos cidadãos o rigoroso cumprimento das suas obrigações fiscais.

Rigor nas receitas e laxismo nas despesas são situações incompatíveis.

- Equacionemos o problema da evasão fiscal.

Sempre ouvimos dizer aos Ministros das Finanças que quando a carga fiscal excede certos limites a evasão é imparável.

A Comissão reconhece que será desejável reduzir a taxa de IRC, aumentar os limites de não tributação em IRS e alargar os escalões de progressividade desse imposto. Para poder suportar estas reduções espera os resultados do combate à fraude e à evasão fiscais.

A primeira questão que deve colocar-se é a de saber se reduzindo esses impostos não estamos a contribuir para reduzir a evasão e a fraude. É nossa convicção que o alargamento dos escalões do IRS, reduzi-lo a evasão e evitarão efeitos secundários onerosos como a venda de mercadorias por fora, sem pagamento de IVA.

A softguldão fiscal contribuiu para a evasão em IRS, fomentou as vendas sem IVA e reduziu as receitas para a Segurança Social.

Cabe aqui, portanto, uma questão dilemática: Reduzir impostos para reduzir a evasão ou combater a evasão para poder reduzir os impostos?

- Consideremos, sem preocupações executivas, alguns aspectos de evasão fiscal ou de benefícios fiscais a que a opinião pública não pode deixar de ser sensível.

1 — Se as entidades fiscais se dirigem ao comércio ambulante para verificar as origens das mercadorias vendidas e o pagamento do respectivo IVA terão debelado uma importante fonte de evasão fiscal.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

Apesar de ser o exemplo mais perceptível de economia paralela, será de evitar uma "revolução", pelo que será avisado informar que esse controlo será efectuado a partir de uma data futura (Talvez um prazo de dois ou três meses).

Recomendamos, para começar, a Feira de Carcavelos ou o Mercado do Relógio.

O contrabando entra, igualmente, nesta categoria com gravames fiscais importantes em casos como o tabaco.

2 — Ao nível dos quadros das empresas os "trínge benefits" foram a grande válvula de escape. O alargamento dos escalões do IRS reduzirá os "trínge benefits" sem prejuízo fiscal e evitará, ainda, as vendas clandestinas.

Acresce que uma reforma adequada da Segurança Social e a extensão do regime de capitalização para salários superiores ao plafond que, muito provavelmente, virá a estabelecer-se, vai levar os próprios quadros a uma maior transparência dos seus salários.

3 — O pequeno comércio e os estabelecimentos de restauração são sempre difíceis de controlar. O Dr. Medina Carreira tem rememorado a hipótese de se voltar à chamada licença de porta aberta que existiu no passado. Julgamos que o pequeno comércio e a pequena indústria ganhando muito maior transparência se forem taxados por formas indirectas mas objectivas.

Nestes casos o IRC deveria ser suficientemente reduzido para criar uma ideia clara de que a evasão não vale a pena.

Os métodos indiciários não podem envolver qualquer discricionaridade a qual se transforma, num país como o nosso, muito facilmente, numa subtil corrupção.

Uma averiguação dos níveis de vida dos funcionários ligados à arrecadação de impostos será importante, para garantir a sua indispensável idoneidade.

4 — Os biscateiros e indivíduos prestadores de pequenos serviços são uma fonte de clandestinidade. É de todos, o problema mais delicado para o qual teremos de criar esquemas de fiscalidade imaginativos e não muito penalizantes.

5 — Os rendimentos da agricultura estão em grande parte fora de controlo dada a pulverização das pequenas explorações. Só a organização da comercialização em unidades bem estruturadas do tipo empresarial ou cooperativo pode permitir um controlo diferente.

6 — A Sisa é um imposto sempre posto em causa e a Comissão volta de novo a falar na sua extinção.

Casos de evasão em matéria de Sisa tendo como protagonistas figuras importantes da cena política, têm sido divulgados largamente pelos meios de comunicação. Há impostos mais respeitados pelo contribuinte do que outros. A Sisa é dos menos respeitados e o clima geral de que falamos não é alheio a essa falta de respeito.

Assim, parece ser necessário: ou acabar de uma vez por todas com a Sisa ou encontrar métodos de cálculo diferentes, por exemplo em função da área. A área é um ele-

mento objectivo que pode ser conferido pelo notário através da cademeta predial. Alguns critérios de racionalização poderão ser acrescentados à área, o que não é difícil.

Ao alterar o critério de lançar o imposto os compradores vão exigir quitação pelo valor pago e, dessa maneira, contribuir para corrigir os resultados das empresas vendedoras.

7 — As profissões liberais constituem um grupo social constantemente citado em matéria de evasão fiscal.

Os médicos, em clínica privada, passam recibos que podem ser utilizados para dedução à matéria colectável pelos doentes. A partir do momento em que a dedução passou a ser aceite os médicos têm sido forçados a passar recibos. Se o não fazem é porque os doentes não exigem, se não exigem não deduzem e, portanto, o fisco só pode ser prejudicado na diferença de taxas de imposto entre o médico e o doente.

É nossa convicção que a evasão já se reduziu substancialmente mas um maior resultado poderá ser obtido se os cidadãos, em geral, estiverem bem informados sobre a deductibilidade das despesas com cuidados de Saúde em clínica privada.

A generalização dos Seguros de Saúde e de outros subsistemas torna igualmente obrigatória a passagem de recibos pelos médicos.

Pergunta-se se um sistema idêntico não poderá ser criado para as despesas com advogados e outros profissionais liberais, admitindo que uma percentagem das contas pagas possa ser deduzida à matéria colectável no caso dos contribuintes individuais.

A generalização dos seguros de assistência jurídica contribuirá, igualmente, para a materialização necessária. Talvez devesse pensar-se na deductibilidade dos prémios à matéria colectável dos segurados.

B — Tomemos o último grupo social relevante: o dos empresários.

À medida que as economias se abrem mais difícil se torna controlar os empresários em termos fiscais. E esse é um custo, crescentemente aceite pelos Estados, que fazem vista grossa a situações bem evidentes (Anote-se, a título de exemplo, a situação fiscal no Luxemburgo comparativamente com os restantes países da União Europeia).

Os Estados e os Governos, mais evoluídos, já compreenderam que os impostos directos sobre os rendimentos, dos indivíduos ou das empresas, não respondem, eficazmente, às necessidades de receitas fiscais.

Os impostos directos, como o Estado Providência, já viveram melhores dias. Há que encontrar novas fórmulas e novos equilíbrios. Os fundamentalistas fiscais não conseguem vencer a força das realidades, a menos que queiram fechar fronteiras e criar Estados Policiais.

O crescimento dos impostos sobre o consumo, as recomendações da Comissão de que o IRC e o IRS deverão abrandar, são o reconhecimento do que acabamos de afirmar.

Em matéria de impostos como de taxas de juros acha-se muito fácil subir mas tem-se imenso medo de descer. É esse medo que alimenta a fraude e a evasão fiscais, é esse

medo que provoca uma enorme maré de retalhos, com pouca coerência global, em matéria de isenções e benefícios fiscais.

A fiscalidade sobre as empresas deve fazer-se com objectividade e com eficaz fiscalização. Muitos dos aspectos focados anteriormente, como por exemplo pagamentos por fora aos quadros, desaparecerão se criarmos as condições para isso, mas teremos de aceitar que, para além dos casos crime, haverá sempre uma margem incontrolável, resultado da economia global em que vivemos.

- De tudo o que se disse parece poder concluir-se que a fraude e a evasão fiscais não são um problema de ricos mas sim um problema de grupos sócio-profissionais e da falta de flexibilidade dos sistemas de impostos que lhes são aplicáveis.

Com alguma imaginação e também alguma coragem a situação pode ser substancialmente melhorada, tendo em conta que o que se trata é apenas de uma melhor distribuição da carga fiscal e não do seu aumento, como diz a Comissão.

Alguns sistemas de controlo de fiscalização são simples se se quiser ir ao sítio certo em vez de recorrer a métodos sofisticados.

- Temos de admitir que se durante algumas décadas foi possível incoerir em despesas públicas e encontrar a sua cobertura numa carga fiscal progressiva, hoje, chegámos ao ponto limite que obrigará a uma compressão das despesas, na impossibilidade de aumentar a carga fiscal e na necessidade ou conveniência de a reduzir.

Mas o sistema fiscal também terá de mostrar-se imaginativo e flexível capaz de se adaptar às novas condições das sociedades modernas, cada vez mais abertas ao exterior, com contribuintes cada vez mais instruídos e aptos a compreender o mundo em que vivem.

- Vamos analisar, cuidadosamente, sob o ponto de vista técnico, as recomendações da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal mas, à primeira vista, algumas poderão revelar-se de consequências incontroláveis.

As polícias e o fisco não podem invadir a vida íntima dos cidadãos para além de certos limites.

No livro "The World in 2020" de Hamish McFar (Harvard Business School), o autor afirma:

"Os eleitores não vão eleger políticos que aumentem os impostos, quaisquer que sejam os resultados das sondagens de opinião".

"Os governos que tentarem aumentar os impostos, para além dos limites aceitáveis, têm de preparar-se para perder receitas, em parte pelo impacto da fiscalidade no crescimento económico, em parte porque tanto os negócios como os cidadãos ricos vão emigrar".

Ao que correm muitos ricos do mundo escolheram o Reino Unido para viver sob uma lei fiscal mais favorável.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

A evolução das telecomunicações vai permitir aos quadros nos próximos 25 anos, escolher o país de sua residência de acordo com o seus gestos e também para procurarem maiores vantagens fiscais.

Portugal precisa de atrair pessoas e negócios e não de os afastar.

Em termos globais, a situação das receitas face ao PIB está, no parecer da Comissão, no limite do possível.

Podem e devem conseguir-se aperfeiçoamentos mas todo o cuidado será pouco para não cairmos em fundamentalismos.

Às vezes na ânsia de aperfeiçoar um sistema globalmente no limite criam-se problemas com custos insuportáveis.

O povo diz que o óptimo é inimigo do bom.

Associação Industrial Portuguesa · AIP

1. Não estando em causa a qualidade técnica do trabalho desenvolvido pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal (CDRF), resulta claro que o posicionamento da Comissão está excessivamente influenciado pelo princípio de que é necessário aumentar as receitas fiscais, assumindo-se o combate à fraude e evasão fiscais e a redução dos benefícios fiscais como meios importantes de aumentar as receitas.

2. É evidente que o Sistema Fiscal tem que ter, como um dos seus objectivos principais, a obtenção de receitas compatíveis com os objectivos da política económica e social.

Mas, também é verdade que a Fiscalidade exerce influência significativa na própria actividade económica (que no fundo determina o nível de receitas, pelo que não é indiferente o modo como o Sistema Fiscal determina a obtenção de receitas).

Por exemplo, uma menor carga fiscal, uma maior simplificação não serão em muitos casos um bom instrumento no combate à evasão e fraude fiscais? Empresas mais capitalizadas não gerarão mais lucros e consequentemente mais impostos?

3. Neste sentido, não nos parece que a Comissão tenha dado a necessária importância no desenvolvimento da Reforma Fiscal à necessidade de adequar o nosso Sistema Fiscal a novas realidades da economia portuguesa, constituindo-se, assim, como um instrumento que urge aperfeiçoar num contexto de competitividade global dos sistemas de enquadramento da actividade económica e social.

4. Como exemplo, sendo praticamente consensual em Portugal que o nosso Sistema Fiscal discrimina pela negativa a actividade empresarial, na medida em que penaliza os rendimentos obtidos em actividades de risco relativamente a aplicações sem risco, algumas medidas recomendadas vão no sentido de agravar ainda mais a situação existente.

5. Num contexto de crescente globalização das economias e dos mercados em que, por exemplo, o capital é hoje já um factor totalmente móvel, haverá necessariamente que repensar princípios que actualmente não se ajustam à evolução das economias.

6. Não está só em causa a necessidade de melhorar a aplicação do Sistema Fiscal visando, nomeadamente, a evasão e fraude fiscais ou eliminando distorções existentes com incidência económica.

Mas, impõe-se, essencialmente, uma melhor adequação da fiscalidade às necessidades de uma economia aberta e competitiva, uma melhor qualidade na acção da Administração Fiscal, uma significativa simplificação administrativa e uma Justiça Fiscal que actue atempadamente.

7. Neste âmbito, por exemplo, o combate à evasão e fraude fiscais, com o qual se concorda, aparece mais ligado à justificação para limitar princípios importantes, como sejam, o ónus da prova e o sigilo bancário, do que às origens e razões da situação existente.

8. Da análise do Relatório da CDRF, e tendo como base algumas das questões consideradas mais relevantes para a actividade empresarial, referem-se nos pontos seguintes alguns aspectos que se consideram mais significativos.

9. **Ónus da prova** — É matéria particularmente sensível e que corresponde a um dos principais vectores da Reforma Fiscal de 1989.

É evidente que a AIP é frontalmente a favor de que as empresas devem cumprir as suas obrigações fiscais, não só como quota-parte das respectivas responsabilidades para o todo nacional, mas também porque o não cumprimento de tais obrigações gera um clima de concorrência desleal entre as empresas, que deve evitar-se.

Temos, no entanto, como bastante inconveniente, a proposta da CDRF da inversão do ónus da prova tal como vem formulada.

Na verdade, deve continuar a competir à Administração Fiscal provar que o contribuinte é que se encontra em falha para com o Estado e não o contrário. Por outro lado, a proposta da CDRF assume contornos muito extensos, sendo praticamente uma generalização da inversão do ónus da prova, bastando, para tal, por exemplo, que o contribuinte se esqueça de evidenciar um rendimento (ainda que por negligência) ou que a Administração entenda que se está perante uma infracção fiscal para que, automaticamente, o ónus da prova fique a cargo do contribuinte.

Ora, como é sabido, nestas matérias pode haver bastante de subjectivo. Pense-se no caso de a Administração entender que se está perante uma infracção fiscal e o contribuinte a fazer prova dos factos. Finalmente, deve-se-lhe ter tido em conta que em matéria criminal, o ónus da prova continua, naturalmente, a impendar sobre quem acusa e que esse princípio deveria ser transposto para as infracções fiscais em geral, independentemente de serem crimes ou não.

Em síntese, é ponto de vista da AIP que, como regra, deve continuar a impendar sobre a Administração Fiscal o ónus da prova e só muito excepcionalmente é que este deverá ficar a cargo do contribuinte. Tal como foi configurada pela CDRF é de todo em todo inaceitável a forma como se propõe a inversão do ónus da prova.

10. **Métodos indirectos de determinação da matéria tributável** — Trata-se, também, de uma área bastante sensível em relação à qual é necessário que o novo sistema que se pretende instituir não venha a gerar iniquidades e injustiças maiores do que aquelas que hoje se verificam. Assim, parece de afastar liminarmente todo e qualquer sistema que, ainda que formalmente baseado em médias ou índices, deixe uma enorme margem de arbítrio à Administração Fiscal, momento aos Chefes de Repartição de Finanças.

Por outro lado e no que concerne às médias, é entendimento da AIP que, dada a diversidade existente no nosso tecido industrial, estas estão longe de poder retratar fielmente um dado sector de actividade pelo que, uma tributação nelas assente, poderá contribuir para um agravamento das injustiças. Aligura-se mais plausível a hipótese de uma tributação mínima para certos sectores de actividade ou em função da dimensão das empresas (ver maior desenvolvimento a propósito do IRC).

11. Sigilo bancário — Trata-se, igualmente, de matéria bastante polémica que é necessário ponderar com cuidado. A favor da posição da CDRF podem aduzir-se os argumentos de que facilita a acção fiscalizadora da DGCI e de que pode desincentivar a fuga fiscal, já que o contribuinte potencialmente verá as suas contas bancárias ser objecto de análise e, também, que a generalidade das legislações europeias permite o acesso, meramente administrativo, às mesmas. Todavia, os argumentos contrários parecem mais convincentes. O risco de a medida ser mal entendida pelos cidadãos, em geral, pode levar a uma acentuada deslocalização de capitais. Por outro lado, a experiência demonstra que noutros países, como a Espanha e a Itália, persiste um elevado grau de evasão fiscal, se bem que não haja limitações às contas bancárias por parte do Fisco. Finalmente, para acentuar a insegurança do cidadão contribuinte constata-se a utilização, por parte da CDRF, de conceitos bastante indeterminados como, por exemplo, a simples "dúvida fundada" como fundamento para acesso administrativo às contas bancárias.

Em síntese, é parecer da AIP que o sigilo bancário é uma realidade que deve ser preservada, admitindo-se, porém, que possam tipificar-se as situações em relação às quais a Administração Fiscal possa solicitar ao Poder Judicial o acesso às contas bancárias.

12. Tributação das remunerações acessórias — É inaceitável a proposta de aumentar para 40 por cento a taxa de tributação autónoma das despesas confidenciais, admitindo-se, em contrapartida, que as mesmas possam vir a ser objecto de um plafonamento por referência, por exemplo, ao volume de negócios.

Por outro lado, é muitíssimo grave a proposta de só admitir como custo 20 por cento das despesas de representação, pelo que parece antes de se manter o esquema actual (tal como propõe, de resto, a CDRF no capítulo do IRC, em contradição com o presente capítulo).

13. Tributação das aplicações financeiras — Trata-se de um conjunto de propostas susceptíveis de gerar bastante controvérsia e com resultados, quer na esfera dos contribuintes, quer na do Estado, bastante difíceis de prever e que se alijuram, na grande maioria, vivamente de desaconselhar. Desde logo, é muito discutível, sendo mesmo desajustada, a proposta de tratamento diferenciado dos depósitos (a prazo e à ordem) face a outras aplicações financeiras (como as obrigações e os títulos da dívida pública).

Para os primeiros, a CDRF propõe que seja mantida a aplicação de uma taxa liberatória, enquanto que para os segundos já propõe o englobamento obrigatório dos rendimentos, tomando-os, aparentemente, menos atractivos — em particular para os contribuintes com taxa marginal de tributação superior a 20 por cento — o que levará a uma mais que provável subida das taxas de juro destas aplicações, a fim de que os aforradores continuem interessados em subscrever tal tipo de títulos.

Não se percebe qual a vantagem de uma tal proposta.

Além disso, mesmo para o Estado, a receita poderá vir a cair na medida em que os pequenos aforradores, que hoje em dia, por ignorância, não optam pelo englobamento facultativo, passarão a ter de o fazer e, nessa medida, em muitos casos poderão vir a recuperar imposto quando da apresentação obrigatória do modelo 2 do IRS.

Por outro lado, é absolutamente inaceitável a proposta de, para além de se manter o englobamento obrigatório dos juros dos suprimentos, vir ainda a estabelecer-se um limite a partir do qual os juros pagos pela empresa não são consideráveis como custo. Trata-se de mais uma medida desajustada à vida empresarial e, nessa óptica, de não escolher.

No tocante aos dividendos, também o tratamento fiscal proposto pela CDRF é particularmente grave. Desde logo, propõe-se, uma vez mais, o englobamento obrigatório dos rendimentos — tornando, potencialmente, menos atraente o investimento no capital das empresas — e critica-se o regime hoje existente de benefícios fiscais em favor de empresas cotadas em Bolsa ou de empresas a privatizar.

Neste último aspecto, aligora-se claro que a CDRF desconheceu o interesse que há em incrementar o número de empresas que sejam cotadas em Bolsa e que acaba por ter reflexos positivos para a própria receita, já que as exigências que são feitas às empresas a isso podem conduzir.

Por outro lado, não se entende, num momento em que se constata ainda uma enorme fragilidade das empresas, que recomendaria mesmo políticas activas conducentes a reforçar os seus capitais próprios, que se proponha o englobamento dos rendimentos dos capitais investidos, uma vez que, como se disse, tal irá contribuir para uma menor atractividade potencial do investimento nos capitais das empresas.

Reflexo, também, do posicionamento muito negativo da CDRF em torno da problemática da aplicação de capitais nas empresas está o seu posicionamento face à eliminação da dupla tributação económica, onde se propõe que seja mantido o actual crédito de imposto de 50 por cento em vez de se eliminar completamente a dupla tributação. Como medida positiva, realça-se a possibilidade de se permitir a aplicação do regime do artigo 45º do CIRC a participações a partir dos dez por cento (em vez dos actuais 25 por cento) e no encurtamento do prazo de detenção previsto nesse artigo, reduzindo-o de dois para um ano.

Também se nos aligora merecedor de alguma crítica a obrigatoriedade de os ganhos na venda de activos nas empresas (mais-valias) passarem a ser objecto de englobamento obrigatório, se bem que, se o período de detenção for superior a 12 meses, o referido englobamento se faça por 50 por cento. Face à conjuntura actual parece preferível manter o actual regime.

Como é óbvio, são de aplaudir as propostas da CDRF no sentido de incluir no âmbito do valor de aquisição dos prédios os custos tidos com a siza, bem como com os demais encargos respeitantes à aquisição de imóvel.

14. **IRS** — Parece positiva a proposta de se alargarem os escalões e as deduções do IRS. Todavia, condicionada, como está, tal proposta pode não significar nada de concreto.

De resto, mantém-se a orientação restritiva na concessão de benefícios fiscais, com uma restrição adicional — e criticável — de limitar as deduções dos encargos com a saúde, ficando por clarificar, por exemplo, o que pensa a Comissão das despesas de educação (serão para eliminar?).

É também criticável a postura da GDRF no que concerne à aplicação de mecanismos presuntivos que permitem aplicar a trabalhadores com "recibo verde", o regime, para efeitos fiscais, da categoria A. Pensa-se que não deveria a Administração Fiscal introduzir tal tipo de mecanismos, quer porque para tal não está vocacionada, quer porque a faculdade não é a sede própria para diminuir quaisquer conflitos que se venham a colocar nesse domínio.

15. **IRC** — As propostas de alteração, no domínio do IRC não são muito profundas. Têm como nota positiva a possibilidade da diminuição das taxas do IRC, proposta essa, contudo, que se encontra uma vez mais condicionada ao êxito na luta contra a evasão e fraude fiscais.

Por outro lado, surge como hipótese de trabalho a criação de um novo imposto a incidir sobre as empresas — tributando o seu activo bruto ou, em alternativa, configurando um verdadeiro imposto mínimo de montante não superior a 300 contos — que seria dedutível à colecta do IRC, funcionando em sistema de vasos comunicantes.

A aceitar-se, em princípio, esta proposta, a mesma deveria ficar condicionada à não aplicação de métodos indiciários na determinação da matéria colectável e à não aplicação da inversão do ónus da prova. Por outro lado, dever-se-ia sempre, no âmbito de um "Pacto de Moralização Fiscal", estabelecer que os acréscimos de receita provenientes da institucionalização de um imposto mínimo deveriam servir de contrapartida à redução da taxa do IRC, em geral, e mais acentuadamente, nas empresas cotadas em Bolsa.

Além disto, propõe-se, ainda, que o prazo para reporte de prejuízos se alargue para sete anos e que se consagre uma taxa diferenciada (v.g. de 20 por cento) para as empresas que se instalem em zonas regionalmente mais desfavorecidas.

No que concerne à tributação pelo lucro consolidado, além das propostas da GDRF a que se dá anuência, propõe-se que se avance no sentido de consagrar redução do limite mínimo da matéria colectável numa base consolidada de 65 para 50%, por forma a não penalizar tão significativamente a transmissibilidade de prejuízos dentro do grupo.

Finalmente, como questão de relativo pormenor, não se entende a necessidade de regulamentar o que é que se entende por clara e a quem se destina, parecendo preferível equacionar a questão à luz de princípios de genéricos quanto à quantificação do que é aceitável considerar como custo (tal como se admitiu também nas despesas confidenciais).

16. **IVA** — Nada de muito especial a assinalar, a não ser que se afirme bastante grave o encurtamento do prazo para entregar as declarações do imposto acompanhadas, naturalmente, dos meios de pagamento. De assinalar, também que qualquer modificação do regime de tributação dos imóveis em sisa, pelo regime de tributação em IVA deverá merecer um estudo aprofundado em ordem a determinar as consequências na fiscalidade incidente sobre tal tipo de bens.

Finalmente, por nos parecer que o assunto deverá merecer acolhimento, relembra-se a necessidade de isentar de IVA a generalidade dos subsídios concedidos às empresas, nomeadamente, os concedidos pela União Europeia.

17. Imposto do Selo — Afigura-se à AIP que deverá ser dada prioridade à redução — até à sua eliminação por completo — do imposto do selo sobre as operações bancárias de modo a contribuir para o embasamento do crédito e, conseqüentemente, para aumentar a competitividade das empresas. Nada há a opor, evidentemente, a uma simplificação e modernização do respectivo Código do imposto, bem como da Tabela Geral anexas.

18. Impostos sobre o Património — Neste domínio, parece positiva a atitude da CDRF no sentido de que não deve haver um aumento geral do nível de tributação, mas antes uma redistribuição da mesma de entre os sujeitos passivos dos diferentes impostos. Em tese geral, está de pugnar por uma sensível diminuição das taxas da Contribuição Autárquica, admitindo-se um aumento, ainda que moderado e escalonado no tempo, dos valores tributáveis dos prédios inscritos nas matrizes prediais, em particular daqueles cujo montante se encontra mais desajustado, por ser mais antigo.

Quanto à sisa, no mínimo, caso não se caminhe no sentido da sua eliminação, parece adequado fazer um ajustamento de escalões que aproxime a realidade fiscal da realidade do mercado, levando os contribuintes a declararem valores bem mais consentâneos com aqueles que estão subjacentes aos negócios de compra e venda de habitação. De resto, ainda que possa haver alguma perda de receita no imposto de sisa, julga-se que o mesmo poderá ser recuperado por via do incremento do IRC das empresas de construção civil.

19. Imposto de Sucessões e Doações — Ao contrário do que advoga a CDRF e ultrapassados os constrangimentos de ordem constitucional que se reconhece existem, parece correcto eliminar-se o imposto de sucessões e doações, tanto mais que a carga burocrática, o nível de receita obtido e a injustiça que o imposto comporta justificam-no plenamente.

Agosto 1996

Associação Comercial do Porto - ACP

1. O Relatório traduz um louvável espírito de reforma, dentro dos limites impostos pelo propósito de manter, no essencial, o quadro fiscal em vigor.

A Associação Comercial do Porto congratula-se, em particular, com o conjunto de propostas destinadas a aumentar a eficácia da administração fiscal — sem o que o sistema fiscal não poderá cumprir nenhum dos seus objectivos. A degradação a que chegou a administração fiscal em Portugal toma bem-vinda a generalidade dos esforços dirigidos a este aumento de eficácia.

2. Há, porém, no relatório, sinais menos encorajantes, sobretudo quando se aponta para a manutenção de um conjunto de aspectos negativos, que, a permanecerem, desvirtuarão por completo os resultados deste esforço de reflexão e melhoria do sistema fiscal.

É nomeadamente o caso de tudo o que se refere ao volume da despesa pública e à carga fiscal — matérias em que não se descurtina um efectivo propósito de contenção.

Num ambiente de crescente abertura, em que se toma necessário comprimir custos e uma administração mais rigorosa, as empresas nacionais têm estado sujeitas a esforços continuados de racionalização e reestruturação, implicando por vezes grandes sacrifícios. Não se exigir do Estado igual atitude e comportamento leva a que se duvide da boa intenção da reforma, abalando ainda mais a já fraca autoridade moral do Estado.

É nomeadamente o caso do pressuposto, adoptado no Relatório, de que é necessário manter os níveis actuais de receita fiscal do Estado. A Associação Comercial do Porto entende que a redução da carga fiscal tem de constituir uma prioridade. Quando muito, poderia aceitar-se que no lapso de tempo em que decorre o processo de convergência para a adesão à moeda única, a par de um esforço de compressão da despesa pública, se mantenham os actuais níveis da carga fiscal.

Só pontualmente o Relatório aponta para a diminuição da carga fiscal que recal a todos os níveis sobre a sociedade portuguesa. É decepcionante.

O excessivo peso da carga fiscal constitui, aliás, uma das razões porque o fisco não pode ser exemplar a punir a evasão.

A Associação Comercial do Porto aplaude todas as medidas que façam descer a carga fiscal e criem um sistema estável, transparente, socialmente justo e apoiado em serviços competentes e eficazes.

3. Sem prejuízo do apoio já declarado à generalidade das medidas tendentes a aumentar a eficácia da administração fiscal, e em particular a diminuir a evasão e a fraude fiscais, a Associação Comercial do Porto manifesta a sua preocupação pelas consequências

de uma quebra generalizada do sigilo bancário. Esta preocupação revela-se acrescida num clima, como o que vivemos, de desejável e salutar liberdade de movimento de capitais.

Existem formas de verificação e controlo mais adequadas, como a informalização e o cruzamento de informações fiscais, para citar apenas dois exemplos de medidas que não põem em causa o nível de confiança dos cidadãos.

Sem prejuízo de se reconhecer a necessidade de, em determinadas situações, o ónus da prova caber aos contribuintes, a Associação Comercial do Porto vê com preocupação a possibilidade de eventuais modificações nesta matéria serem aproveitadas para atitudes persecutórias por parte do Estado em relação a alguns contribuintes.

Reiteramos o essencial: defendemos a transparência do Estado para com a evasão e a fraude fiscais. Defendemos que se acabe com o regime de impunidade que tem vindo a introduzir injustiças e distorções de concorrência. Aprovamos a generalidade das medidas que vão neste sentido.

4. Após a reforma, cuja necessidade e urgência todos reconhecem, princípios e regras deverão permanecer inalteradas por períodos suficientemente prolongados, por forma a que as regras do jogo sejam bem conhecidas.

As alterações constantes da política fiscal, nomeadamente em sede de aprovação do Orçamento de Estado, não raramente com sinais contrários de ano para ano, ao sabor das necessidades conjunturais, retiram autoridade ao Estado, debruçam expectativas, confundem os agentes económicos, acamparam custos e ineficiência.

É tempo de pôr ponto final às sucessivas alterações de quadros de referência que cada Orçamento de Estado normalmente introduz, em função das necessidades conjunturais de financiamento público.

As necessidades de financiamento do Estado com carácter conjuntural devem ser satisfeitas por recurso a outros instrumentos (dívida pública, movimentos de tesouraria, etc.), e não alargando ou apertando o cinto fiscal, sempre que dê jeito ou seja necessário.

Um sistema fiscal vale pelo seu conjunto, enquanto instrumento regulador de solidariedade social e incentivador da poupança, do investimento, do trabalho e da riqueza nacional. Não deve nem pode ser alterado a todo o momento.

5. A Associação Comercial do Porto recomenda que se reforcem as medidas no sentido da harmonização fiscal, a nível europeu. As actuais diferenças, para além de distorcem a concorrência, promovem a burocratização e, uma vez mais, a evasão e a fraude fiscais.

6. É de maior importância que se eliminem todas as situações de dupla tributação de lucros — injustas e ineficientes, num ambiente em que se reconhece que a iniciativa e o capital de risco constituem recursos dos mais escassos.

Concorda-se também com as medidas tendentes a uniformizar o tratamento fiscal da poupança e dos instrumentos financeiros associados, tendo em vista aumentar a neu-

trabilidade fiscal — com excepção de instrumentos que cabe ao Estado promover, como é designadamente o caso dos fundos de pensões.

A sugestão de tributar apenas os juros reais, subtraindo à tributação o juro meramente compensatório das perdas de capital determinadas pela inflação, revestir-se-á, a ser aplicada, do maior alcance.

7. Há impostos cuja manutenção não se justifica - por estranhos à filosofia do sistema fiscal português. É nomeadamente o caso do imposto de selo. Devem ser eliminados, em obediência a princípios de consistência do sistema fiscal.

Outros, como o imposto sobre sucessões e doações, proporcionam receitas anuais insignificantes, quando comparadas com a máquina pesada de que necessitam e com a burocracia e horas de trabalho perdidas a que obrigam os cidadãos. Deveriam igualmente ser eliminados.

Defendemos a diminuição dos emolumentos notariais e de registos, assim como a delegação dessas funções em centros de formalidades, a constituir legalmente nas Câmaras de Comércio e Indústria reconhecidas.

8. Relativamente ao IRS, uma pequena nota. Ainda que as taxas marginais praticadas em Portugal não sejam das mais elevadas incidem, no entanto, sobre uma base de rendimentos substancialmente inferiores aos níveis europeus. Motivo pelo qual se recomenda uma reflexão mais aprofundada sobre este tema, pois trata-se de uma situação que, ao contrário do que seria desejável, não promove nem o trabalho nem a produtividade.

9. A Associação Comercial do Porto considera inaceitável o atraso em que se encontra a publicação das estatísticas das contribuições e impostos. Encontra-se em causa o direito à informação; e bem assim a possibilidade de realização de estudos e outros trabalhos indispensáveis às mais diversas finalidades.

10. Uma referência ao propósito de implementar níveis mínimos de tributação de profissionais liberais e de empresas, admitido no relatório e recentemente anunciado pelo Governo. Pode obedecer a objectivos de receita, por meios discutíveis. Não pode é ser apresentado nem confundido com medidas destinadas a aumentar a eficiência e a equidade do sistema fiscal, ou a moralizá-lo. É indispensável prevenir qualquer confusão a este respeito, ainda que involuntária.

Porto, Setembro de 1996

**Confederação da Indústria Portuguesa,
Confederação dos Agricultores de Portugal,
Associação Portuguesa de Bancos,
Associação Portuguesa de Seguradores
- CIP, CAP, APB, APS**

I. Introdução

Qualquer reflexão orientada para a transformação de um sistema fiscal deve, em primeiro lugar, sustentar-se nos objectivos económicos de médio e longo prazo. Ora justamente hoje, em Portugal, parece existir um largo consenso sobre esses objectivos, embora frequentemente a política económica não tenha sido capaz de os equilibrar com racionalidade e eficiência. Os signatários consideram que esses objectivos de política económica são, essencialmente, alcançar a convergência nominal e real com os restantes países da União Europeia e reforçar a competitividade da economia portuguesa em face das progressivas aberturas ao exterior e desregulação interior.

Sendo estes os propósitos, alinha-se necessário verificar de que modo se relaciona o sistema fiscal com o crescimento económico, com a redução do desemprego, com a formação do afluxo, com o investimento e com a internacionalização das empresas portuguesas.

Não foi esta, porém, a perspectiva da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal. De facto, segundo a advertência contida no respectivo relatório, a abordagem empreendida e as recomendações que dela resultaram centraram-se sobretudo nas questões de equidade, de neutralidade e de simplicidade do sistema fiscal, surgindo em plano marcadamente secundário a competitividade e a eficiência económica e social, porventura porque era essa a orientação sugerida pelo Governo.

Por ser assim, o referido relatório encerra uma abordagem em que os princípios político-sociais — igualdade, justiça —, os princípios político-económicos — suficiência, redução dos níveis de evasão — e os princípios da técnica tributária — sistematização, transparência, simplificação e coordenação — avultam claramente. Para os signatários, não há dúvida de que a avaliação do sistema com base nestes critérios é útil. Sucede, porém, que essa avaliação nunca será suficiente, podendo mesmo conduzir a resultados erróneos: é difícil assumir propostas de mudança que se desliguem completamente dos grandes objectivos de política económica e das envolventes concretas da economia portuguesa.

A título de exemplo, repare-se que é possível discordar dos níveis de equidade conseguidos com as regras que disciplinam a tributação dos rendimentos do capital, mas a alteração dessas regras não deve alhear-se da existência de uma apreciável liberalização dos movimentos de capitais; do mesmo modo, a simplificação e a neutralidade

apontam, porventura, para a redução ou eliminação de benefícios fiscais, mas as condições reais do nosso sector produtivo sugerem com certeza a atitude oposta.

Além disso, um ponto de vista dominado pela pressão orçamental — como foi, seguramente, o da Comissão —, tenderá a assumir uma posição conservadora quanto à estrutura dos tipos de receita, descuidando a exploração de outras vias igualmente eficazes na própria perspectiva orçamental. É inegável que o défice público é um dos maiores problemas estruturais da economia portuguesa, mas é igualmente verdade que persistem tipos de receitas que claramente reduzem a competitividade, e que poderiam ser substituídos pelo alargamento da base dos impostos com carácter mais geral — é o caso do imposto de selo que, proporcionando uma receita considerável, é globalmente nocivo para a competitividade das empresas.

No fundo — compreensivelmente, tendo em conta os parâmetros que lhe foram fornecidos pelo Governo — a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal utilizou os critérios que presidiram à própria Reforma Fiscal de 1988: a preocupação com a aproximação do sistema fiscal dos padrões dos sistemas dos principais países europeus, a preocupação com a definição de uma base que não discrimina os rendimentos de acordo com a respectiva origem, a preocupação com a produtividade dos impostos. Estes critérios parecem adequados num tempo de fortes limitações à liberdade de circulação de capitais e à liberdade de deslocalização das empresas, mas não são seguramente suficientes na época da globalização da economia e da construção do mercado interno europeu, ou na época da persistência de níveis de desemprego alarmantes. Houve uma altura em que, de facto, cada Estado podia livremente decidir sobre a configuração do seu sistema, sobre os níveis de equidade pretendidos, sem contar com as regras homólogas dos outros países. Hoje, porém, os sistemas fiscais são julgados pela sua aptidão para atrair a riqueza, para atrair o alor, em ambiente de competição internacional de jurisdições.

Os inquéritos internacionais de opinião mostram que as decisões internacionais de investimento e de escolha dos meios de financiamento tomam a tributação como um parâmetro fundamental. De resto, isto mesmo esteve presente no relatório Puding sobre a harmonização da tributação directa: o principal motivo para desenhar um programa ambicioso de harmonização foi o receio de que a competição de jurisdições fiscais, gerada pelo funcionamento do mercado global, produzisse uma erosão imparável das receitas fiscais dos Estados-membros. Devemos admitir, por outro lado, que nenhum programa de reforma dos impostos em Portugal pode desprezar as tendências da harmonização comunitária, as quais — especialmente no que diz respeito à tributação directa — não estão adequadamente ponderadas no relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

Além disso, a própria Comissão das CE tem produzido relatórios sobre o crescimento e o emprego que invariavelmente assinalam um papel importante ao sistema fiscal, com uma abordagem muito diferente da que era comum nos anos 70 e 80: se, no passado, com frequência, o sistema era um dado, que suscitava sobretudo reflexões em torno da

equidade, hoje não há dúvida de que aparece mais como uma peça fundamental da resolução dos problemas económicos típicos do fim de século.

Os signatários não se recusam a colaborar numa reflexão administrativa do sistema, e a avaliar as recomendações formuladas pela Comissão, nesta perspectiva; entende simplesmente que essa reflexão e as correspondentes recomendações não são suficientes para preparar uma "Nova Reforma". Sem o ponto de vista da competitividade interna e externa, qualquer reforma antecar-se-ia a constituir mais uma oportunidade perdida. Seja por causa da tributação do capital, seja a propósito dos poderes investigatórios da administração, seja no domínio da racionalização dos benefícios fiscais, qualquer mudança deverá necessariamente levar em linha de conta os seus efeitos económicos internos e externos.

Enfim, numa palavra, pode dizer-se que, ao lado da neutralidade, da equidade e da simplicidade a concórdia internacional é um parâmetro decisivo para se avaliar um sistema fiscal e para se alinhavarem os caminhos da sua reforma. É com base nesta ideia que procederemos à análise do relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal e que formularemos as nossas próprias alternativas às recomendações que nele se encontram.

II. A Administração Fiscal: a organização como factor de melhoria do relacionamento com os contribuintes e dos níveis de "adesão social ao sistema"; a redefinição do Estatuto de Contribuinte

1. Os signatários consideram que a deficiente organização da Administração fiscal é responsável, em grande medida, pela degradação sensível dos níveis de cumprimento das regras fiscais detectáveis na sociedade portuguesa. Com efeito, de entre todas as explicações conhecidas sobre a fraude e evasão fiscais, continuamos a dar maior atenção, como factor decisivo, àquilo a que os próprios especialistas chamam, em geral, a "probabilidade de se ser apanhado".

Óra a verdade é que esta probabilidade depende do modo como funciona a fiscalização ou inspecção dos contribuintes e da eficácia dos processos de recuperação dos créditos públicos e de aplicação das sanções correspondentes às infracções fiscais. Em todos estes domínios, nos últimos anos, ou foram tomadas medidas que prejudicaram a eficácia do sistema — medidas relacionadas com a gestão dos recursos humanos, com a racionalização dos custos, com opções de equipamento, com a própria orgânica administrativa — ou, pura e simplesmente, se assistiu à inércia total em campos que requeriam urgentes intervenções. De resto, perpassa por todo o Relatório uma crítica assumida à política que, neste aspecto, foi seguida até 1995, crítica essa que os signatários acompanham, em geral.

Não pretendemos formular sugestões globais sobre a orgânica administrativa, a não ser nos casos em que essa orgânica visivelmente interfere com a qualidade do relacionamento com os contribuintes e mesmo com os respectivos direitos.

2. Um primeiro aspecto a ter em conta é o da descentralização. As opções tomadas já na década de 90 concentraram nos Serviços Centrais competências que, em muitos casos, poderiam ser exercidas pelas Direcções Distritais; estas, por seu turno, desempenham funções que, por razões de comodidade, de informação e de proximidade melhor caberiam às Repartições de Finanças.

Os efeitos negativos da actual estrutura organizatória são conhecidos: por um lado, tendo-se delegado ao Director Distrital a competência para decidir todas as reclamações, produziu-se uma concentração de trabalho que rapidamente engarrafou as Direcções Distritais, mesmo em matérias com diminuto relevo, que poderiam ser apreciadas com prontidão pelos chefes de Repartição, com o consequente aumento da pendência média para valores inaceitáveis num Estado de direito; esta demora na decisão das reclamações mais simples tem conduzido os contribuintes a recorrer desnecessariamente aos tribunais, directamente ou mediante a utilização do indelimitado tático — é corrento, de facto, a convicção de que a reclamação graciosa constitui uma perda de tempo.

3. Tem-se verificado, por outro lado, que a informação a que o contribuinte tem acesso é diferente consoante o nível administrativo que a produz, o que normalmente provoca inúmeros transtornos e prejuízos. É frequente, por exemplo, as Repartições de Finanças escutarem os contribuintes por dívidas de IVA que já foram pagas directamente aos SIVA ou que foram objecto de compensação através do mecanismo dos reembolsos. Entendemos, por isso, que não é aceitável que a informação não circule prontamente por todos os níveis da Administração fiscal, nem sequer que esta última insista em exigir aos contribuintes cópias de documentos que já se encontram na sua posse.

4. Além disso, é sabido que a fiscalização é incipiente, desordenada e pouco cuidada. Os signatários consideram que, em primeiro lugar, é necessário, neste domínio, um grande esforço de racionalização dos meios existentes, bem como um aperfeiçoamento dos procedimentos. Não é compreensível, aliás, que, tendo a Reforma Fiscal de 1986 simplificado assinalavelmente a gestão dos impostos sobre o rendimento, libertando consequentemente os funcionários para outras tarefas, se tenha paradoxalmente assistido à fragilização das iniciativas de fiscalização. Tendo em conta a preocupação governamental — que os signatários obviamente partilham — com a fraude e a evasão e com a erosão das cobranças, a fiscalização deve ser eleita como o instrumento preponderante de transformação da actual realidade. Um sistema que, em nome destas preocupações, prefere abraçar a via das presunções ou de outras técnicas de determinação indirecta do rendimento, é um sistema que abdica da sua própria lógica e que desistiu de ser justo.

Igualmente condenáveis são, porém, iniciativas de fiscalização determinadas apenas pela conjuntura orçamental — a que temos assistido, nos últimos tempos —, as quais se preocupam, frequentemente, mais com o montante das correcções do que com os respectivos fundamentos, conduzindo a situações de excesso de zelo absolutamente inaceitáveis.

Diga-se, ainda, uma palavra sobre os procedimentos ligados à fiscalização. Actualmente, entre nós, uma fiscalização concreta não obedece a regras claras que sejam do conhecimento dos contribuintes: não existe qualquer dispositivo de normas externas que regulem questões tão decisivas como a duração das acções, as obrigações recíprocas da administração e da pessoa ou entidade sujeita a fiscalização, a forma e o conteúdo das notas de visita, bem como os respectivos efeitos, no plano do estatuto do contribuinte. Este só chega a conhecer com detalhe as conclusões da fiscalização quando, notificado das liquidações adicionais — por vezes alguns anos depois da fiscalização —, solicita à Administração a passagem de certidão com os respectivos fundamentos, ficando, assim, durante um longo período, impossibilitado de conformar os seus procedimentos com as conclusões da inspecção ou de organizar atempadamente a sua defesa. É urgente estabelecer um regulamento das fiscalizações — como, de resto, a Comissão acaba por admitir —, que contemple todos estes aspectos, e que consagre, nomeadamente, o princípio da não repetição de fiscalizações sobre exercícios já verificados — a não ser quando se produza o conhecimento superveniente de novos factos — e o princípio de que a administração não pode subsequentemente pôr em causa os procedimentos fiscais sugeridos formalmente aos contribuintes pelo conteúdo das notas de visita.

5. Os signatários concordam globalmente com as sugestões consagradas no Relatório quanto ao capítulo respeitante à Administração fiscal. Há, no entanto, um ponto específico que, não mercedo a nossa concordância, se reveste de uma importância decisiva, de tal modo ele confere com os direitos ou o estatuto da contribuinte: trata-se das considerações formuladas pela Comissão quanto à responsabilidade dos administradores ou gerentes pelas dívidas fiscais da sociedade de cujos órgãos sociais fazem parte.

No actual sistema, regulado pelo nº 1 do art. 13º do CPT, o legislador consagrou a presunção da culpa dos administradores ou gerentes de sociedades quando o património destas se revela insuficiente para a solvência de dívidas fiscais. Esta presunção, sendo embora ilidível, só cede perante a prova de que o administrador ou gerente, executado por reversão, não praticou nenhum acto injustificável de diminuição do património durante o tempo em que exerceu as suas funções ou desde o momento em que nasceu a dívida fiscal em causa.

Ou por causa do tempo transcorrido desde o nascimento da dívida até ao desencadear da execução — são, em regra, vários anos —, ou porque cessaram entretanto as respectivas funções, ou ainda por causa da natureza da própria presunção, é frequentemente difícil aos visados fornecer uma prova adequada ao afastamento da responsabilidade: trata-se de uma prova consabidamente diabólica, e que, por isso mesmo, produz situações desesperantes e de grande injustiça. Só recentemente, aliás, os tribunais tributários têm começado a suavizar a interpretação do citado art. 13º do CPT (ou do preceito homólogo que já figurava no CPCI).

Apesar disso, porém, a Comissão entende que a presunção que o referido preceito encerra não é suficiente, pelo que, em seu juízo, a responsabilidade só deveria ser afastada quando o responsável fizesse prova de que as "suas funções foram exercidas com diligência e zelo". A ideia, salvo o devido respeito, é inconcebível: a prova desta "diligência e zelo" — tratando-se de conceitos indeterminados — será frequentemente impossível; se a responsabilidade dos administradores ou gerentes só pudesse ser afastada mediante a produção de tal prova, a presunção em causa transformar-se-ia numa presunção absoluta ou irrefutável.

Assim, no entender dos signatários, quanto à responsabilidade subsidiária por dívidas fiscais, melhor será esperar, ao contrário, que a jurisprudência venha a afinar a ideia de que, para impedir a sua efectivação, basta provar que não foram praticados actos que dolosamente tenham contribuído para a diminuição do património da sociedade devedora.

6. Diga-se, finalmente, que alguma coisa é necessário fazer para melhorar a relação da Administração com os contribuintes, nomeadamente no que diz respeito à criação de um clima favorável à adesão ao cumprimento das normas fiscais.

Um dos aspectos que mais visivelmente perturba essa adesão é o recorrente incumprimento dos prazos de pagamento por parte da Administração ou de entidades públicas: é conhecido, de facto, o volume da dívida do sector público aos empreiteiros, da dívida do serviço nacional de saúde, etc.. Não será possível moralizar a relação dos contribuintes com o Fisco se o Estado, em termos gerais, não moralizar igualmente as suas práticas negociais.

Por outro lado, é convicção dos signatários que o discurso oficial sobre os níveis de fraude e evasão, acompanhado das pressões ocasionais ligadas ao cumprimento dos critérios de convergência, tem deixado de lado uma reflexão crítica sobre o estatuto de contribuinte, em Portugal. Sucede que, em diversos aspectos, esse estatuto é desadequado ou encontra-se insuficientemente definido, em prejuízo do contribuinte, situação que se mantém sobretudo por causa de uma certa apatia da sociedade civil.

Não deixa de ser curioso o facto de os inquéritos de opinião revelarem que a maioria dos portugueses considera injusto o sistema fiscal, muito embora estejam longe de sugerir que a sua transformação deva constituir uma prioridade política. O paradoxo só se livrarmos em conta que a generalização da retenção na fonte e o crescimento do peso da tributação indirecta "anestesiaram" consideravelmente os contribuintes pertencentes às classes de rendimento mais numerosas.

Neste domínio, as modificações mais importantes deveriam incidir sobre o funcionamento da justiça fiscal, em geral, e sobre os meios e condições de defesa dos direitos dos contribuintes. Já se disse, atrás, que os valores médios das pendências das reclamações e das impugnações são desajustados a um Estado de direito, sobretudo sabendo-se que estes meios de defesa só asseguram a suspensão das execu-

ções quando acompanhados da prestação de garantias ou do próprio pagamento da dívida controvertida. Assim, aligeira-se necessário reforçar e reorganizar os serviços que, no seio da Administração, se encarregam da justiça fiscal, bem como aumentar o número de juizes dos tribunais tributários, dotando estes últimos de um corpo de funcionários estável e não dependente da própria Administração.

Estes valores das pendências médias, bem como as condições em que, entre nós, é possível determinar a suspensão da execução, sugerem a necessidade de introduzir alguns equilíbrios em favor da posição do contribuinte: por um lado, sempre que se produza uma decisão administrativa ou judicial favorável ao contribuinte, este deveria ser indemnizado pelas despesas devidamente comprovadas; por outro lado, a exigência de garantia ou do pagamento como condição da suspensão da execução aligeira-se excessiva nos casos em que a questão controvertida se reduz a um mero problema de qualificação jurídico-fiscal — em que, por isso, não está em causa o incumprimento de quaisquer obrigações acessórias, e em que a determinação da dívida exigida pela Administração resulta dos elementos fornecidos pelo próprio contribuinte.

Por outro lado, é necessário facilitar o pagamento voluntário aos contribuintes honestos. Não nos referimos aqui especialmente à simplificação global de todo o sistema de declaração, de liquidação e de cobrança, mas antes às vantagens que, em nosso entender, seriam proporcionadas por uma **despenalização relativa dos simples atrasos no pagamento de impostos**. De facto, se a taxa dos juros de mora é muito alta e se a coima aplicável a estes casos é, apesar de tudo, significativa, acontece muitas vezes que o contribuinte que, por qualquer razão se atrasa no pagamento do imposto, vê rapidamente avolumar-se a sua dívida, pelo que pode ser compelido para uma situação definitiva de incumprimento. Em benefício da própria eficácia da cobrança compreendia-se, pois, que, dentro de certos limites — seis meses, um ano —, o atraso no pagamento não determinasse qualquer sanção, aplicando-se apenas uma taxa de juros de mora muito reduzida ao correspondente pagamento voluntário (a taxa do mercado, por exemplo), solução que recentemente foi proposta em Espanha com sucesso.

Como forma de melhorar a relação entre a Administração e os administrados — objetivo essencial para promover uma atitude de “adesão ao sistema” —, aligeira-se ainda decisivo dar corpo normativo aos seguintes princípios:

- maior aproximação entre os resultados contabilísticos e os resultados calculados com base nos critérios fiscais para determinação da matéria colectável das empresas;
- ninguém pode ser executado por dívidas fiscais ou punido em razão de infracções fiscais se e enquanto for credor do Estado, em sentido amplo, por dívida certa e exigível;
- nas empreitadas de obras públicas bem ainda como nos fornecimentos de bens ou serviços relacionados com o Serviço Nacional de Saúde, a exigibilidade do

IVA coincide com o momento do recebimento efectivo do preço; em alternativa, aceitar-se-ia igualmente o estabelecimento do princípio de que, nas relações com o Estado, a obrigação de entrega do imposto facturado compete à entidade pública que adquiriu o bem ou serviço;

- estabelecimento de um regime de "exigibilidade de caixa" (o facto gerador consiste no pagamento) para as profissões liberais e para sujeitos passivos com reduzido volume de negócios;
- atenuação das exigências legais quanto à possibilidade de deduzir o IVA correspondente a créditos incobráveis (calcula-se que, em Lisboa, 60 por cento das acções de cobrança de dívida se destinam a obter despacho judicial que permita a recuperação do imposto, o que parece inaceitável, inclusivamente do ponto de vista do funcionamento dos tribunais).

III. As soluções substantivas: O combate à fraude e a reforma dos principais impostos

1. O combate à fraude: os poderes investigatórios da Administração fiscal

O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal dedica uma grande extensão da sua II Parte (política e técnica fiscal) à análise de técnicas de combate à fraude fiscal que se reconduzem basicamente a propostas sobre os meios investigatórios e probatórios da Administração (distribuição do ónus da prova, sigilo bancário) e sobre modos de determinação do rendimento que não assentam directamente nos elementos fornecidos pelo contribuinte (métodos indirectos de determinação da matéria colectável e regras para a tributação das remunerações acessórias).

A ideia básica que perpassa por toda esta parte do aludido relatório pode resumir-se do seguinte modo: se o sistema assenta, por um lado, na presunção de que a declaração, a contabilidade e os respectivos documentos de suporte constituem os elementos de que depende o imposto exigível — razão pela qual a Administração somente se poderá desligar de tais elementos provando a sua infiabilidade —, não faz sentido que, em acréscimo, os poderes investigatórios do Fisco sejam exageradamente limitados, ou por causa de uma distribuição desequilibrada do ónus da prova, ou ainda em virtude de restrições impostas ao acesso ao património dos contribuintes.

A referida ideia aparece igualmente sustentada por argumentos colhidos na comparação de sistemas. Em geral, de facto, nos países da União Europeia, as administrações dispõem de mais poderes, ou, pelo menos, a sua relação com os contribuintes apresenta-se mais equilibrada, neste ponto: quando a tributação assenta primordialmente nos elementos fornecidos pelos cidadãos e pelas empresas, as administrações possuem amplos poderes investigatórios; quando, ao contrário, estes poderes se encontram apreciavelmente limitados, os dados fornecidos pelos contribuintes não dispõem de uma força probatória tão relevante como a que entre nós se detecta.

Esta constatação, no entender da Comissão, recomendaria uma repartição diferente do ónus da prova, um alargamento da utilização de métodos indiciários para a determinação do rendimento, a limitação do alcance do sigilo bancário e o estabelecimento de algumas presunções inidutíveis.

Em abstracto, estas propostas não são absolutamente inadmissíveis: como acontece muitas vezes, porém, um juízo cuidadoso não prescindiu de uma ponderação do grau dos avanços sugeridos e de uma consideração global do funcionamento do sistema.

A Comissão, para sustentar as suas sugestões, limita-se a encetar o problema na perspectiva de um equilíbrio desejável entre os poderes e deveres da Administração e os direitos e deveres do contribuinte, concluindo que este balanceamento está demasiadamente desequilibrado em favor deste último. No fundo, a ideia é a de que a conjugação do valor da declaração com a repartição do ónus da prova e a restrição das capacidades investigatórias da Administração protejam a fraude e os contribuintes incumpridores.

Não se nega que, entre nós, os poderes da Administração são mais limitados do que na maioria dos Estados membros da UE. Daqui não decorre, porém, directamente, que o sistema esteja desequilibrado, e que careça, por isso, de um reforço daqueles poderes. Quanto a nós, é preciso verificar se, aumentando os poderes da Administração, os direitos de defesa dos contribuintes ficam devidamente salvaguardados.

Ora é precisamente neste ponto que assentam as fortes reservas dos signatários. De facto, a alteração da distribuição do ónus da prova, a generalização dos métodos indiciários e das presunções e a limitação do sigilo bancário introduziriam um brutal aumento das situações em que a dívida que é exigida ao contribuinte não assenta nos elementos por ele fornecidos, mas em juízos ou investigações levadas a cabo pela Administração. Para lá de ser discutível que um tal aumento se possa compatibilizar com o disposto no art. 107º da Constituição, é preciso cotá-lo com o funcionamento concreto os meios de defesa o contribuinte.

Já se viu que, na verdade, a pendência média das reclamações e das impugnações é claramente exagerada e inaceitável: segundo os dados revelados pela Comissão — que os práticos já consideram optimistas —, a pendência média das reclamações é de 35 meses, e a das impugnações é de 69 meses. Se a este panorama juntarmos que a reclamação e a impugnação só suspendem a execução se for prestada garantia ou se for efectuado o pagamento, depressa compreendemos que, em concreto, os meios de defesa do contribuinte são, entre nós, bastante frágeis. É sabido, por outro lado, que a reclamação prevista no art. 84º do CPT — a única que dispõe de efeito suspensivo — não passa frequentemente de uma simples formalidade, dado o modo como se encontra regulada a composição da comissão de revisão.

É por isso que o aumento das situações de conflito — que invariavelmente resultará da acolhida de todas as propostas da Comissão, neste domínio — antecipa-se a general-

zar situações de injustiça, com graves repercussões da própria economia, que muitas vezes não poderão ser corrigidas em tempo útil pela Administração ou pelos Tribunais.

Eis quanto basta para concluirmos que o actual desenho dos poderes investigatórios da Administração e das regras sobre a aplicação de métodos indiciários e sobre a distribuição do ónus da prova é o adequado ao funcionamento dos meios de defesa do contribuinte em Portugal, muito embora possa ser menos generoso para o Estado do que o que encontramos em outras jurisdições.

Isto não significa, porém, que os signatários estejam fechados quanto à introdução de algumas medidas novas, neste domínio. Significa antes que apenas nos dispomos a aceitar essas medidas desde que se aperfeiçoem igualmente as condições em que o contribuinte exerce o seu direito de defesa.

Assim, em primeiro lugar, não nos repugna a ideia de se estabelecer expressamente a inversão do ónus da prova exactamente nos casos em que o contribuinte culposamente não cumpre os deveres essenciais de cooperação com o Fisco, tal como estes venham a estar tipificados. No entanto, entendemos sempre que essa inversão se não deve verificar se o contribuinte, dentro de um prazo adequado, que lhe venha a ser fixado, acaba por cumprir os referidos deveres de cooperação.

Em segundo lugar, opomo-nos efectivamente ao alargamento das circunstâncias em que a Administração pode recorrer à aplicação de métodos indiciários, apesar de conhecemos a autorização legislativa que, sobre este ponto, a Assembleia da República já concedeu ao Governo. Esse alargamento, já em execução, segundo se crê, seria menos intolerável se, concomitantemente, fossem adaptadas duas medidas essenciais:

- sempre que a utilização de métodos indiciários não decorra da violação de obrigações acessórias — tais como a recusa da exibição da escrita, violação ou destruição da contabilidade, por exemplo —, a reclamação graciosa ou a impugnação judicial suspendem a execução sem que seja necessário prestar garantia ou proceder à penhora;
- as reclamações e as impugnações contra liquidações resultantes da aplicação de métodos indiciários possuem carácter de urgência (será preciso, por isso, adoptar medidas internas e alterar o Estatuto dos Tribunais Administrativo e Fiscais).

De outro lado, somos frontalmente contrários à limitação do sigilo bancário, fundamentalmente por razões de ordem económica global, ligadas à circulação dos capitais e à concorrência internacional na respectiva captação, e ainda por não considerarmos que, em Portugal, seja necessário aumentar os poderes investigatórios da Administração, conforme acima se mostrou. Admitimos, embora, estudar hipóteses em que essa limitação possa ser voluntariamente assumida pelo contribuinte como condição do acesso a certos meios de defesa, em circunstâncias especiais.

Finalmente, discordamos do alargamento do actual quadro de presunções destinado a limitar a evasão através das chamadas remunerações acessórias, sendo igualmente in-

conveniente o alargamento da base das contribuições para a segurança social. Também aqui a melhoria da eficácia da fiscalização se afigura como o remédio desejável.

2. A tributação das aplicações financeiras

Ao que parece, a Comissão eligeu o domínio das aplicações financeiras como aquele que melhores perspectivas oferece para o alargamento da base dos impostos sobre o rendimento. Na configuração actual das regras que regulam a tributação de tais aplicações, a mesma Comissão encontrou violações dos princípios gerais que devem presidir aos sistemas fiscais: na medida em que se consagram regimes tão diversificados, acabam por se verificar violações da equidade, da neutralidade, da simplicidade e da eficiência económica; e mesmo a competitividade do sistema não é alegadamente tida em conta.

De facto, esta análise global não se afigura exagerada: esta multiplicação de regimes existe e não é apenas imputável aos benefícios fiscais, já que o próprio regime geral constante dos códigos apresenta uma série de distinções evitáveis.

Os signatários consideram — como, de resto, já se advertiu na introdução — que as taxas liberatórias introduzam efectivamente um desvio na equidade do sistema; no entanto, as alterações que pretendam corrigir esta situação estão longe de ser livres, dados os reflexos que fatalmente produziriam na fuga de capitais para o exterior. Em ambiente de livre circulação de capitais, a tributação das aplicações financeiras deve ser estável e competitiva, ainda que à custa dos níveis de justiça, dentro de certos limites. A equidade global deverá ser melhorada quando os ganhos de eficiência permitirem o abrandamento da carga fiscal sobre as outras categorias de rendimento (maxime, rendimentos do trabalho).

O problema é, fundamentalmente, o seguinte: o sistema actual pode não ser o mais justo, mas é, inelutavelmente, o ponto de partida de qualquer reforma. Todas as modificações que, ainda que em nome da justiça, se afastem desse ponto de partida no sentido do agravamento, ainda que pontual, produzirão com certeza efeitos indesejáveis ao nível da captação da poupança.

Deste modo, não defendemos a redução do elenco das taxas liberatórias; entendemos mesmo que se justificaria a inclusão, nesse elenco, de uma taxa aplicável aos juros de suprimentos, de tal forma este meio de financiamento das sociedades se torne vulgar, especialmente entre as PME.

E, bem assim, que ao contrário do que é defendido pela CDRF, não seja limitado o quantitativo dos suprimentos considerados como custos para efeitos de determinação de matéria colectável.

Por outro lado, a reforma da tributação dos instrumentos financeiros deveria ter como objectivo geral a equiparação das aplicações que são equiparáveis: em princípio, a taxa aplicável aos rendimentos de acções não deveria ser diferente da que corresponde às remunerações dos depósitos ou aos juros dos títulos de dívida. Em

paralelo, alguma-se desejável progredir no caminho da eliminação da dupla tributação económica dos lucros distribuídos.

Deste modo, as discriminações do regime fiscal das aplicações apenas se deveriam manter na estrita medida em que decorressem dos grandes objectivos da política económica ou de objectivos de forte interesse social. Nesta linha, os signatários entendem, por exemplo, que os incentivos ligados à configuração de esquemas alternativos de segurança social ou à cotação de sociedades em bolsa ou, ainda, às privatizações são inteiramente justificáveis, embora careçam de uma sistematização.

Finalmente, diga-se ainda que, tendo em conta as nossas específicas preocupações de natureza económica e orçamental, em particular, Portugal não deve assumir-se como adversário de propostas de harmonização comunitária da tributação das aplicações financeiras. De facto, o único modo de, neste domínio, evitar a erosão da receita é aceitar um nível elevado de harmonização.

Quanto à tributação de mais-valias provenientes de vendas de activos financeiros, os signatários consideram de afastar o englobamento obrigatório das mesmas, tal como sugerido pela CDRF. Tal englobamento conduziria ao afastamento de potenciais investidores, particularmente estrangeiros, e ao prejuízo dos mercados financeiros.

3. A tributação das provisões

Em primeiro lugar — sem prejuízo de, noutro lugar, se poder levar a cabo uma análise pormenorizada de algumas das mais relevantes aspirações do sector bancário — os signatários consideram que, sendo desejável, em termos gerais, uma maior aproximação entre o resultado contabilístico e o resultado fiscal das empresas, é nesta área que a necessidade de tal aproximação se faz sentir com mais vigor.

O tratamento fiscal das instituições bancárias apresenta algumas especificidades que justificam uma sua consideração autónoma, em lugar de uma abordagem diluída nas referências genéricas ao IRC.

O regime de que resulta uma especialmente negativa divergência entre os resultados fiscais e os resultados contabilísticos dos bancos é o das provisões. Na verdade, ao contrário do que sucede com a generalidade dos sujeitos passivos de IRC, as provisões destas entidades não resultam simplesmente de um critério individual de gestão, fundado em particulares considerações sobre a prudência contabilística, mas das normas emitidas pelas respectivas instituições de supervisão. Pode dizer-se, por isso, que, se a preocupação do legislador, ao estabelecer de modo apertado as provisões admitidas em geral pelo IRC, foi a de evitar uma possível erosão da base tributável motivada por uma prudência excessiva ou manifestamente injustificável, os bancos não representam qualquer risco neste domínio, já que a medida das suas decisões contabilísticas é fornecida objectivamente pela supervisão.

Os signatários consideram, por isso, que é desejável que as provisões exigidas pelas referidas instituições de supervisão sejam admitidas como custos fiscais.

Em segundo lugar, os signatários consideram igualmente que devem ser eliminadas as constituições existentes quanto à dedutibilidade dos encargos suportados pelas empresas com regimes privados de protecção social, na medida em que tais constituições constituem um obstáculo aos caminhos à própria reforma da Segurança Social no nosso País.

4. O imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Ao longo deste documento fomos sugerindo, a propósito de temas mais gerais, soluções que também contendam com o IRS, tais como as que se referiam a benefícios fiscais ou à tributação das aplicações financeiras. Será escusado agora, por isso, retomar essas sugestões.

Em obediência aos princípios evidenciados na introdução, os signatários concordam, em geral, com as principais recomendações da Comissão: a isenção da obrigação de apresentar declaração deve ocorrer com um nível mais elevado de rendimentos, em benefício da simplificação; a equidade recomenda a comunicabilidade geral das perdas sofridas na categoria F (rendimentos prediais); os valores correspondentes aos vários escalões carecem de um aumento significativo, e a isenção deveria partir de um rendimento mais elevado; merecem subsistir os benefícios que se prendem com a aquisição de habitação própria, com a constituição de esquemas de protecção social alternativos, com a protecção dos delinquentes.

De modo diferente — e pelas razões que já atrás se anunciaram — os signatários rejeitam a sugestão de alargar os casos de determinação do rendimento por recurso a métodos indiciários, que revela sobretudo uma descrença incompreensível nos progressos da fiscalização.

Os objectivos que se apresentaram — designadamente a eficiência económica e a competitividade — aconselham algumas mudanças de maior vulto, sobretudo nos domínios da formação de afores, em geral, da atracção de capital estrangeiro, do investimento em habitação, da educação e formação profissional, nos termos que a seguir se indicam:

- reintrodução das deduções forfetárias em matéria de rendimentos prediais;
- dedução integral dos juros relacionados com empréstimos para a aquisição ou melhoria de imóveis próprios ou arrendados;
- exclusão da matéria colectável de todos os incrementos e diminuições do património (maxime, mais-valias e menos-valias) imputáveis a bens detidos durante mais de 5 anos;
- exclusão da matéria colectável das mais-valias sempre que ocorra reinvestimento, dentro de certo prazo, no mesmo tipo de bens;
- dedução à matéria colectável de todas as subvenções ou bolsas, públicas ou privadas, obtidas e utilizadas em educação ou formação profissional;
- aumento do crédito de imposto por lucros distribuídos por sociedades;

– reforço da malha de tratados destinados a evitar a dupla tributação internacional.

5. O imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

É especialmente no que concerne a este imposto que se concentram as preocupações evidenciadas na introdução — as preocupações com a competitividade da economia nacional, com a competitividade internacional do próprio sistema fiscal, com a capacidade de atrair investimento estrangeiro.

É justo notar que também aqui a Comissão — muito embora especialmente empenhada na neutralidade e no combate à fraude fiscal — deu mostras de não ser insensível ao problema do contributo das regras fiscais para a eficiência da economia nacional. Assim, de entre um vasto leque de propostas de reforma, os signatários destacam as seguintes, que merecem a sua inteira adesão:

- alargamento do número de exercícios em que se pode exercer a compensação por perdas de exercícios anteriores;
- a possibilidade de formular consultas prévias vinculantes no que respeita a preços e outras condições contratuais praticadas por entidades ligadas por relações especiais (preços-transferência);
- redução da taxa de IRC;
- suavização dos requisitos legais exigidos para o funcionamento dos mecanismos destinados a evitar a dupla tributação dos lucros distribuídos entre sociedades;
- promoção do alargamento da rede de tratados internacionais contra a dupla tributação;
- eliminação dos limites à comunicação de prejuízos no universo de consolidação.

Nos domínios do combate à evasão fiscal e da simplificação dos procedimentos de fiscalização, os signatários manifestam a sua disponibilidade para apoiar o estudo do estabelecimento de um imposto mínimo de quantia fixa, a ser dedutível no IRC, sem qualquer limite temporal. De facto, pensamos que esta solução pode minorar os efeitos da evasão e limitar apreciavelmente o âmbito das empresas a submeter à fiscalização tributária; porém, em face das distorções ou ineficiências que normalmente lhe são apontadas, consideramos ser de rejeitar em absoluto a possibilidade de introduzir um imposto sobre os activos das empresas — ainda que funcionando sempre apenas como imposto mínimo. Por outro lado, sobretudo para evitar que aumentem as distorções ligadas à escolha da forma da empresa, um imposto mínimo com estas características deveria ser aplicado igualmente aos comerciantes e industriais em nome individual (IRS). De qualquer forma, os signatários entendem que esta solução deve apresentar como contrapartida o abandono da intenção de alargar o campo de aplicação dos métodos indicatórios.

Julgamos, contudo, que a necessidade de internacionalizar as empresas portuguesas e de reforçar a respectiva estrutura, tendo em vista a competição global, exigem mais criati-

vidade e cuedia na transformação do IRC. Nesse sentido, a acrescer às medidas positivas sugeridas pela Comissão, que há pouco se sublinharam, recomendamos ainda:

- estabelecimento de deduções à colecta proporcionais aos aumentos de capital por entradas em dinheiro realizados por PME;
- actualização periódica do valor contabilístico dos activos das empresas;
- revisão das tabelas relativas à amortização de equipamentos, adaptando-as ao estúdio actual da evolução tecnológica e fixando taxas ligeiramente mais favoráveis do que as que correspondem à média europeia;
- admissibilidade da amortização do trespassse;
- eliminação total da dupla tributação dos dividendos percebidos, sem quaisquer exigências quanto a prazos de detenção da participação ou quanto à percentagem que esta assume;
- eliminação do limite temporal à dedução de prejuízos sofridos em exercícios anteriores;
- alargamento e flexibilização do regime de provisões;
- estabelecimento de uma dedução por criação de unidade produtiva ou de comercialização no exterior e admissibilidade sem limites do aproveitamento fiscal das eventuais perdas que lhes correspondam;
- isenção total dos lucros oriundos do exterior relativamente às empresas portuguesas que venham a fazer parte do âmbito de aplicação de um sistema de incentivos à internacionalização;
- admissibilidade da "consolidação internacional" relativamente a sociedades sediadas na União Europeia;
- reintrodução e reformulação da dedução por lucros retidos e reinvestidos;
- consideração da derrama como encargo dedutível para efeito de determinação do lucro tributável.

6. O Imposto sobre o Valor Acrescentado

Faria pouco sentido perspectivar uma reforma estrutural do IVA português, tendo em conta que o seu desenho será sempre — e cada vez mais — um produto da harmonização comunitária. Vale a pena, no entanto, alinar certos pontos de aplicação concreta, especialmente com o objectivo de atingir a neutralidade, de simplificar os processos e de esclarecer inúmeros aspectos que se não afiguram claros para os sujeitos passivos.

Em outros capítulos deste trabalho já foram feitas sugestões quanto a possíveis melhoramentos a introduzir no IVA, nomeadamente no que respeita ao momento em que se descaida a exigibilidade do imposto. Por outro lado, no Relatório da Comissão são apresentadas propostas que os signatários saúdam expressamente, das quais salientamos:

- linhas mestras da posição portuguesa quanto à negociação dos aspectos mais delicados do regime definitivo do IVA (p. ex., sistema de compensação);
- retirada das subvenções de qualquer tipo da fórmula de cálculo do direito à dedução;
- estudo de um regime de "exigibilidade de caixas" para o sector das obras públicas;
- permitir a renúncia à isenção, no sector imobiliário, mesmo antes de serem conhecidos os adquirentes ou locatários;
- forma de cálculo do direito à dedução nas SGPS.

Em contrapartida, alegam-se como recusáveis, tendo em conta as especificidades do tecido empresarial português, as propostas que apontam no sentido do alargamento do número de sujeitos passivos no regime de declaração mensal ou no sentido do encurtamento do prazo de entrega do imposto.

Além disso, porém, os signatários gostariam de ver contempladas algumas modificações relevantes:

- reapreciação de todas as obrigações acessórias de cooperação com a Administração, com o propósito de avaliar correctamente o respectivo mérito do ponto de vista da relação custo/benefício (v. g., mapas recapitulativos);
- preparação de um estudo sério sobre a sujeição a IVA das transmissões de imóveis, acompanhada da eliminação da sisa, tendo em conta, designadamente, a existência de limitações a que Portugal já se encontra vinculado, embora seja certo que, actualmente, o preço praticado nas transacções com particulares já tem normalmente o IVA incorporado; esta reforma deveria ser ponderada do ponto de vista da sua contribuição para a redução dos níveis de fraude e evasão fiscal, bem como para a limitação do espaço da "economia paralela", prendendo-se igualmente, como é óbvio, com a reforma das finanças locais;
- promoção de um estudo profundo sobre as implicações, em termos de concorrência, das discrepâncias de taxas de IVA relativamente às praticadas em Espanha, nomeadamente no que respeita ao sector dos produtos alimentares e bebidas não alcoólicas, com vista à aproximação de taxas.

7. O Imposto do Selo

Ao contrário do que a Comissão sugere, são muito mais ponderosas as razões que apontam para a extinção deste imposto do que aquelas que sustentam a sua permanência no nosso sistema, ainda que com algumas reformas. De facto, percorrendo a Tabela, verifica-se que, para além da tributação de certos documentos ou actos públicos — situações para que, em determinadas condições, este imposto ainda poderia subsistir —, as rubricas pretendem atingir algumas manifestações de riqueza de uma forma descoordenada, com uma técnica rudimentar e produzindo mesmo, por vezes, situações de dupla tributação.

Quanto às primeiras situações, admite-se uma figura tributária com uma lógica de benefício ou com uma lógica de compensação de um serviço público, mas **não pode aceitar-se um imposto sobre o valor dos actos, que constitui mais um obstáculo público ao desenvolvimento e à competitividade**. Quanto ao segundo tipo de casos, o imposto do selo apresenta-se muitas vezes como um imposto sobre o volume de negócios, em violação da VI Directiva IVA, ou mesmo como um imposto sobre as entradas de capital — veja-se a tributação dos suprimentos —, em moldes vedados pela directiva do Conselho 89/335/CEE, de 17 de Julho de 1989.

Reconhece-se o peso que esta figura apresenta, em termos orçamentais, o que só significa ser urgente uma reforma que permita combater a fraude e alargar a base de outros impostos — especialmente impostos indirectos —, para podermos dispor de um sistema adequado às necessidades da nossa economia.

8. A tributação do património

O Relatório da Comissão introduz reflexões muito importantes sobre o quadro da tributação do património em Portugal, operada pela CA, pelo ISD e pelo IMS, muito embora tenha remetido para outro momento a sugestão de uma reforma acabada, na medida em que esta, em geral, não poderá andar desligada da reforma do financiamento das autarquias.

Os signatários entendem que o ISD poderia ser extinto, em face da sua escassa rentabilidade e da sua nula contribuição para a equidade do sistema, não fora a exigência constitucional que parece tolher o passo a uma tal orientação. Transitoriamente, embora, são urgentes algumas reformulações, que passam sobretudo pela **simplicificação, pela redução das taxas, pelo alargamento dos escalões, pela protecção da transmissão da pequena empresa familiar**.

Quanto ao IMS, já atrás advogámos igualmente a sua **extinção**, no quadro de uma reforma das finanças locais, devendo a sua receita ser compensada pelo IVA ou outros impostos.

A CA é um imposto cujas deficiências estão bem expressas no Relatório. Entendemos que o valor dos imóveis é uma grandeza muito difícil de avaliar, se se usar o critério lógico, que é o do preço de mercado. Esta dificuldade faz com que um tal tipo de impostos introduza potenciais perdas de equidade muito significativas, razão pela qual a respectiva taxa deveria ser muito mais moderada do que as que actualmente se praticam.

Se o imposto tem uma lógica redistributiva, só se poderão aceitar técnicas de avaliação muito evolucionadas e aplicadas em curto período de tempo. Em todo o caso, **conviria estimar os custos administrativos da avaliação dos imóveis em Portugal, para se ponderar se não valeria a pena abandonar o propósito de avaliação em benefício da aplicação de novos coeficientes aplicados aos preços de aquisição ou, ainda, como propõem muitos autores, em benefício de um sistema assente na avaliação realizada pelo próprio proprietário (corrigida e compensada, eventualmente, no momento da alienação)**.

Em qualquer caso — e, mais uma vez, sem prejuízo da reforma das finanças locais —, as modificações a introduzir na CA deveriam partir da perspectiva de que **este imposto não pode aspirar a ser um elemento importante da equidade do sistema, mas simplesmente a figurar como um instrumento de apoio à administração do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e do ISD**. No entanto, não pode admitir-se que, numa reforma da tributação do património, por causa da manutenção do nível de receita, se venha a sobrecarregar especialmente as pessoas singulares detentoras de habitação própria. Quer isto dizer que as eventuais perdas de receita decorrentes de tal reforma devem buscar compensação na melhoria da eficiência do sistema ou na modificação dos critérios de determinação da base tributável.

É com esta convicção que os signatários propõem:

- a CA só deve incidir sobre pessoas singulares;
- deve estabelecer-se uma isenção para os activos afectos a actividades empresariais ou profissionais, quando exercidas por pessoas singulares.

Lisboa, 14 de Outubro de 1996

«Entidades patronais adverte o Governo: “É preciso fiscalizar o fisco”»

In Indústria - Revista de Empresários e Indústria, nº 8, Novembro de 1996, pp. 6 e 7

A preocupação com a actividade económica, com o fisco e com a defesa dos contribuintes, foram algumas das principais ideias focadas por quatro entidades patronais durante uma reunião que teve por objectivo apresentar um parecer conjunto sobre o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

“A nossa grande divergência em relação ao relatório da Reforma Fiscal é que nos parece ser uma proposta feita com base nos funcionários da administração fiscal. O relatório não tem a consideração necessária pelo enquadramento económico internacional, pelos problemas relacionados com o desemprego e com a competitividade das empresas, cuja internacionalização neste momento é essencial”. Declaração de Ferraz da Costa, presidente da Confederação da Indústria Portuguesa. Um discurso crítico à Reforma Fiscal do Governo. As palavras do líder da CIP revelaram também uma preocupação em melhorar o sistema fiscal português, os impostos e os direitos dos próprios contribuintes.

A conferência de imprensa decorreu no passado dia 15 de Outubro na Associação Comercial de Lisboa. Presentes neste encontro estiveram representantes das entidades patronais, como Pedro Ferraz da Costa, Presidente da CIP, João Salgueiro, presidente da Associação Portuguesa de Bancos, Rosado Fernandes, Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal, Rui de Carvalho, Presidente da Associação Portuguesa de Seguradores, e João Mendes de Almeida, Presidente da Associação Comercial de Lisboa.

O propósito do encontro foi devidamente justificado por Ferraz da Costa: *“Como é sabido, o ministro das Finanças, Eduardo Catroga, nomeou uma comissão para fazer propostas para uma próxima Reforma Fiscal, cujo relatório entregou ao Governo há um mês. A Confederação da Indústria Portuguesa entende que, independentemente dos aspectos específicos que dizem respeito aos sectores representados e que são fundamentalmente a indústria e a maior parte dos serviços, haveria todo o interesse em fazer uma reflexão sobre essa matéria com as restantes empresas portuguesas”.*

Os responsáveis patronais foram unânimes nos seus considerandos sobre o relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal. Sublinharam que o documento da Comissão não tomou as devidas considerações em relação ao enquadramento económico internacional actual. Como defendeu Ferraz da Costa, *“ninguém tem dúvidas de que o caminho é para a globalização dos mercados e para uma maior liberdade de circulação de mercadorias e capitais. Mas o relatório aponta para uma visão das décadas passadas, porque faz propostas como se Portugal vivesse isolado no mundo, com fronteiras fechadas, o que não é verdade”.* Opinião partilhada por João

Observações ao Relatório Silva Loper e Textos das Jornadas Fiscais

Salgueiro, da APB, ao afirmar: "Qualquer reforma fiscal tem de ter em atenção a dimensão económica dessa reforma, bem como a competitividade e a internacionalização". Rosado Fernandes, da CAP, criticou a actuação da organização da Administração Pública: "Os agricultores tiveram ocasião de trocar impressões com a Direcção-Geral de Contribuições e Impostos e descobriram uma coisa que é normal em Portugal, e que nos países mais desenvolvidos não se passa: trata-se da agressividade da Administração Pública contra a sociedade civil e o espírito punitivo contra todos aqueles que têm sucesso na vida... Causa-lhes extremo embaraço o sucesso do cidadão e, em geral, atribuem esse sucesso à fraude, o que em muitos casos é verdade. Mas disso não se encarregam". Aproveitou também a conferência para lançar um desafio: "Eu propunha então que houvesse uma fiscalização ao próprio fisco".

Forum de Administradores de Empresas - FAE

I – Introdução

Correspondendo ao convite dirigido ao Forum pelo Senhor Ministro das Finanças, no âmbito da discussão pública do Relatório para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, o presente documento pretende ser uma contribuição, ainda que limitada, para tal discussão, mais do que uma qualquer tomada de posição formal do Forum sobre aquele Relatório.

Assim decorre, em primeiro lugar, da natureza e objectivos do Forum.

Em segundo lugar, mostrou-se ser difícil, pelas razões que adiante se indicam, fazer uma apreciação completa e aprofundada de um documento de tamanha extensão e profundidade e que, conforme a utilização que dele se faça, pode acarretar consequências importantíssimas de natureza política e social e para o desenvolvimento da actividade económica.

Numa primeira parte destes comentários, tecem-se algumas considerações sobre a apreciação do Relatório na generalidade.

Seguem-se algumas observações sobre o modo como e o tempo durante o qual o documento foi posto à discussão pública, bem como sobre os passos que, neste aspecto, se pensa que deveriam vir a ser dados.

Referem-se a seguir questões relacionadas com a forma como o Relatório poderá vir a ser utilizado, com o desenvolvimento da política fiscal e questões afins, e com o seu enquadramento e repercussões noutras políticas mais gerais e no desenvolvimento da economia.

Abordam-se depois algumas questões mais específicas, de forma que não se pretende de nenhuma maneira exaustiva, mas que foram suscitadas no âmbito das limitadas reflexões e discussão que, dadas as condições, foi possível organizar.

II – Apreciação global do Relatório

1. O Relatório abrange um conjunto vastíssimo de matérias, que vão desde aspectos de organização e funcionamento da Administração Fiscal até problemas práticos de cobrança de certos impostos, passando pela tomada de posição sobre a interpretação e aplicação de normas existentes, e pela formulação de numerosas recomendações de alterações legislativas, algumas eventualmente com implicações constitucionais.

Se, de um modo geral, se pode considerar indiscutível a valia do documento, ele é no entanto bastante desigual na profundidade e rigor com que os diversos temas são tratados.

Apesar de as suas recomendações poderem ter repercussões muito importantes no plano económico e social, e também político, não se descortina no Relatório uma qualquer preocupação estratégica tendo em vista o desenvolvimento da economia portuguesa.

2. O documento ignora, em termos substanciais, a globalização das economias e dos mercados financeiros e passa totalmente ao lado dos problemas e oportunidades suscitados pela criação da Moeda Única Europeia, apesar das comparações que são feitas com outros países da OCDE e da UE, e da citação de algumas Directivas Europeias.

Neste aspecto, a única preocupação parece consistir em contribuir com o aumento da receita fiscal para a verificação dos critérios de convergência.

Para além das questões ligadas com os impactos sobre a competitividade da nossa economia face ao exterior, a nossa inserção na UE recomenda certamente uma atenção muito grande à evolução dos regimes fiscais dos nossos parceiros.

No Relatório aparecem a cada passo referências comparativas a outros países da UE, mas que servem sobretudo para justificar as recomendações no sentido de aumentar a carga fiscal.

Justificar-se-ia uma análise crítica mais aprofundada destas comparações e, sobretudo, será necessário prestar uma continuada atenção às evoluções em curso noutros países da UE e àquelas que se poderão verificar no futuro.

3. Por outro lado, reconhecendo embora expressamente que a política fiscal deve ter uma articulação muito estreita com as outras políticas com incidência económica, merecendo destaque a questão da Segurança Social, o Relatório abstém-se de desenvolver as questões relacionadas com essa articulação.

Optando, assim, por uma postura eminentemente tecnicista, no plano fiscal, contradiz-se, todavia, nessa postura, ao avançar com muitas recomendações que ultrapassem as questões técnicas ou administrativas e têm uma carga claramente política.

4. Duma maneira geral, as recomendações do Relatório, assentando na manutenção do modelo das reformas fiscais dos anos 80 e nos princípios de equidade, neutralidade e simplicidade do sistema fiscal, têm uma grande coerência.

Todavia, essa coerência é muitas vezes afectada pela aceitação da dilação de certas medidas, ou da sua adopção progressiva, por razões que têm a ver com a preocupação de não diminuir a receita fiscal correspondente, ainda que à custa da manutenção de certas injustiças ou incongruências do sistema.

5. O combate à evasão e fraude fiscais é, compreensivelmente, uma das grandes preocupações que o Relatório reflecte. Trata-se, sem dúvida, duma questão fundamental que é urgente atacar, até pelas injustiças fiscais graves a que dá lugar, mas tal preocupação parece de algum modo subvertida por uma motivação imediatista muito forte, que é a do aumento da receita fiscal.

6. O Relatório contém um excelente diagnóstico das dificuldades com que se debate a Administração Fiscal, quer no que respeita à sua organização e ao recrutamento dos

seus quadros, quer quanto a problemas de funcionamento dos serviços. Já a qualidade das suas recomendações nesta matéria se apresenta mais desigual, justificando-se, sem prejuízo do acerto de muitas das medidas preconizadas, uma abordagem mais global e mais estruturada do ponto de vista estratégico, que não deverá ignorar as questões prévias da análise custos benefícios de alguns impostos e de certas actividades da Administração, bem como os aspectos relacionados com a simplificação dos métodos e com a eficiência dos instrumentos de trabalho.

III – Discussão pública do Relatório

7. Considerando a sua extensão e importância, bem como a grande complexidade técnica das matérias nele abordadas, o prazo durante o qual o Relatório foi posto à discussão pública é demasiado curto, situação agravada com as datas tardias em que foi facultado o acesso ao documento.

A apreciação e discussão é também dificultada pela natureza muito diversificada e a importância muito desigual das matérias nele contidas.

A estas dificuldades acresce a circunstância de a apresentação do Relatório não ter sido acompanhada de qualquer enquadramento político, desconhecendo-se o pensamento do Governo sobre o seu conteúdo e sobre o uso que dele se propõe fazer.

Além disso, em muitas e importantes matérias, o Relatório apresenta recomendações que são feitas com reservas ou em alternativa, reflectindo dúvidas ou posições divergentes dos membros da Comissão. Esse facto, se, por um lado, reforça o mérito do Relatório, pela sua seriedade e profundidade, por outro lado, torna ainda mais difícil a tomada de posições, particularmente em sede de discussão pública preliminar de eventuais medidas legislativas.

8. Por tudo isto, além de ser conveniente estender o prazo de apreciação e discussão do Relatório, alguma-se de toda a conveniência que o Governo defina uma metodologia nesse sentido.

Essa metodologia deverá considerar:

- o enquadramento político das medidas que o Governo se propõe tomar na sequência do Relatório;
- a articulação dessas medidas com políticas afins ou interligadas;
- o desdobramento do Relatório por natureza dos assuntos, em unidades de conteúdo homogéneo e matérias afins, para permitir a sua discussão em profundidade;
- a seriação das medidas a tomar, conforme o grau de prioridade a atribuir-lhes, e a sua calendarização.

Algumas reformas fiscais, sem dúvida necessárias, só devem ser encaradas em paralelo com outras, como é o caso, por exemplo, das reformas da Segurança Social e do Serviço Nacional de Saúde.

Os autores do Relatório chamam a atenção para isso. Todavia, a ausência de quaisquer desenvolvimentos nessas matérias justifica que se dê especial relevo a este aspecto, já que uma apreciação mais aprofundada sobre as medidas preconizadas no Relatório quanto ao regime fiscal não pode ser desligada da apreciação das outras reformas.

Devem, pois, criar-se oportunidades para o prosseguimento da apreciação e discussão pública, particularmente das questões com maior impacto político, social e económico, bem como das propostas concretas de medidas legislativas que o Governo venha a formular.

IV – Utilização a fazer do Relatório

9. Descobre-se qual o pensamento e a estratégia do Governo quanto à utilização do Relatório.

Da aplicação da generalidade das recomendações do Relatório, e designadamente de um sucesso generalizado das medidas de combate à evasão e fraude fiscais, resultará um incremento muito grande, espera-se, das receitas fiscais.

Este previsível aumento da carga fiscal real, em consequência da maior eficiência da máquina fiscal, deverá ser acompanhado de medidas de desagravamento fiscal, mas o Relatório pouco ou nada recomenda em concreto nesse sentido.

É legítimo, por isso, colocar as seguintes questões:

Quais os impactos macroeconómicos do aumento da carga fiscal real?

Quais as políticas que o Estado irá adoptar na utilização do acréscimo de receitas?

Que repercussões se sentirão a nível do emprego, em consequência das menores disponibilidades financeiras das empresas e dos consumidores?

Quais as repercussões sobre os níveis de preços e o consumo, em particular em consequência do sucesso do combate à evasão fiscal ao nível da chamada economia subterránea?

Quais os impactos sobre a competitividade externa?

Quais as repercussões sobre os movimentos de capitais do e para o exterior?

O Relatório não toma posição sobre estas questões e é omissa na quantificação dos resultados esperados das medidas preconizadas e acerca das suas repercussões sobre a economia.

10. Assim, na ausência do conhecimento de quais as intenções e a estratégia do Governo, sente-se que há um grande risco de as recomendações do Relatório irem sendo adoptadas pontualmente ou parceladamente, sobretudo para conseguir aumentar a receita fiscal, perdendo-se a coerência do conjunto e criando-se novas situações de injustiça, com uma maior pressão sobre contribuintes cumpridores ou menos faltozes, mas continuando impunes as grandes fraudes e as grandes evasões.

Era importante que o Governo definisse uma estratégia de utilização do Relatório e de aplicação das suas recomendações, por forma a evitar que os seus objetivos e a sua coerência sejam desvirtuados na prática.

O risco que se corre é o de avançarem as recomendações de mais fácil execução e o maior impacto na receita e serem abandonadas as mais difíceis mas porventura mais importantes e necessárias.

11. O Relatório não contém qualquer quantificação dos resultados esperados das medidas que recomenda. Este aspecto é particularmente grave porque é bem possível que a aplicação das recomendações conduza a um grande aumento da carga fiscal real suportada por aqueles que já pagam mais impostos.

A título de exemplo, o Relatório analisa a tributação das aplicações financeiras como se se tratasse de um compartimento estanque relativamente aos rendimentos do trabalho e das pensões. Ora, muito provavelmente, as aplicações financeiras tributadas em Portugal correspondem numa larga percentagem à acumulação de pequenas poupanças de trabalhadores por conta de outrem e pensionistas, sobre os quais já recai o maior volume das cobranças fiscais. Foi essa, aliás, uma das razões que acabou por levar a Comissão a não recomendar a alteração do actual sistema de taxas liberatórias e de englobamento, no caso particular da tributação dos juros dos depósitos bancários, apesar de ter criticado o nível daquelas taxas, que considera baixo, em comparação com os escalões mais elevados do IRS.

12. A estratégia de utilização do Relatório, além da selecção das medidas a adoptar, deveria incluir a sua programação e calendarização, sobretudo daquelas que tenham mais impacto sobre a carga fiscal real dos contribuintes e sobre a actividade económica.

É fundamental uma maior estabilidade e previsibilidade de evolução do regime fiscal. É importante para os agentes económicos que essa evolução seja mais previsível e programada.

13. Tem sido hábito aproveitar o Orçamento do Estado para introduzir alterações significativas no regime fiscal e sobretudo para conceder autorizações legislativas ao Governo, que, depois, as vai utilizando pontualmente, ou não.

Este procedimento, que conduz a uma sucessão de mini-reformas fiscais e introduz elementos de grande instabilidade no sistema, é manifestamente inconveniente e deve ser substituído por uma forma mais concentrada e mais programada de legislar.

Se, porém, aquele procedimento continuar a ser seguido, será pelo menos desejável:

- a) que, na preparação do Orçamento, seja dado relevo especial, duma forma mais organizada do que é habitual, e com tempo para a sua apreciação e discussão, ao conjunto das medidas de natureza fiscal e sua articulação com as políticas, fiscal e outras, preconizadas;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

b) que, tratando-se de alterações gradualistas do sistema, através de medidas a ser implementadas ao longo de vários anos, sejam explicitadas as grandes linhas das propostas orçamentais programadas para anos seguintes.

14. Outro aspecto de grande importância diz respeito à necessidade de evitar situações de aplicação retroactiva das normas fiscais, seja em sentido técnico-formal, seja em sentido substancial.

Deve evitar-se a aplicação de alterações legislativas a situações passadas ou de execução continuada e em curso.

Mas não apenas isso.

Há certas práticas que vão sendo tacitamente aceites pela Administração Fiscal ou que assentam em dúvidas legítimas de interpretação que a mesma Administração não curou de esclarecer. Mais tarde, essas práticas são postas em causa por um maior rigor ou clarificação de interpretação.

Várias situações deste tipo são referidas no Relatório.

Havendo, como há em muitos casos, responsabilidades da Administração Fiscal, pelo menos por omissão, na criação da convicção dos contribuintes de que têm a sua situação fiscal regularizada, não será correcto, embora possa ser formalmente legítimo, que o Fisco venha mais tarde pretender corrigir situações passadas, que razoavelmente se pressupunham devidamente regularizadas.

Por isso, nos casos de clarificação ou de maior rigor na interpretação das normas, deve haver todo o cuidado em evitar a aplicação desse maior rigor ou dessa interpretação a situações passadas, como o exige a boa fé que deve existir no relacionamento do Fisco com os contribuintes. Esse cuidado deve ser ainda maior quando essa correcção só possa ser feita relativamente a determinados contribuintes, deixando escapar muitas outras situações semelhantes e mais graves.

Seria conveniente definir algumas regras ou normas de conduta a este respeito.

15. Finalmente, existe um problema cultural que não deve ser descurado no desenvolvimento da reforma fiscal.

O Estado deve encarar uma mudança de comportamentos no seu relacionamento com o contribuinte. A atitude do Estado deve assumir uma forma mais positiva. Não inclui a repressão, quando necessária, a qual deve ser eficaz e atempada, mas não pode assentar exclusivamente nela nem no primado da desconfiança face ao contribuinte.

Estabelecer uma relação de confiança entre o Estado/Fisco e os cidadãos passa por modificar a atitude do contribuinte, levando-o a ser espontaneamente cumpridor, mas também por uma mudança da atitude do Fisco perante o contribuinte.

A Administração Fiscal deve ser mais diligente, designadamente:

- na informação ao contribuinte sobre as suas obrigações;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- na correcta elaboração das leis e na divulgação delas e da sua interpretação;
- na clara distinção entre situações de dolo, de negligência e de simples ignorância, graduando os seus efeitos e evitando excessos na criminalização de comportamentos fiscais;
- na rapidez e imparcialidade na apreciação de reclamações;
- na rapidez de reembolsos e outros pagamentos;
- na adopção de medidas de simplificação burocrática e na eliminação de custos e incómodos desnecessários impostos aos contribuintes.

V – Algumas questões específicas**16. Acesso a informações e seu tratamento**

O combate à evasão e fraude fiscais deve ser feito com muita determinação, mas também com muita coerência e sentido de equilíbrio e justiça.

As infracções fiscais não são socialmente mais graves do que muitos crimes. Não será pois aceitável que a Administração fiscal disponha de poderes de investigação que não estejam sujeitos a condições e medidas de controlo idênticas às da investigação criminal.

Os poderes de investigação do Fisco devem ser proporcionais à gravidade das infracções e à consistência dos indícios.

17. Sistema de informação

O desenvolvimento dos ficheiros informatizados de contribuintes e o cruzamento de informações deve abranger ao mesmo tempo a generalidade dos contribuintes, e não determinadas categorias. Designadamente, deve evitar-se que se dê prioridade aos contribuintes relativamente aos quais isso seja mais fácil, como é o caso dos trabalhadores por conta de outrem, que já se encontram entre os mais cumpridores.

Quanto ao dever de sigilo dos funcionários, invocado para legitimar algumas medidas de reforço dos seus poderes de recolha de informações, não basta enunciar a existência desse dever, é necessário dar aos cidadãos garantias de que ele é cumprido.

A dificuldade de dar essas garantias, com muitas pessoas a utilizarem os dados, com as facilidades de acesso aos registos informáticos, e com o direito dos jornalistas de não revelarem as fontes (o que impossibilita a detecção da origem da quebra do sigilo), deve conduzir a alguns travões na adopção de medidas tendentes a facilitar a recolha de informações e o seu tratamento.

18. Sigilo bancário

Pode concordar-se com o entendimento da Comissão de que «o acesso da Administração fiscal às informações protegidas pelo sigilo bancário devem ser substancialmente ampliadas».

Considera-se mesmo possível e desejável ir mais longe do que as recomendações sobre as quais a Comissão conseguiu chegar a um consenso, mas é também necessário assegurar a protecção dos contribuintes abrangidos.

Neste sentido, as declarações fiscais apresentadas antes da entrada em vigor do novo regime relativo ao sigilo bancário não devem poder ser corrigidas em virtude de elementos obtidos pela Administração Fiscal ao abrigo do novo regime.

Além disso, se as informações facultadas pelas instituições financeiras ou pelo contribuinte vierem a ser utilizadas para outros fins que não fiscais, o contribuinte deve ter direito a ser indemnizado pelo Estado, de acordo com regras preestabelecidas e de execução rápida. Por exemplo: devolução do IRS respeitante ao ano anterior ao da violação do sigilo fiscal.

Por outro lado, os contribuintes devem ser incentivados a colaborar voluntariamente com a Administração Fiscal. Por exemplo, os contribuintes que juntarem à respectiva declaração de IRS os extractos das contas bancárias poderão ter um desconto na colecta ou um regime mais favorável do que os outros na retenção na fonte.

19. Responsabilidade dos membros de órgãos sociais

As regras sobre responsabilização de membros de órgãos sociais devem tomar sempre em consideração:

- o princípio da separação de patrimónios;
- a complexidade das organizações e o grau de efectiva responsabilidade;
- a consciência das infracções;
- a verificação do benefício patrimonial e a dimensão do mesmo.

20. Acções de organização e reestruturação empresarial

Seria importante aliviar a carga fiscal (e outras semelhantes) sobre medidas de organização e reestruturação empresarial, as quais devem ser estimuladas, introduzindo-se regras mais abrangentes mas também de aplicação mais clara, e limitando-se, excepto para casos especiais ou de grande dimensão, as apreciações casuísticas da competência do Governo.

21. Incentivos e benefícios fiscais

O conjunto de benefícios que têm sido concedidos às operações de privatização é excessivo. Há que olhar para o conjunto e ponderar a comparação dos seus efeitos (e da sua carga burocrática) com a eventual alternativa do desconto no preço.

Na tributação das mais-valias realizadas com acções, poderá encantar-se a subida da taxa liberatória para 20 por cento, desde que o período de detenção seja inferior a três anos, mantendo-se a isenção se aquele período for superior. É, todavia, curioso que a Comissão não tenha escrito nada sobre a forma como a Administração Fiscal tem vindo a aplicar e controlar o actual regime de tributação de mais-valias. Suspeita-se que o actual sistema seja completamente inoperante e ineficiente.

22. IRS

A Comissão reconhece que o IRS é demasiado pesado, dada a dimensão reduzida dos escalões, mas não propõe nada para alterar a situação, -atenas as exigências de níveis de receitas fiscais impostas pela política económica-.

Em contrapartida, a aplicação de muitas das recomendações propostas só irá agravar ainda mais esta situação, já que os regimes que visam substituir contribuem, na prática, para atenuar aquela iniquidade. É o caso, por exemplo, entre muitos outros, das propostas de substituição de deduções à matéria colectável por deduções à colecta. É também o caso da grande preocupação com a tributação das remunerações acessórias.

Não há razão, a não ser uma distorçado vontade de aumentar as receitas fiscais, para um tão grande rigor na equidade horizontal quando são conhecidas as gravíssimas deficiências do regime e da prática actual em matéria de equidade vertical.

23. IRC

Apesar de reconhecer a existência de dúvidas fundamentais sobre a justificação da tributação dos rendimentos das pessoas colectivas, a Comissão recomenda a manutenção, no essencial, do actual regime do IRC.

Entre as razões dessa recomendação, avulta a circunstância de, através do IRC, a Administração Fiscal poder ter mais algum controle sobre dados que interessam à cobrança do IRS e do IVA. A isto acresce o desejo de não contribuir para a redução das receitas fiscais.

Dada a importância desta matéria para o desenvolvimento da actividade económica, para o fomento do investimento, para a competitividade das empresas portuguesas e para a sã concorrência empresarial, justificar-se-ia um debate mais aprofundado, que é desejável que venha ainda a ser feito. No aprofundamento destas questões, deve também ser considerada a evolução dos regimes dos outros países da UE.

Na verdade, as recomendações da Comissão em sede de IRC abordam limitadamente aspectos muito específicos, ou então têm um carácter de grande generalidade, como as que se referem ao combate à evasão e fraude fiscais. Passa-se, assim, ao lado das grandes questões da justificação do IRC, do peso que, a manter-se, ele deve ter no conjunto da política fiscal, da sua arquitectura e da eficácia da sua cobrança.

Algumas questões relativas a aspectos sectoriais, como banca ou seguros, não são objecto destes comentários, por se entender que eles devem ser feitos, mais pertinentemente, através das respectivas organizações profissionais.

24. Imposto Sucessório

As receitas do Imposto Sucessório são diminutas, quando comparadas com a enorme carga administrativa que a sua cobrança implica para o Estado e para as famílias.

Justifica-se ponderar seriamente a sua abolição ou a sua completa reformulação.

Confederação do Comércio e Serviços de Portugal · CCP

A Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), tem defendido que a política fiscal deve contribuir, à semelhança do que acontece em outros países europeus, para o reforço da competitividade das empresas portuguesas e não constituir um entrave a esse desenvolvimento.

As profundas mutações verificadas a nível internacional, a abertura generalizada dos mercados, exigem a articulação entre várias políticas, designadamente, entre política económica, de emprego e fiscal, por forma a assegurar o crescimento real da economia portuguesa.

Assim, qualquer revisão do sistema fiscal terá que atender, necessariamente, aos seus efeitos sobre o investimento, invertendo a lógica actual, fortemente penalizadora da iniciativa financeira das empresas e, em particular, das PME.

Neste sentido o Relatório agora apresentado não foi, ainda, suficientemente longe introduzindo até alguns factores que podem condicionar esse investimento, como sejam as Recomendações da Comissão no que se refere à tributação dos juros de suprimentos e tributação das mais valias.

Temos igualmente defendido que alguns impostos, porque desajustados da realidade actual, deviam ser progressivamente eliminados, como seja o imposto de Selo. O Relatório não vai nesse sentido, embora reconheça a necessidade da sua sistematização.

Mais preocupante é o facto de se condicionar o sucesso da execução fiscal ao reforço dos métodos indiciários e ao alargamento da inversão do ónus da prova conjugados com o levantamento do sigilo bancário em matéria fiscal, o que em nosso entender não só é inadmissível, como é de constitucionalidade duvidosa.

Ficam ainda por resolver alguns problemas, nomeadamente, no que se refere à dupla tributação económica.

Como aspectos positivos das Recomendações apresentadas, refere-se a título meramente exemplificativo, a descentralização de funções dentro da Administração Fiscal, a simplificação de procedimentos para certas categorias de contribuintes, redução da taxa de IRC.

Em conclusão as medidas apresentadas pela Comissão no Relatório não significando uma profunda alteração à filosofia subjacente à nossa política fiscal, traduzem, no entanto, alguns ajustamentos importantes, principalmente no que se refere ao aumento da eficácia da nossa Administração Fiscal.

Todavia, a maior ou menor aplicação das medidas preconizadas dependerá, não só da receptividade da Administração Pública às mesmas (e da capacidade do poder político em ultrapassar os obstáculos apresentados) como de não se tentar subordinar a coe-rência da política fiscal aos propósitos orçamentais de cada ano.

1 – Administração Fiscal

1. A primeira parte do Relatório ocupa-se da Administração Fiscal (AF), matéria sobre a qual nos não pronunciaremos a não ser para apoiarmos a descentralização de funções que envolverão a pertinente transferência das actividades de execução (liquidação e cobrança, justiça fiscal e fiscalização) para as Direcções Distritais de Finanças (DDF), tendo como contrapartida o reforço das funções dos Serviços Centrais em matéria de orientação, controlo e assistência às actividades das DDF.

Por sua vez, às Repartições de Finanças deverá ser atribuída parte das competências que actualmente incumbem às DDF.

Estamos convictos que o adequado planeamento da descentralização poderá conduzir a maior eficiência e eficácia da AF com vantagem para a Fazenda Pública e para os sujeitos passivos.

2. Concorda-se, também, com as medidas preconizadas no sentido do reforço e eficácia das acções de fiscalização. Todavia, entendemos que, para além da sua regulamentação em termos de planeamento das acções de fiscalização e da respectiva execução, deverá ser divulgada a interpretação oficial das normas fiscais e contabilísticas que será seguida pela Inspecção nas acções de fiscalização, a fim de se evitarem as discrepâncias que, mais ou menos pontualmente, se verificam entre a interpretação dos Serviços Centrais e os seguidos pelos Serviços de Inspecção.

Esta medida reforçaria as garantias dos sujeitos passivos na medida em que passariam a dispor de uma noção exacta das suas obrigações e evitariam situações de contencioso perfeitamente supérfluas.

Dever-se-iam igualmente reforçar as garantias dos contribuintes no sentido de estabelecer um prazo limite, *v.g.* 90 dias, para a notificação das eventuais incoerências detectadas na fiscalização, findo o qual se presumiria tacitamente que não haviam sido verificados quaisquer discordâncias.

Assim, se genericamente concordamos com a introdução de medidas que reforcem a eficácia da fiscalização, não podemos aceitar o estabelecimento de medidas avulsas, como seja a eliminação do controlo judicial prévio, em caso de recusa do contribuinte em facultar a informação solicitada, uma vez que, em nosso entender, não estão consagradas, em paralelo, medidas visando o reforço das garantias dos contribuintes.

3. Além disso, e passando ao capítulo da Justiça Fiscal, a Comissão reconhece a excessiva morosidade dos processos do contencioso fiscal. Alguma-se-nos, todavia, que não foram preconizadas medidas que evitem aquela morosidade, muitas vezes por inércia e excessiva acumulação de funções, nem reforcem as garantias dos contribuintes nesta área.

É necessário ter em atenção que os processos de reclamação graciosa e de impugnação judicial não têm efeitos suspensivos, sendo necessário prestar garantia para a suspensão do processo executivo, com os inerentes custos.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Além disso, a morosidade provoca, em caso de insucesso, a acumulação de juros de mora, que atingem, por vezes, níveis incompatíveis por motivos que não são imputáveis aos sujeitos passivos.

Impõe-se, por isso, a adopção de medidas que introduzam celeridade na decisão dos processos.

Assim, poder-se-á estabelecer um prazo máximo de juros de mora (v.g. um ano) ou alterar a presunção do artigo 125º do Código de Processo Tributário (CPT) no sentido de se presumir deferida a reclamação graciosa no caso de não ser decidida em prazo razoável de tempo, v.g. 6 meses.

Não se vê vantagens na eliminação, proposta pela Comissão, da dupla via de acesso aos tribunais — impugnação judicial ou recurso hierárquico seguido de recurso contencioso — em alternativa.

Merece o nosso acolhimento a recomendação da Comissão tendente a facilitar o tratamento das declarações de substituição, para a correcção do imposto a mais liquidado, uma vez que este procedimento permitirá diminuir o número de reclamações.

Igualmente, nos parece positivo o arquivamento das execuções abaixo de certo montante, na medida em que possibilita diminuir significativamente o número de processos.

No capítulo dos crimes e contra-ordenações não podemos deixar de manifestar a nossa discordância quanto à recomendação de aplicação de coimas pelo dirigente dos serviços de fiscalização quando sejam estes serviços a verificar a prática da infracção, devendo essa competência continuar a caber às entidades a que se refere o artigo 54º do Regime Jurídico das Infracções Fiscais Não Aduaneiras (RJIFNA) embora se admita o alargamento da competência do Chefe da Repartição de Finanças em matéria de fixação de coimas.

Não podemos também concordar com o estabelecimento de sanções acessórias que passem pela publicação das sentenças condenatórias.

O Relatório da Comissão não apresenta recomendações sobre a dupla punição prevista nos artigos 6º e 7º do RJIFNA, relativamente aos administradores de pessoas colectivas, que se afigura excessiva e que contraria o princípio do *non bis in idem*.

No que concerne à responsabilidade subsidiária pelas multas, discordamos da recomendação da Comissão, uma vez que a responsabilidade subsidiária do administrador pelas multas e coimas aplicadas à pessoa colectiva só deveria funcionar em caso de se verificar nexo causal entre a actuação dos administradores e a insuficiência do património.

Deve referir-se ainda que alguns fiscalistas põem em causa a constitucionalidade do artigo 7º-A do RJIFNA na medida em que por ali se pode opor a transmissibilidade das penas, com ofensa do nº 3 do artigo 30º da Constituição.

No que concerne às execuções fiscais, manifesta-se total discordância com a recomendação da Comissão no que respeita à possibilidade de reversão da execução con-

tra os administradores sem a exigência da coesão da sua actuação e a insuficiência do património da sociedade.

Acrescenta-se que o ónus da prova da referida coesão deve caber à AF uma vez que, cabendo ao administrador, como actualmente sucede, na prática essa demonstração torna-se frequentemente inasequível.

II – Política e Técnica Fiscal

1. Ónus da Prova, Métodos Indiciários e Sigilo Bancário

1.1 Embora no Relatório o ónus da prova e o sigilo bancário sejam abordados em capítulos diferentes, entendemos que a coesão entre ambos justifica o seu tratamento conjunto.

Assim, não se concorda com o alargamento da inversão do ónus da prova no sentido de passar a caber, com carácter geral, ao sujeito passivo a demonstração da efectividade da coesão e indispensabilidade dos custos ou encargos nas declarações.

Esta recomendação fundamenta-se no suposto desequilíbrio existente entre os encargos da fundamentação impostos à AF e os poderes de acesso e recolha de informação que lhe são concedidos. Mais recomenda a inversão do ónus da prova quando o contribuinte não cumpre as obrigações declarativas num prazo razoável.

Recomenda ainda a possibilidade de condicionar o prosseguimento do processo de contencioso fiscal à autorização de acesso a elementos protegidos por tal sigilo.

Além disso, a Comissão recomenda o alargamento da inversão do ónus da prova em caso de incumprimento das obrigações acessórias e violação dos deveres de coesoperação. Ora, a reforma da tributação do rendimento de 1989 teve como um dos seus princípios fundamentais a tributação do rendimento real e efectivo e procurou criar um clima de confiança recíproca entre a AF e os sujeitos passivos.

Assim, a tributação assenta essencialmente nas declarações apresentadas pelos sujeitos passivos.

Efectivamente, o relatório do Código do IRC realinha o postulado da tributação do rendimento real e efectivo, elegendo a contabilidade como instrumento de medida e informação desse rendimento.

Por sua vez, o CPT veio atribuir à contabilidade a presunção de verdade, salvo se se verificarem erros, inexatidões ou outros indícios fundados de que esta não reflecte a matéria tributável efectiva do contribuinte (artigo 78º).

Sendo esta a filosofia do sistema de tributação do rendimento, figura-se-nos descabida a inversão do ónus da prova, sob pena de ter de se concluir que o sistema está desajustado.

O que faz sentido definir em matéria de dedutibilidade dos encargos ou custos é um conjunto de critérios de natureza qualitativa e quantitativa que limitem a respectiva dedução.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

De facto, a inversão do ónus da prova conduziria a um clima de insegurança jurídica e multiplicaria as situações de contencioso fiscal com efeitos nefastos para o normal funcionamento do sistema fiscal.

Efectivamente, as leis tributárias em vigor já contém mecanismos que permitem a inversão do ónus da prova e que, adequadamente utilizados, permitirão à AF atingir os objectivos que o Relatório visa com a inversão da prova.

Em contrapartida aligura-se-nos que deverão ser reforçadas as exigências em matéria contabilística, designadamente através da criação de um órgão que superintenda na definição das normas e procedimentos contabilísticos que funcione efectivamente.

Estando definido um corpo doutrinário completo seria mais fácil responsabilizar as empresas e os contabilistas pelo conteúdo da informação produzida e o controlo por parte da AF, face a regras precisas da prestação de contas por parte das empresas.

A inversão do ónus da prova fundamenta-a a Comissão na limitação de informações ao dispor dos Serviços em virtude do sigilo bancário.

Entendemos que uma medida deste género deverá ser ponderada num contexto mais vasto do que a Fiscalidade, uma vez que, no actual contexto de liberdade de circulação de capitais os seus efeitos poderão ser mais nefastos do que as aparentes vantagens em sede de fiscalização tributária.

1.2 Associado a estas questões surge o problema da extensão da tributação por métodos indiciários. Ora, a tributação por métodos indiciários representa um desvio ao princípio constitucional da tributação do rendimento real consignado no nº 2 do artigo 106º da Constituição, representa uma grave restrição às garantias dos contribuintes (CPT, artigos 76º e 78º) e constituiria um grave retrocesso na evolução do nosso sistema fiscal.

Além disso, criará inevitavelmente um clima de desconfiança recíproca entre os contribuintes e a AF.

Em nosso entendimento, o recurso a estes métodos só será admissível quando a contabilidade não reflecta a realidade económica dos contribuintes.

Em tais casos, as leis tributárias em vigor permitem o recurso a presunções e métodos indiciários, pelo que, em nosso entendimento, não se justifica o alargamento da sua aplicação.

2. Tributação das remunerações acessórias

Nesta matéria, o Relatório aponta no sentido da efectiva tributação das remunerações acessórias, medida essa que deveria ser acompanhada de um aumento da taxa de tributação incidente sobre as despesas confidenciais.

Admite, todavia, excluir a tributação de certas remunerações acessórias que tenham carácter social, designadamente contribuições para regimes complementares de segurança social despesas com cantinas, trechos e outras.

Essa tributação passaria pela definição genérica de "remuneração acessória" e pela enumeração das remunerações mais frequentes e mais importantes, ficando condicio-

nada à demonstração de que não tinham sido indispensáveis ao exercício das funções do beneficiário ao serviço da empresa.

A Comissão reconhece, todavia, que dada a actual carga fiscal incidente sobre os rendimentos do trabalho dependente, se deveria isentar, total ou parcialmente, as remunerações acessórias de contribuições para a Segurança Social.

Embora em abstracto a recomendação se nos afigure aceitável, não deixa de ser manifestamente a excessiva carga tributária incidente sobre os rendimentos do trabalho dependente como resulta das estatísticas conhecidas das receitas fiscais, pelo que, estas medidas conduziriam a um aumento do estorço contributivo dos titulares destas categorias de rendimentos que não tem paralelo nos titulares de outras categorias.

Para além disso, existem sérias limitações à implementação deste tipo de medidas como, aliás, é reconhecido no Relatório, aspecto esse que a Comissão ultrapassou através da criação de presunções, medida que, em nosso entendimento, envolverá arbitrariedade com as inerentes limitações. Nestas circunstâncias, afigure-se-nos pouco recomendável a introdução de novas medidas nesta área.

3. Tributação das aplicações financeiras

No capítulo da tributação das aplicações financeiras, entende a Comissão que, deve evitar-se a proliferação de regimes de benefícios fiscais a favor de tipos específicos de instrumentos financeiros de aplicação das poupanças ou de financiamento das empresas e outras entidades, recomendando a eliminação ou redução de muitos dos actuais benefícios, entendimento com o qual, na generalidade, se concorda.

Por outro lado, manifesta a sua preferência pelo actual sistema de tributação dos juros de depósitos, a taxa liberatória, por motivos de ordem administrativa.

Já no que concerne à tributação dos juros de obrigações e de outros instrumentos similares se não verificou consenso no seio da Comissão.

Assim, a maioria defendeu o englobamento dos rendimentos de obrigações, títulos de dívida pública e outros instrumentos de rendimento fixo semelhantes, enquanto outros dos seus membros entenderam que lhes deveria ser aplicado o mesmo regime dos juros de depósitos.

Quanto a esta matéria, entendemos em abstracto que se deveria caminhar no sentido da harmonização da tributação dos diversos rendimentos de capitais, não se devendo perder de vista a evolução dos regimes aplicados a nível internacional por razões que se prendem com a competitividade internacional num contexto de livre circulação de capitais.

No que concerne aos juros de suprimentos, a Comissão recomenda a manutenção do seu englobamento obrigatório e a fixação de limites a partir dos quais esses juros têm um tratamento igual ao dos lucros, não sendo dedutíveis para efeitos do apuramento do lucro tributável de sociedade devedora.

Com a dívida vnia, entendemos que as razões que fundamentam uma recomendação desta natureza, enformam de uma visão desajustada da realidade empresarial e só servirão para a solidificação de algumas práticas correntes que apenas introduzem acréscimo no custo do recurso a capitais alheios.

Além do mais, medidas deste género representam uma séria intronissão da AF nas políticas de gestão das empresas, o que se nos afigura não ser o objectivo da política fiscal.

Acrescente-se que o Código do IRC tem já mecanismos que permitem controlar a utilização abusiva dos suplementos ou das respectivas taxas (vd. artigo 57º do CIRG).

No que respeita à tributação dos dividendos e lucros distribuídos, a Comissão recomenda o registo obrigatório das acções ao portador, o englobamento dos rendimentos provenientes de acções e a manutenção do sistema de retenção na fonte dos dividendos distribuídos por sociedades anónimas, devendo ser uniformizada a taxa de retenção com a taxa aplicável aos restantes lucros.

Conforme já referimos, entendemos que se deveria caminhar no sentido da harmonização da tributação dos diversos tipos de rendimentos financeiros, pelo que não corroboramos a recomendação da Comissão no sentido do englobamento obrigatório dos rendimentos das acções.

Se se optar pelo englobamento, então haverá que instituir a eliminação total da dupla tributação económica dos lucros distribuídos.

Relativamente aos regimes especiais de tributação da poupança, entendemos que os mesmos deverão ser revistos no contexto da reformulação da tributação das aplicações financeiras, devendo merecer especial atenção aqueles que se prendem com esquemas complementares de segurança social.

Trata-se de matéria de especial complexidade que deverá ser avaliada em âmbito mais vasto, designadamente no da reforma do sistema de segurança social.

3.1 Tributação das mais-valias

Dada a facilidade de transformar rendimentos de capitais em mais-valias, no caso de valores mobiliários, qualquer alteração nesta área deve ser analisada no contexto das alterações a introduzir na tributação das aplicações financeiras.

Do mesmo modo haverá que atender à tendência dos sistemas fiscais estrangeiros, dada a facilidade de colocação de capitais e as eventuais perdas de competitividade que possam emergir das alterações a operar nesta área.

Além disso, concorda-se com a equiparação a rendimento ordinário relativamente a activos detidos pelo seu titular por período não superior a 12 meses por razões de justiça fiscal.

No que concerne à preterea harmonização da tributação das mais-valias, e para além do acima referido, entendemos que se deve manter um regime de exclusão de tributação em caso de reinvestimento do valor realizado com a alienação de habitação própria.

3.2 Imposto Sobre as Sucessões e Doações por Avença

Concorda-se com a recomendação da Comissão que aponta no sentido da extinção desta tributação com o conseqüente englobamento das acções e obrigações no processo de imposto sucessório, embora se reconheça que a sua implementação exige a tomada de medidas legislativas que a permitam.

Entendemos, todavia, que tais medidas não são de molde a justificar o levantamento do sigilo bancário.

4. IRS

4.1 Generalidades

Concorda-se com as recomendações genéricas preconizadas em sede de IRS designadamente a comunicabilidade das perdas da categoria F aos rendimentos apurados nas demais categorias, aumento da amplitude dos escalões do IRS e das deduções de modo a permitir que a dívida de imposto seja nula para os rendimentos mais baixos e aumento dos limites abaixo dos quais não é exigida a entrega da declaração de rendimentos.

Não perfilhamos, todavia, a recomendação da Comissão no sentido da criação de condições legais para a tributação separada dos cônjuges.

De facto, a tributação separada dos cônjuges é anticonstitucional. O nº 1 do artigo 107º da Constituição determina que o imposto sobre o rendimento pessoal visará a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

De resto, a Resolução da Assembleia da República nº 25/96, publicado no Diário da República, I Série A, nº 162, de 15 de Julho de 1996, recomenda ao Governo que, no âmbito da política global da família, promova as diligências necessárias:

- a) À criação de um sistema integrado de fiscalidade e segurança social;
- b) À opção pelo englobamento do rendimento do agregado familiar;
- c) À adopção do quociente familiar;
- d) À correcção das deduções à colecta.

Discorda-se igualmente da eliminação do artigo 73º do Código do IRS que assegura, para os titulares de rendimentos predominantemente originados em trabalho dependente, a disponibilidade de um rendimento líquido não inferior ao salário mínimo nacional por força da aplicação das taxas de retenção na fonte.

Pelo contrário, entendemos que essa garantia devia ser atribuída à generalidade das categorias, maxime categoria C, no que respeita aos comissionistas.

4.2 Tributação dos independentes e dos empresários em nome individual

As medidas preconizadas pela Comissão já foram de alguma forma consagradas no Orçamento do Estado para 1996, sob a forma de autorizações legislativas.

Quanto à dedutibilidade das despesas dos profissionais livres o Código já contém excessivas limitações que carecem de revisão no sentido da sua adequação à tributação do rendimento real e efectivo destes profissionais.

Admite-se a necessidade de exercer uma fiscalização mais eficaz nesta área, mas nunca arrender pelo caminho fácil da mera aplicação dos métodos indiciários por contrária aos princípios que informam o nosso sistema fiscal.

Dever-se-ia caminhar no sentido do reforço das exigências contabilísticas, designadamente, criando incentivos à criação de contabilidade devidamente organizada.

Em contrapartida, admitimos a definição do montante mínimo de colecta para os titulares de muitos baixos rendimentos de acordo com estudos a elaborar em colaboração com as entidades representativas dos diversos sectores. Esse sistema deveria, todavia, permitir a opção por uma tributação com base na declaração do contribuinte de acordo com elementos contabilísticos considerados adequados.

4.3 Outros rendimentos

Recomenda a Comissão o alargamento da categoria I, tornando-a uma verdadeira categoria residual.

Não alinhamos com tal recomendação uma vez que se nos afigura desajustada à nossa realidade, já que os ganhos obtidos em actividades comerciais, industriais ou agrícolas, bem como nos serviços, são já tributados nas respectivas categorias, pelo que não é recomendável o alargamento da base tributável.

4.4 Despesas de saúde

Nesta área a Comissão considera que as despesas de saúde devem estar numa relação directa e efectiva com a saúde do contribuinte e do seu agregado familiar, pelo que devem ser estabelecidos limites máximos de acordo com determinados critérios e segundo certos tipos de doenças e tratamentos.

Não nos parece caber à AF misturar-se na gestão das despesas de saúde dos sujeitos passivos, dada a respectiva natureza, discordando-se frontalmente com uma evolução neste sentido.

Quanto à equiparação dos prémios de seguros que cubram exclusivamente riscos de doença e despesas de saúde, concorda-se com a recomendação desde que sejam excluídos do limite estabelecido para outros tipos de seguros e se respeite o princípio de não limitar as despesas de saúde devidamente documentadas.

5. IRC

Das recomendações feitas pela Comissão em sede de IRC concordamos na generalidade com as medidas previstas relativamente ao aumento do prazo de reporte de prejuízos, aos preços de transferência, à redução da taxa de IRC — embora fosse desejável que o seu nível, acrescido de demama, não excedesse 33 por cento —, flexibilização da eliminação total da dupla tributação económica dos lucros distribuídos e da ampliação do leque de tratados sobre a dupla tributação.

Todavia, não podemos deixar de comentar os seguintes aspectos:

5.1 Dedutibilidade dos custos

A Comissão recomenda a regulamentação dos custos com viagens e a manutenção de uma percentagem limite para as despesas de representação. Recomenda ainda limitações quanto à utilização como custos das ajudas de custo e da compensação pela deslocação em viatura própria dos trabalhadores.

No actual contexto altamente concorrencial em que as políticas comerciais e publicitárias das empresas se encontram em permanente mutação, a introdução de regulamentos irá sempre pecar por se mostrar desajustada da realidade que visa regulamentar.

Dito de outro modo, medidas deste género acabarão por limitar a liberdade das decisões de gestão comercial, com prejuízo da neutralidade fiscal que está subjacente ao sistema tributário.

Assim sendo, não se pode concordar com a regulamentação dos custos com viagens e das despesas de representação que se inserem nas políticas comerciais das empresas e cujos limites devem ser apenas os da criatividade dos gestores no sentido da penetração e consolidação dos mercados em que actuam. Efectivamente, não pode ser o receio do uso abusivo destas despesas a justificar a imposição de restrições de natureza legal. Para isso, existe a Inspecção Tributária.

No que concerne às limitações recomendadas quanto a ajudas de custo e compensação pelo uso de viatura própria, existem já limitações no âmbito da respectiva exclusão de tributação em IRS pelo que não se justificam medidas de limitação adicionais.

Quanto à dedutibilidade das contribuições para a segurança social, considera-se positiva a possibilidade de dedução dos encargos com esquemas complementares de segurança social, embora nos pareça insuficiente o limite previsto.

5.2 Provisões e amortizações

A Comissão recomenda a dedutibilidade das provisões para custos de reparação e revisão de bens duradouros durante o período de garantia.

Concordamos com a recomendação, embora entendamos que o regime das provisões carece de uma profunda revisão no sentido de se aproximarem os critérios fiscais dos contabilísticos e, por essa via, se caminha no sentido da tributação do rendimento real e efectivo.

Por outro lado, a Comissão não tratou a matéria das amortizações embora seja manifesta a necessidade da revisão do respectivo regime com vista à sua adequação às actuais características de deprecimento dos bens.

5.3 Mais-valias

É reconhecida pela Comissão a especificidade dos ganhos de mais-valias a qual justifica um tratamento fiscal diferenciado dos restantes rendimentos.

Não partilhamos, todavia, da posição de que o quadro actual da tributação das mais-valias se revela adequado aos objectivos que visa prosseguir.

De facto, no actual contexto económico, alguma-se-nos razoável que a política fiscal consiga medidas tendentes ao reforço da competitividade da estrutura empresarial portuguesa.

Assim sendo, será de ponderar o regresso à redacção inicial do artigo 44º do Código do IRC que previa a exclusão da tributação de mais-valias em caso de reinvestimento e não a sua tributação diferida.

Admitimos, porém, que essa exclusão seja limitada a determinado tipo de activos, designadamente àqueles que estão directamente relacionados com a actividade produtiva dos contribuintes.

5.4 Consolidação fiscal

A Comissão, embora reconheça a importância que o regime de tributação pelo lucro consolidado tem no desenvolvimento dos grupos económicos portugueses, não avançou com propostas de fundo que permitissem flexibilizar o interesse da adesão ao citado regime, designadamente em termos de percentagens mínimas de participação no capital.

De todo o modo não deixam de ser positivas as recomendações efectuadas no sentido da gradual eliminação das restrições relativas à exigência de matéria colectável mínima e, no caso de saída de empresas do grupo consolidado, a sugestão de que os benefícios auferidos sejam repostos apenas com a incidência de juros compensatórios em substituição do actual regime.

5.5 Imposto Mínimo sobre as Sociedades

A recomendação da Comissão nesta matéria apenas é, em nosso entendimento, admissível relativamente a muito pequenas empresas que não dispunham de organização administrativa para possuírem contabilidade regularmente organizada e sempre com um regime optativo por essa contabilidade.

Assim sendo, nunca deverá ser um imposto sobre os activos das sociedades mas um imposto mínimo de rendimento a fixar em conjunto com as entidades representativas dos diversos sectores de actividade e apenas aplicável às empresas que não dispunham de organização administrativa adequada.

6. IVA

Das medidas preconizadas pela Comissão merecem destaque, pela positiva, as recomendações no âmbito da negociação do regime definitivo do IVA, da renúncia à isenção nas operações imobiliárias, do valor no denominador da fracção a que se refere o nº 4 do artigo 23º do Código do IVA, do débito de despesas efectuadas em nome próprio mas por conta de outrem, da tributação das subvenções não obrigatoriamente incluídas no valor tributável e a aproximação das taxas do imposto ao nível das praticadas pelo Estado limítrofe.

São salutares quaisquer medidas de simplificação administrativa, pelo que se concorda com as recomendações feitas nesta área.

No que concerne à possibilidade de adoptar um regime de "edigibilidade de caixa", eventualmente para os sujeitos passivos que aulem rendimentos da categoria B do Código do IRS e que se encontram obrigados à emissão de recibos verdes e para os sujeitos passivos que exercem a actividade no sector das obras públicas, manifestamos a nossa concordância, acrescentando que deverão ser contempladas nesse regime todas as operações realizadas com o Estado e seus organismos.

Não podemos concordar com a proposta da Comissão que prevê que o deslaxamento da entrega da declaração deve ser reduzido, uma vez que a nossa prática contabilística não permite o apuramento do imposto até ao final do mês seguinte.

Ficaram por analisar algumas questões fundamentais em sede de IVA designadamente o regime dos reembolsos e a utilidade de determinadas obrigações acessórias como é o caso dos mapas recapitulativos.

7. Imposto do Selo

Trata-se de uma tributação arcaica sem qualquer estruturação lógica que se mantém no nosso sistema fiscal apenas por razões orçamentais.

É, por isso, necessária, como reconhece a Comissão, a sua profunda revisão, o que passa pela sistematização da respectiva legislação.

Deve prosseguir-se no sentido do desagravamento da tributação das operações financeiras e do selo de recibo que na prática constitui duplicação da tributação dos rendimentos do trabalho dependente.

8. Imposto Sobre o Património

8.1 No que se refere à tributação do património, há que definir que o valor patrimonial dos prédios não deve continuar dependente do seu rendimento, uma vez que são realidades distintas com enquadramento fiscal autónomo.

O valor patrimonial deve corresponder ao valor normal da propriedade, acabando-se com as flagrantes injustiças relativas de diferenças abissais de valores de imóveis idênticos consoante a data da sua avaliação.

O melhor rendimento a obter na Contribuição Autárquica permitirá a progressiva abolição da sisa, que deverá ser substituída pelo IVA, com as necessárias adaptações.

8.2 A simplificação e modernização proposta para o imposto sobre as sucessões e doações implica a alteração da sua filosofia actual que se baseia na tributação das quotas hereditárias e nas relações de parentesco entre os herdeiros e o de cujus.

A incidência do imposto sobre a herança ou doação sem cuidar de saber quem são os sucessores ou donatários simplificará o excessivamente complexo e caro processo de liquidação deste imposto, libertando meios humanos e materiais para tarefas de maior expressão orçamental.

A medida não deixará, todavia, de ser acusada de prejudicar as famílias, sabendo-se que a maioria das sucessões se opera entre parentes próximos — descendentes, ascendentes e irmãos —, e que as doações têm por beneficiários os parentes mais próximos, pelo que neste campo se deverá avançar com prudência.

Deve frisar-se ainda que a alteração proposta colide com a política global da família conforme a Resolução da Assembleia da República nº 25/96, de 15 de Julho de 1996, já referida.

SONAE

Exmo. Senhor Secretário de Estado

Tendo em vista a proposta de lei, para alteração do conteúdo do art.º 54º da TGIS, os comentários a seguir elencados. Todavia, há que reconhecer que a perda de receitas, até que a Lei possa ser corrigida, será porventura muito superior ao que se pretendia (e continua a insistir-se) obter com a aplicação da anterior disposição legal à figura dos suplementos! Assim:

1. Ao nível de um grupo de empresas seria admissível estender a isenção do imposto de selo, quanto às operações de tesouraria, às operações entre empresas participadas, directa ou indirectamente, pelas SGPS, nas condições consignadas nos art.ºs 1º e 3º, ou seja, tais fluxos deveriam ser desonerados quando operacionalizados entre empresas "irmãs", portanto, nas relações laterais.

Caso contrário, tenderá a fragmentar-se, mais uma vez, participações apenas por razões estritamente fiscais!?

2. Quanto à aplicação da mesma disposição a outros detentores de capital que não SGPS, penso que se deveria assumir a relevância da participação indirecta, e não apenas a directa, pois, mais uma vez se estará a contribuir para desvirtuar as estruturas das participações dos grupos. Não haverá razões substanciais para não aceitar o domínio, ainda que por via indirecta, e ainda que a dominante não seja uma SGPS.

3. Quanto à referência sobre o regime fiscal das SGPS, em termos de se considerar quase completo, anote-se que continuam em aberto aspectos de relevante importância, como são, por exemplo:

- a problemática do IVA, que se propôs há já muito tempo solução semelhante à que agora a Comissão de Reforma Fiscal acaba por reconhecer como absolutamente necessária e inerente à forma como estas entidades desenvolvem a sua actividade;
- a manutenção do entendimento de que o regime de não tributação das mais-valias financeiras se deve manter como regime especial, isto é, o que se lhe consignou na lei (especial) foi uma não tributação e não um simples diferimento, na medida em que este entendimento apenas aparece porque a lei das SGPS fazia e faz remissão para o IRC (art.º 44º do CIRC), que, entretanto, foi alterado.

Face à natureza da actividade que desenvolvem as SGPS, a consignação ou manutenção do regime de não tributação ajusta-se perfeitamente à necessidade do seu desen-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

volvimento, e para que se passe das palavras aos actos, pois, supostamente deveriam ser o cerne do desenvolvimento harmonioso dos grupos económicos.

4. Quanto à proposta de lei em si, reflete-se, quanto ao número 5 do articulado, que se deveriam contemplar as operações entre empresas participadas, e não apenas entre as SGPS e as suas participadas ou vice-versa, isto é, deve permitir-se inteira liberdade de fluxos ao nível das empresas detidas por SGPS.

5. O mesmo se diga quanto ao ponto 6, para os detentores de participações de controlo, em geral, que não assumam agora a forma de SGPS.

6. Por fim, o conteúdo do art.º 2º que é proposto relewa forma que não parece ajustada, na medida em que só parece aplicar-se às operações até à data da alteração?!

Por outro lado, não me parece ser a melhor técnica legislativa, dado que parece pretender-se aplicar uma disposição nova a factos que a anterior não contemplava?

Será que só por esta via se consegue reconhecer a revogação de um entendimento administrativo desajustado (circular 11/96) e inoportuno? Não seria mais fácil utilizar idêntico meio, isto é, contrariar administrativamente o entendimento por aquela veiculada, usando para tal os poderes que aos órgãos decisores são cometidos?

Introduzir uma disposição legal nova para "ressalvar" factos idênticos do passado, mas que a legislação anterior não abrangia, é susceptível de gerar ainda mais confusão do que clarificação do enquadramento, ou não será?

Na expectativa de que a proposta de lei possa contribuir para um adequado enquadramento da função de financiamento de empresas participadas — possam ser definitivamente resolvidos os processos de liquidação de imposto de selo (artº 54º TGIS) entretanto efectuados, no sentido do seu arquivamento, ainda que seja por via da reclamação administrativa, e ainda que se suspendam acções idênticas, que a IGF continua a acionar —, apresento os meus melhores cumprimentos.

David Ferreira

(Director de Assuntos Fiscais)

Mateus Tomás Ferreira

Peço a Vossa Excelência que me perdoe a ousadia de vir sugerir o seguinte quanto à divulgação do relatório apresentado pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal:

1) Esse relatório, que se saiba, só terá chegado ao conhecimento de um público muito restrito nos 30 dias fixados para o efeito;

2) Conforme a opinião do ex-Ministro Medina Carneira que veio referida no artigo publicado no *Diário Económico* de 4/7, aquele prazo foi insuficiente (entende que devia ter sido de 90 dias), com salvo o devido respeito, também eu entendo que não só o prazo foi demasiado curto como o plano de divulgação devia ter sido estruturado para abranger um horizonte muito mais alargado, de forma a que todos os portugueses interessados no assunto pudessem exprimir as suas opiniões e levá-las ao conhecimento de Vossa Excelência, tanto mais que é o elemento do Governo em que o povo deposita total confiança.

3) Com efeito, escusado é dizer que uma reforma fiscal é de grande importância e complexidade, interfere profundamente na situação económico-social de um povo e por isso todas as ideias são poucas para a simplificar tanto quanto possível e situá-la num plano de verdadeira justiça, absolutamente despida de políticas partidárias.

4) Permita-me ainda Vossa Excelência uma ligeira referência à anunciada reforma fiscal. Talvez por ter estado durante cerca de 45 anos ao serviço do Estado no sector das Contribuições e Impostos, mais de 30 em posição de chefe, tendo passado também durante 5 anos pela Inspeção Geral de Finanças, ainda prendo a minha atenção aos assuntos fiscais e daí o pensar que se impõem várias alterações desde a incidência à cobrança, assim como no que toca à distribuição do tributo, como por exemplo o IRS que ainda sobrecarrega demasiado os pequenos rendimentos do trabalho dependente e onera desmesuradamente a chamada *classe média* em benefício dos grandes rendimentos, estes sujeitos apenas à taxa de 40%, o que é de todo inadmissível em termos de justiça e equidade fiscais. Longe de pensar na aslizia fiscal dos grandes rendimentos, mas o que não parece razoável é que num imposto progressivo, por exemplo, um contribuinte com um rendimento de 8000 contos e outro com o de 30000 sejam praticamente sujeitos à mesma taxa de 40%.

5) Quanto à supressão dos velhos impostos Sucessório e de Sisa de que tanto se fala agora, são receitas de certa monta e de baixos custos de cobrança que não têm mostrado ofender a consciência cívica nem arrastado prejuízos de ordem económico-social que os condenem. O mesmo acontece com algumas taxas do imposto de selo, até mesmo o extinto papel selado que dava apreciável rendimento.

6) Um imposto que parece verdadeira "excrecência" é o de Mais-valias que incide no lucro da venda de acções adquiridas há menos de um ano. É que concorre para atrofiar o mercado de capitais que se pretende com muita necessidade desenvolver e com as pélas que tem, os estrangeiros procuram outras praças e os residentes desinteressam-se.

7) Fala-se também, para evitar o aumento de impostos, na redução dos benefícios fiscais, o que a ser levado a efeito se traduziria numa forma mais ou menos encapotada de conseguir o mesmo aumento, forma de proceder já posta em prática pelo ex-ministro Catroga e que caiu muito mal, dando forte impulso para a sua condenação. É que foi muito grande o "cortejo de lamentações" pelos contribuintes quando deram conta que em vez da restituição de IRS que esperavam para as suas férias estavais tiveram ainda de efectuar pagamentos complementares!

Os contribuintes sabem muito bem que os benefícios fiscais não são dádivas, mas que têm uma razão sócio-económica plausível no sistema.

8) Como é sabido, certos aumentos de impostos quando tenham verdadeira razão de ser e sejam suficientemente explicados, são em regra compreendidos pelos contribuintes, como o foi ainda há pouco o chamado IVA SOCIAL, apesar de mal explicado. Isto acontece também noutros países, como, há perto de um ano, na própria Alemanha, onde, segundo foi noticiado, se pretendeu lançar ou foi mesmo lançado um novo imposto com a designação de imposto de solidariedade.

9) Penso bem que os portugueses depois de uma conveniente pedagogia aceitariam bem um imposto daquele tipo (por exemplo, em adicional ao IRS) se o destino fosse exclusivamente para pôr termo a situações de miséria humana e ocorrer a uma actualização aceitável das chamadas pensões de miséria e à actualização razoável das pensões fixadas antes de 1990, a que tantas e tão justas reclamações têm dado lugar e que os Governos, talvez por falta de poder reivindicativo dos aposentados queixosos (mais de um milhão), pouco mais têm feito do que uma actualização geral para cobertura da inflação acrescida de um simulacro de actualização de 1,5% para as pensões fixadas antes de 1990, mantendo, assim, funcionários na mesma situação com abissais diferenças na pensão de aposentação e, por outro lado, sem travar a actualização anual de pensões de elevado montante, consideradas uma verdadeira afronta para a generalidade dos pensionistas.

Senhor Ministro, reconheço ter-me desviado do assunto que me propus levar ao conhecimento de V. Ex.^a e até ter ido longe demais, pelo que renovo as minhas humildes desculpas...

Com votos do maior êxito pessoal e político, apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos e subscrevo-me, mui respeitosa e muito,

I Jornadas de Reflexão sobre a Reforma Fiscal

Sesimbra, 18 de Abril de 1997

Painel I

INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS FINANCEIROSOrador: **Dr. João Salgueiro**

Existe em Portugal um problema de linguagem e de cultura. Infelizmente tem havido poucas possibilidades de ser feito em alguns domínios, designadamente em matéria fiscal, algum trabalho de convergência entre posições que são muito diferenciadas. Este trabalho reveste-se de uma extrema importância, pois vive-se numa situação em que, e cada vez mais nos próximos anos, o que está em concorrência são os sistemas nacionais e a sua lógica de análise. Este facto ainda é muitas vezes ignorado.

Existe uma rivalidade latente entre a banca nacional e empresas nacionais. Porém, esta rivalidade tem vindo a atenuar-se muito fortemente, porque já se percebeu que estão ambas do mesmo lado em relação à concorrência internacional. O mesmo tem vindo a acontecer entre o Estado e o sector privado, porque devemos estar em concorrência com outros sistemas. A maneira como o Estado na Alemanha ou em França, até ao mais alto magistrado, até ao Presidente da República, luta para obter vantagens competitivas nas relações internacionais, ou até mesmo o exemplo dos Estados Unidos, são flagrantemente. A realidade actual é muito diferente do mundo em que vivíamos até há uma dezena de anos, em que havia os Estados protegidos por fronteiras, onde a dialéctica maior era entre os súbditos e o soberano. Hoje em dia, com o desaparecimento das fronteiras, a guerra é entre sistemas que concorrem muito fortemente.

Temos que estar conscientes da importância de uma administração das finanças públicas rigorosa. O sector privado, entenda-se sector empresarial porque há ainda muitas empresas públicas, tem apoiado muito fortemente a necessidade de uma forte disciplina nas finanças públicas. Não é por dificuldade em relação às receitas públicas que o conflito exista, se existe. Segundo o entendimento do sector empresarial, a Administração Pública denota ainda pouca compreensão sobre os desafios que a economia portuguesa e toda a sociedade estão a enfrentar neste momento. Obviamente que há pessoas muito esclarecidas, mas são agentes isolados, não representando o sistema como um todo.

Num dado seminário do Diário Económico, uma constante de quase todas as intervenções foi o tema da maior mudança em Portugal, que seria a da Administração Pública. Desde o Presidente da República até aos empresários, até mesmo aos consultores jurídicos, esta opinião é unânime.

O grande obstáculo neste momento, à modernização da nossa sociedade, é a Administração Pública. Relativamente às empresas que estão em vários países, como é o caso da Caixa Geral de Depósitos, no seu confronto com a Administração Pública, tem

um diálogo muito mais difícil com a Administração portuguesa, do que com a Administração espanhola, francesa ou com a Administração inglesa. Os bancos espanhóis são bastante protegidos em Espanha, no entanto, a maneira como a Caixa Geral de Depósitos resolve os problemas dos conflitos com a Administração, também em matéria fiscal, é muito mais fácil em Espanha do que é em Portugal ou mesmo em França. Apesar da tradição napoleónica e das muitas dificuldades que a Administração Pública francesa apresenta, o banco Franco-Português que a Caixa Geral de Depósitos comprou, está com dificuldades mas, mesmo assim, a maneira como decorrem os diálogos com as autoridades francesas, é muito mais fácil que em Portugal.

Pelo contrário, no sector privado existe consciência da importância de termos uma Administração Pública eficaz e uma rigorosa Administração das Finanças Públicas. As finanças públicas têm que ver com vários aspectos como são: os impostos, a despesa e a gestão do património. Estes são aspectos que não devem deixar de ser tidos em linha de conta numa época de aperto fiscal.

Com o processo das privatizações, a gestão do património tem sido extremamente importante. Uma grande parte da almotofada fiscal, da almotofada orçamental que o Estado tem, resulta das privatizações. Estas privatizações que estão a chegar ao seu termo, o que pode provocar um certo aperto financeiro. Seria possível alcançar melhores resultados se fosse criada uma gestão que privilegiasse o património que ainda está nas mãos do Estado, pois existem centenas de milhões de contos que podem ser acrescentados ao património do Estado com uma gestão de grupo do Estado. O Estado tem uma gestão que não é coerente, se for comparada com a gestão dos grandes grupos financeiros que existem em Portugal.

Os critérios de Maastricht, como a sustentabilidade, o fim das privatizações, o Estado em que se encontram alguns sistemas sociais em Portugal, vão exigir muito maior cuidado e atenção na gestão financeira.

Em segundo lugar, o problema do mercado.

Os portugueses em geral, o Estado em particular, e a Administração, têm uma relação mal resolvida com o mercado. Como é conhecido existem dois sistemas de regulação: a regulação através do Estado e o sistema de regulação através do mercado. A regulação através do Estado não é viável para a massa de decisões realizadas no dia-a-dia. Desde 1989 que se sabe que com o fim da alternativa soviética, a regulação através da intervenção do Estado não é viável, devendo ser a regulação essencial feita através do mercado. Porém, muitas empresas em Portugal não vivem esta realidade: sempre que têm um problema, querem reconer a apoio do Estado e ao proteccionismo de Estado, o que constitui um anacronismo.

A relação com esses dois sistemas de regulação é ainda pouco adulta. O mercado mitifica-se em Portugal. Mitifica-se nos dois sentidos. Uma grande parte das pessoas, quando no mercado, querem ver no mercado a solução de todos os problemas, querem

que o mercado resolva tudo como se tivesse um horizonte longo e esclarecido e fosse capaz de resolver uma grande parte dos problemas. O mercado não pode resolver tudo. E se houver conflito entre o Estado e o mercado, o Estado deve prevalecer, e quem mitifica o mercado pela positiva, peca por isto.

Não entanto, um sistema de liberalismo extremo não é viável em parte nenhuma do mundo. Tem de haver regulação e uma orientação estratégica ao serviço da qual os mercados estejam, e a nossa relação com o mercado peca, antes de mais, por isto, porque pensamos que o mercado vai substituir-se ao Estado. Mas, em segundo lugar, peca, e devo frisar bem este aspecto, por pensarmos que o Estado obedece a decretos-lei. O Estado não obedece a decretos-lei. O Estado e o mercado têm cada um a sua lógica. O mercado não obedece a decretos: o mercado tem a sua lógica.

Se quiserem um exemplo claro, considerem o problema da desordem do trânsito e do estacionamento em Lisboa. Sempre que se pensava haver um problema de estacionamento, procurava-se publicar mais portarias, mais imposições, o que, como é evidente, não resolveu o problema. Há sítios de estacionamento proibido onde se sabe estarem carros estacionados. Há sítios de paragem proibida em que estão estacionados carros em segunda linha. Este é um exemplo flagrante de desrespeito pela ordem do Estado. E uma sociedade que vive com um exemplo público de desrespeito pelas leis, como temos no estacionamento em Lisboa, suporta uma escola de desobediência civil.

É uma vergonha que não seja possível equacionar este problema em termos de sistemas e em termos de mercado, porque quando os agentes económicos têm uma imposição que, se for do seu interesse, podem não cumprir sem lhes acontecer nada, obviamente que não vão cumprir. E funcionar através do mercado implica que uma orientação seja realista e que possa ser controlada. Uma imposição que não é realista e que não é controlada é uma escola de desobediência civil.

O que acontece em matéria de evasão fiscal é exactamente a mesma coisa. Não é por maior fiscalização, não é por falta de polícia nas ruas, não é por falta de legislação que a evasão fiscal essencialmente exista. É por falta de realismo e por falta de mecanismos suficientes de controlo da legislação. A legislação tem de ser executível em termos práticos. Não é um problema de dedução do que é mais perfeito, é um problema de definição daquilo que vai ter melhores efeitos.

Como se sabe, uma das primeiras medidas que a Sra. Thatcher tomou foi a de reduzir a contribuição sobre as pequenas sociedades para metade. Reduziu a contribuição sobre os lucros das pequenas sociedades de 40% para 20%. E pequena sociedade, na definição da Sra. Thatcher, é a sociedade que tem menos de um milhão de libras de lucros/ano. A Sra. Thatcher agiu assim porque a Administração Fiscal britânica tem uma tradição de rigor e não conseguia controlar os impostos nas empresas mais pequenas. Portanto, entendeu que era preciso reduzir o incentivo para a evasão, tomando mais realista a probabilidade de a grande maioria dos agentes económicos cumprirem o que está na lei. Além,

sem grande prejuízo, porque a percentagem — como em Portugal — dos impostos das sociedades menores é bastante menos significativa do que a das grandes e médias empresas. Portanto, a Administração Fiscal concentrou-se nas grandes e médias empresas, fazendo do incumprimento das pequenas a excepção.

Este procedimento faz com que a legislação fosse mais rigorosamente cumprida, até porque a aceitabilidade social do incumprimento se tomou menor com essa realidade.

Como terceiro apontamento deverá referir-se a preocupação com o rigor orçamental dos próximos anos. Uma preocupação fundamental que se deve ter em consideração é a qualidade e a eficácia da supervisão do Banco de Portugal em relação ao sistema bancário. E não é demais sublinhar isto, uma vez que existe uma tendência simplista para considerar que o sector bancário é um sector como qualquer outro, e portanto, deve estar sujeito às mesmas regras e que deve ter o mesmo tipo de leis, o que não é verdade. O sistema financeiro em geral, mas, em particular, o sistema bancário, é um sistema muito excepcional em qualquer país e em Portugal, porque o Estado utilizou o sistema bancário como prolongamento da administração até há muitos poucos anos.

O sistema bancário foi o suporte da maior parte das intervenções do Estado na economia portuguesa e na sociedade portuguesa. Estas situações verificaram-se no crédito agrícola de emergência, na altura da reforma agrária, no alojamento e na renovação de capacidade empresarial dos refugiados das colónias, no apoio às pequenas e médias empresas, na reestruturação de sectores, na vitalização de empresas em dificuldade, no apoio às exportações, no apoio à cooperação internacional com os PALOP, entre outras.

De facto, ainda esta semana negociou-se mais um protocolo de apoio para o desendividamento dos empresários agrícolas — o crédito agrícola de campanha. Pelo aposto, o sector bancário é e tem sido, em Portugal, um prolongamento da acção do Estado.

Em segundo lugar, em qualquer país e em Portugal, o sector bancário é parte essencial do sistema de pagamentos. E sendo a parte essencial do sistema de pagamentos, é necessário que tenha condições para funcionar com rigor, com confiança e acima de qualquer suspeita. O que Portugal não precisa nos próximos anos é de uma crise num banco médio ou grande. Isso pode muito bem acontecer, já esteve muito mais longe do que está hoje. De facto, Portugal não está imune a que lhe aconteça o que já aconteceu em muitos outros países. Por exemplo: a crise das cooperativas de crédito e do crédito à habitação nos Estados Unidos significou um grande encargo para o orçamento federal dos Estados Unidos durante vários anos e la pondo em causa o equilíbrio financeiro desse país; os sectores bancários dos países escandinavos estiveram praticamente todos em falência, tendo os Estados que comprar a maior parte dos bancos na Suécia, na Noruega e na Finlândia. Na Dinamarca tal também aconteceu, embora somente num caso. Mas os exemplos não acabam por aqui, lembre-se o caso do Banesto em Espanha, do Crédit Lyonnais em França, e de vários bancos no Japão.

Por tudo isto, Portugal não deve ter a sobrançeria de pensar que o que aconteceu em países tão sofisticados quanto estes, não pode acontecer entre nós. A pequena amostra das Caixas Insulares — a Caixa do Funchal, a Caixa de Angra do Heroísmo e a de Ponta Delgada — é um indicio de que pode acontecer num banco médio. Um banco médio pode custar ao Estado centenas de milhões de contos e um banco de grande dimensão pode custar ao Estado milhares de milhões de contos.

Nestes termos, seria bastante inconveniente para Portugal que nos próximos anos aconteça qualquer dificuldade num banco médio ou grande, não só pelo custo directo, como pela perda de confiança no sistema financeiro. Uma das pedras fundamentais da convergência europeia é a confiança no sistema bancário. Portugal tem, inicialmente, características muito especiais em matéria de sistema de pagamentos. Mesmo nos períodos pós-25 de Abril e outros períodos pós-revolucionários, em que houve muita imaginação desregrada, houve sempre o cuidado de nunca pôr em causa o sistema bancário português. Na sua relação com os depositantes, com os devedores e com os emigrantes, o sistema bancário esteve sempre a funcionar, mesmo nos períodos de intervenção do Estado na banca privada, quer no período anterior às nacionalizações, quer depois das nacionalizações, nunca pondo em causa nem o sistema nem o sigilo bancário.

Ao contrário do que é normal acontecer, não se foi pela mão pesada nesse domínio. O grande motivo para tal atitude deve-se ao facto de Portugal, sendo um país tão pequeno, muito dependente das suas relações com o exterior, não podendo nunca, em qualquer momento, repudiar a confiança que os estrangeiros têm no sistema. Portanto, é essencial a existência de uma grande relação de confiança com a banca e não é demasiado sublinhar isto, devido ao facto de Portugal ter uma relação de grande indisciplina e muito incumprimento.

Veja-se o caso do estacionamento e da evasão fiscal. Muitos dos comportamentos que se mantêm em Portugal são devidos à existência de relações de confiança. Tradicionalmente, algumas profissões merecem confiança, como é o caso dos confessores, dos médicos, dos advogados, e da banca no relacionamento com os clientes. Qualquer alteração do comportamento de confiança vai alterar o comportamento dos agentes económicos. É evidente que ninguém quer ter as suas contas na mão de alguém em que não confia. A administração portuguesa que não só não controla o mau estacionamento, como não controla a evasão fiscal em casos em que há evidentes níveis de rendimento superiores àquilo que é declarado, não deve entrar num controlo apressado e repressivo das transacções financeiras antes de disciplinar outros tipos de transacções mais aparentes, como é o caso de pessoas que compram carros de dezenas de milhares de contos e não pagam impostos. Se não se consegue intervir neste domínio, como é que consegue intervir lendo o rasto das contas que só existem nos bancos?

No dia em que essas contas puderem ser observadas, passam para bancos noutros países. Não vamos pensar que o altuísmo dos contrabandistas ou das profissões liberais, que não pagam impostos, resiste a pôr a sua conta num banco estrangeiro. Mas

há uma ilusão de que o que passa actualmente pela banca continuará a passar, se as regras não forem as mesmas. A razão pela qual se deve ter muito cuidado com a supervisão do Banco de Portugal é porque há, neste momento, desde que a banca foi privatizada, razões objectivas para os bancos se porem em bicos de pés e mostrarem maiores resultados do que os que têm. Há suficientes indícios para se dizer que alguns bancos estão a fazer uma fuga para a frente, estão a apresentar resultados que não correspondem à realidade, estão a renovar crédito que é mau crédito, pois querem ter uma imagem perante os clientes e perante os accionistas como tendo resultados superiores àqueles que têm.

O período que se segue irá ser muito complicado devido ao euro. Existem sectores que vão beneficiar, enquanto outros serão prejudicados, sendo a banca a mais afectada. As receitas bancárias vão baixar fortemente, mas isso é positivo, não se deveu travar. Há que transferir para os outros sectores da economia esses resultados, há que ter consciência que isso vai acontecer. Aliás, tal já aconteceu em grande medida, mas vai acontecer mais ainda.

Nos últimos cinco anos, as margens de intermediação financeira da banca baixaram de 5,8% para 2,4% dos activos. Nenhum sector teve margens que reduzissem tão depressa como a banca teve em Portugal nos últimos anos. As margens de rentabilidade neste momento são inferiores à de outros sectores da nossa economia. Neste último ano, os resultados da banca não foram maus, pois ocorreram mais-valias resultantes dos títulos da dívida pública de taxa fixa, que ainda ocorrerão um pouco durante este ano, mas que estão a chegar ao seu termo. Os resultados do trading de títulos e das mais-valias dos títulos de taxas fixas explicam a grande maioria dos resultados da banca em 1996. Este não é um resultado que se possa reproduzir.

Quando se fala de custos do euro surgem-nos, em primeiro lugar, aqueles que são mais frequentemente apontados pela imprensa e que se reportam aos custos da dupla contabilidade, do mudar das notas, do mudar das moedas, de esclarecer o público, de alterar dos sistemas informáticos, entre outros. As estimativas feitas nalguns bancos apontam para despesas da ordem dos 15 a 20 milhões de contos em cada banco. Estas podem, no entanto, estar sobreavaliadas. Esses custos vão existir, mas uma parte existirá de qualquer modo. O sistema informático teria sempre de ser actualizado, havendo aqui uma estimativa incorrecta. Não se trata aqui deste custo principal. A transição tem um custo muito complicado de desviar as atenções, de exigir recursos humanos, de exigir mais programação. São custos muito importantes, mas não são os mais importantes.

O custo mais importante que resultará da transição será o da reestruturação da economia portuguesa. O euro vai aumentar muito a concorrência na maior parte dos sectores tradicionais portugueses. Vamos ter uma concorrência muito mais pesada do que a que temos actualmente. É uma etapa parecida à que ocorreu quando da eliminação das fronteiras. Com a eliminação da protecção aduaneira é eliminada a protecção cambial e a protecção monetária. A ilusão monetária e o risco cambial faziam com que mé-

dias empresas alemãs, italianas, ou francesas não exportassem para Portugal. Mesmo as espanholas tinham de pensar no risco de câmbio. Desaparecendo o risco de câmbio, pequenas e médias empresas vão estar presentes em Portugal como estão no seu próprio mercado. E isto vai significar um aumento de concorrência muito forte e difícil de antecipar. Sectores que estavam até então relativamente protegidos — os das pequenas e médias empresas — vão entrar em grande dificuldades.

Por outro lado, o conforto cambial que existia tradicionalmente na economia portuguesa em épocas de dificuldade, vai deixar de existir. Portanto, os nossos exportadores vão ter de sobreviver daqui para a frente sem qualquer apoio de uma política cambial ou monetária definida para eles. A política que vai ser definida para a Alemanha, para a Holanda e para a Áustria será-lo-á também para Portugal, deixando de ser definida tendo em consideração os problemas da economia portuguesa.

O terceiro problema que vamos ter é o da deslocalização de actividades. As actividades financeiras vão deslocalizar-se de Portugal. Há um forte incentivo para isso. Sabemos que, quando há uma integração, as actividades tendem a concentrar-se nos grandes centros. Por alguma razão as grandes praças beneficiam sempre que há aumento de dimensão. As actividades financeiras vão penalizar as praças financeiras menores. Por exemplo, é difícil a praça do Porto impor-se em relação à de Lisboa, como é o caso da bolsa, dos bancos, que mesmo tendo sede no Porto acabam por ter todas as operações principais em Lisboa. Mesmo os bancos que foram criados no Porto acabam por vir a transferir-se para Lisboa. O Banco Atlântico, o BPI, o Banco Comercial Português têm sede no Porto, mas a sua sede principal já é em Lisboa, mesmo nos bancos mais recentes. E isso vai acontecer em maior escala do que pensamos.

Por alguma razão não há sedes de bancos fora de Madrid, em Espanha, tirando as Caixa Económicas que estão fortemente ligadas às regiões. Os bancos em si, o Banco Bilbao y Vizcaya, o Banco Santander, há muito tempo que estão em Madrid, deixando a sua terra de origem. Isto vai acontecer ao nível europeu e a nível geral.

Por último, deparamo-nos com o problema de margens. Neste momento, trabalha-se com taxas de juro do escudo. Dentro de um ano ou ano e meio, passará a trabalhar-se com taxas do marco e isto significa que o crédito aos clientes não vai ultrapassar os 6%, que as margens vão ainda cair mais fortemente e que a vantagem que as instituições financeiras tinham em ter depósitos à ordem não remunerados e um diferencial para 10% vai desvanecer-se, passando a um diferencial de 4 ou 5%.

O interbancário, neste momento, em Portugal tem andado perto dos 6%, na Alemanha está a 3,1%. Será desta ordem a queda das taxas nos próximos 18 meses. Isso vai significar que as contas de exploração dos bancos vão apertar um aperto difícil de calcular. Todos os bancos devem ter esse problema neste momento. Ora, acontece que a banca portuguesa tem um problema muito complicado para resolver: o do excesso de pessoas. Neste momento, a banca tem 60 mil pessoas, ou seja, praticamente o mesmo

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

que linha há seis e dez anos. Trata-se de um problema, não porque a produtividade não tenha aumentado, pois aumentou fortemente, mas porque, ao mesmo tempo, se desenvolveu o volume de negócios.

A banca foi o sector que lançou os cartões de crédito em Portugal, ao contrário do sucedido na maioria dos outros países, bem como as operações de bolsa, a venda de produtos de seguros, a gestão de fundos de investimentos, a gestão de fundos de pensões. Lançou-se uma série de produtos novos que abriram outros sectores. Isso chegou ao fim, havendo fortes probabilidades de uma grande redução no volume de negócios para os próximos anos. Com a abertura total dos mercados e com a moeda única, surgirá em Portugal uma série de novos agentes com uma oferta extensa a melhores preços. Vai haver, por exemplo, agentes a venderem hipotecas que não são detectáveis, os chamados caixeiros viajantes, tal como os vendedores de fundos do Luxemburgo, que também não são detectáveis nem pagarão impostos em Portugal, tal como não pagam no Luxemburgo pois lá não há impostos sobre essas actividades.

Portanto, Portugal vai ser invadido por vendedores de produtos baratos, na mesma moeda, e com taxas que são marginalmente melhores do que aquelas que podem ser oferecidas pelos agentes portugueses. Para dar uma ideia do que vai ser a negociação de taxas, há que recordar que as taxas do crédito se negociavam em percentagem. Discutia-se para uma operação de crédito uma taxa de juro de 30 ou 31%, ou de 25 ou 26%. Depois, passou-se a discutir quartos de percentagem, 15 e um quarto, 14 e três quartos. Seguidamente, passou-se a discutir em 16 avos, depois em 32 avos: Agora, em pontos básicos. Um ponto básico é uma fracção dez mil vezes menor do que o capital que está em causa, e as presentes discussões são em termos de pontos percentuais. Estão a fazer-se, neste momento já, empréstimos à taxa interbancária mais 3 pontos básicos (3% de 1%). A discussão vai-se fazer com base nessas percentagens: 1 para dez mil.

Por exemplo, quando se fala em imposto de selo, que se reduziu a 0,9% e, em Junho, estará em 0,4%, parece, à primeira vista, que se reduziu muito, mas, no entanto, aumentou, porque se se comparar os 0,9 com 30% de taxa de juro e os 0,4 com taxas de juro de 7% ou 8%, vê-se que aumentou no peso. A margem de discussão baixou, pois, muito. Esses 0,4 são 40 pontos básicos que ultrapassam muito a margem onde se vão tomar as decisões sobre o crédito. Este conjunto de condições, vai fazer com que, se o Banco de Portugal não tiver uma supervisão muito rigorosa, obrigando os bancos a prever muito bem esses riscos, haja grande tentação, por parte dos bancos, em não declarar todos os riscos e de rolar crédito mal parado até ao momento em que o desenlace seja imparável, como é normal. Como aconteceu com o Barings, por exemplo, que escamoteou resultados até à véspera de se tomarem conhecidos, não tendo sido possível ao Banco de Inglaterra, através da supervisão, detectar tal facto.

Neste momento, poderá já existir uma bola de neve a crescer que vai aumentar muito à medida que estas margens e esta deslocalização de actividades se vier a verificar.

A Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal fez um trabalho excelente, e é pena que um trabalho de tão grande qualidade e tão aprofundado não tivesse sido efectuado com a participação activa dos agentes económicos e dos seus representantes. Tera sido um marco histórico que permitiria uma boa base para pensar no futuro da fiscalidade portuguesa.

A Reforma Fiscal tem de ter muito em consideração a realidade portuguesa. Foi feito um enorme percurso na banca portuguesa nos últimos anos e o mesmo terá de acontecer com a Administração Pública. Investiu-se muitíssimo na banca na actualização de métodos e procedimentos de trabalho e nas técnicas de lidar com os clientes. Um aspecto importante é o da segmentação dos clientes. Hoje em dia nenhum banco pode trabalhar sem segmentar a sua clientela. O tipo de relações com a clientela é radicalmente diferente conforme o segmento em que se encontra: um pequeno cliente, um médio cliente, um grande cliente, um cliente estrangeiro, um cliente que tem a sua base centrada em Portugal, ou um cliente que pode deslocalizar actividades. A Administração Pública portuguesa não faz este tipo de distinção nas relações com os clientes.

A evasão fiscal nas grandes empresas, que têm sistemas informáticos, é praticamente impossível, só ocorrendo através de crime organizado e com sistemas sofisticados. A actividade do "pilha-galinhas" ou do "carteirista" é possível nas pequenas empresas onde uma pessoa pode escamotear facturas ou pode não declarar a sua facturação total. Contrariamente, aquelas que têm centenas de empregados, que têm sistemas informáticos, que têm as contas auditadas não correm esses riscos, podendo ficar todo o partido do que a lei lhes permite, como é a sua obrigação. Aliás, é a regra do mercado que impõe que os agentes económicos vão até ao limite do risco. Essa é a regra, quem não o fizer estará a delraudar as expectativas dos seus accionistas e da clientela. É preciso, portanto, que haja uma grande sofisticação da parte da Administração. O atingir desta passa pelo trabalho conjunto com pessoas que estão também do outro lado, para que sejam detectados os comportamentos e as oportunidades que qualquer lei permite. Uma das preocupações que a Caixa Geral de Depósitos tem quando lança um novo produto é a de ter algum consultor que seja também consultor de empresas e que ajude a conceber esse produto, pois essa é maneira do produto funcionar melhor. Não pode ser a Caixa, como instituição bancária que é, a conceber um produto para lançar para o sector industrial, de transportes ou para o sector de seguros. Tem de ser alguém que trabalhe do outro lado também. É muito importante que haja uma relação de colaboração.

Debruçando-nos sobre a questão dos impostos, podemos encontrar muitos que têm um lançamento muito trabalhoso, que implicam muita fiscalização mas, dão muito pouco resultado. A mesma receita pode ser cobrada de maneiras muito diferentes. A mesma rentabilidade, no caso da banca, pode ser obtida de muitas maneiras diferentes no mesmo produto. É

ai que tem de haver muita solicitação, principalmente na maneira de lidar com os clientes do segmento alto, em particular, os clientes que podem deslocalizar atividades.

Quando uma lei é formulada ela leva em conta um dado comportamento, mas essa lei vai alterar o comportamento e, no ano seguinte, a fuga já será outra. Portanto, quando se lança uma lei, tem de se pensar no comportamento sistémico — como é que, em termos de mercado, aquele agente económico vai reagir àquela alteração do quadro —, caso contrário, a Administração encontrar-se-á sempre atrasada em relação aos comportamentos. Esta situação cria no sector bancário um enorme problema, porque, se há bancos que têm de interpretar o espírito da lei e obedecer-lhe, como é o caso dos bancos públicos, os privados têm obrigação de fazer o contrário: de obedecer apenas à letra, criando problemas de concórdia muito complicados.

Com a evolução do processo de integração da União Europeia, vai haver, com certeza, uma maior concorrência fiscal entre os vários Estados. Há neste momento *off-shores*. No entanto, há uma grande hipocrisia neste domínio. Os Estados Unidos estão rodeados de *off-shores* e invadem Granada e toleram os *off-shores* por todas as Caraíbas. Por alguma razão isto acontece. Há sempre declarações contra a fuga fiscal, no entanto, esses países estão rodeados de *off-shores*. A Inglaterra está rodeada de *off-shores*, tal como a França (Mónaco, Andora, Gibraltar). Os alemães dizem: "O nosso *off-shore* é o Luxemburgo". É o melhor *off-shore*, pois está dentro da União.

Como é que um país tão poderoso como a Alemanha não levou o Luxemburgo a alterar as regras fiscais? Não levou, porque acha bem. Faz sempre umas declarações verbais de que é necessário a harmonização fiscal, mas depois ninguém faz pressão para que o Luxemburgo não use o seu direito de veto. Ainda recentemente a Irlanda obteve excepções para se transformar num paraíso fiscal até ao ano 2005 e, conscientemente, os serviços financeiros em Dublin não pagam impostos até esse mesmo ano. A Comunidade Europeia aceitou a proposta do Governo Irlandês de isentar os serviços financeiros até ao ano 2005, proposta que foi, recentemente, prolongada por mais sete anos.

Vai haver uma enorme concorrência fiscal entre os vários Estados. Aláís, como acontece dentro dos Estados Unidos. Por exemplo, o Estado de New Jersey é um paraíso fiscal — não se pagam impostos —, e como tal, muitas são as sociedades que optam por localizar aí as suas sedes. Portanto, além do problema da relação com a clientela, é também de extrema importância o problema da relação com os outros Estados em matéria de concorrência fiscal.

Ainda em relação à banca, esta está disposta, como sempre esteve, a colaborar em todas as revisões — aqui não se vai entrar intencionalmente em aspectos de pormenor, porque são questões muito técnicas —, mas a banca não pode tomar posição em matéria fiscal sem primeiro concertar com outras entidades económicas (as companhias de *leasing*, as companhias de *factoring*, a gestão dos fundos de investimento, a gestão dos fundos de pensões, as companhias de seguros). Não é possível ter uma posição

sobre a Reforma do Sistema Fiscal, sem que esta seja trabalhada em conjunto pelos diversos agentes económicos portugueses.

Não se poderá alterar de ano para ano o critério, deverão ser designadas regras que possam ter alguma estabilidade. Os agentes não vão alterar comportamentos, procedimentos, sistemas informáticos para, no ano seguinte, obrigarem-nos a alterar tudo outra vez. Deverá ser eliminada, igualmente, a prática tercio-mundista dos efeitos retroactivos. É uma coisa que é impossível explicar a qualquer pessoa que, quatro anos depois de uma conta encerrada, auditada, ser apresentada na Bolsa, possa ocorrer uma actuação fiscal que obriga a alterar os resultados finais. Isto é impensável em qualquer parte do mundo.

Os contribuintes fiscais não poderão levar tantos meses quanto levam em Portugal, extravasando, às vezes para três e quatro exercícios de exploração seguintes.

É imperativo que haja um padrão de desempenho internacional que seja competitivo, se não poderá haver muito desemprego em Portugal, porque as indústrias tradicionais vão citar menos empregos, o que, se não são criados outros, poderá levar a uma situação dramática. Foi isso que fez com que o Luxemburgo, quando percebeu que ia perder empregos na siderurgia, tentasse criar empregos no sector financeiro, e agora o mesmo se passa na Irlanda. Pode achar-se que o sector financeiro deva desaparecer em Portugal, que deva ficar limitado só ao pequeno retalhista. Pode pensar-se que o desemprego não é importante, porque vai haver emigração. Isto é uma lógica coerente nos sectores do têxtil, do vestuário e do calçado. É possível, porque o português emigra, mas temos que ter a noção que as indicações que damos ao mercado vão ser respeitadas.

Já não temos um sector bancário público. Temos um sector bancário 80% privado e que vai respeitar qualquer indicação transmitida pelo Estado, mesmo que seja involuntária.

Concluindo, a questão das isenções fiscais deve considerar-se de acordo com o que estiver na lei. O sistema bancário tem beneficiado das isenções fiscais que lhe são concedidas. E, neste mesmo ano, aumentou a utilização das isenções fiscais. O Relatório diz: em relação aos exercícios de 1993 e 94 (pág. 505 do relatório) ser possível que tal diminuição ainda não seja muito expressiva, mas em 1995 confirmar-se-á, por certo, na redução do diferencial para níveis mais moderados. O diferencial era entre a tributação das instituições bancárias e a taxa efectiva da generalidade do sector. Este não diminuiu e em 1996 também não. Este ano o BPI teve enormes isenções por causa da aquisição do Banco do Fomento. Isso foi concedido. Quer dizer, é o resultado de se concederem isenções, porque se existem situações em que é possível usá-las, têm de ser usadas.

Relativamente ao problema do off-shore da Madeira, trata-se de um assunto que há pouco não foi mencionado. Mas até a Suíça tem o seu off-shore no Liechtenstein. A questão deve ser vista desde a sua origem, de forma a identificar a razão pela qual aqueles países que fazem grandes declarações de que não toleram — como os suíços, os Estados Unidos e Inglaterra — estão, afinal, rodeados de off-shores por todos os lados.

Outro apontamento a considerar como importante é o facto de se poder alterar tudo o que se quiser, desde que não haja receita fiscal. A introdução ao euro vai ser um factor de grande preocupação, porque, na realidade, não se sabe o que vai acontecer, sendo as incertezas muito grandes para se introduzir outro elemento de mudança. Diz-se que a Áustria e a Alemanha têm uma tradição diferente. E nós, não-temos? E eles não têm emigração como nós temos. E a Suíça e o Luxemburgo não são diferentes? E a Irlanda ainda agora não criou um regime diferente? E o regime espanhol é igual ao francês? São tudo casos diferentes.

Existem umas páginas a propósito do imposto de Selo onde se concluiu que existem excepções pequenas em vários países, concluindo-se, portanto, que todos os países têm imposto de Selo. Não é fácil concluir que em todos os países exista imposto de Selo, embora haja coisas parecidas com o imposto de Selo em alguns, mas isso são excepções. O que importa aqui salientar é que a época presente é de grande mudança e, havendo ameaça de grandes problemas, não se deve pegar numa parte da realidade como se ela fosse o todo.

Em terceiro lugar, esta reforma — ou este projecto de análise — está feito para o sistema e economia vigentes. Neste momento, vários países, como é o caso da Inglaterra, estão já a pensar nos regulamentos e leis para a época em que o euro estiver em vigor. Neste momento, está a preparar-se uma guerra entre Paris, Frankfurt e Londres para se tomarem na praça financeira europeia e liquidar todas as outras. Nestes termos, será importante saber quais os novos regulamentos e os novos regimes fiscais que se vão criar nessas grandes praças para tentar captar todos os instrumentos financeiros.

Relativamente ao problema dos recursos humanos e dos resultados, a banca tem o mesmo número de efectivos que tinha e tem duas vezes e meia mais balcões, tem cerca de três vezes mais números de contas, dez vezes mais cartões de crédito. Portanto a produtividade aumentou muitíssimo.

O crédito mal parado não tem tanto a ver com isto, tem mais a ver com a situação geral da economia. Por isso é que há uma redução no optimismo em relação aos próximos anos. Sempre que há reestruturações da economia, há crédito mal parado, porque uma empresa que desaparece não paga, como é evidente. Uma empresa que está a pensar que vai desaparecer, a primeira coisa que faz é não pagar aos bancos. Muitas chegam a não pagar os impostos, mas ao banco é mais fácil.

Muitas das reorganizações foram feitas com outras preocupações que não as de evitar corrupção na banca, mas é quase impossível evitar corrupção se as decisões demoram mais que uns dias. Qualquer processo que está pendente num balcão para crédito durante muito tempo acaba por dar origem a tentações de corrupção. Portanto, foi feito um enorme esforço para despachar rapidamente todos os processos. São coisas deste género, como esta técnica administrativa, que se devem aprender das duas faces: vendo como é que se consegue evitar comportamentos errados e encorajar comportamentos correctos.

Também deixou de fiscalizar-se uma série de coisas que eram fiscalizadas pois davam mais despesa do que resultado. Por exemplo, em todos os bancos, as assinaturas dos cheques não são controladas abaixo de um determinado limiar do montante do cheque, porque vale mais pagar cheques com assinatura falsa desse montante, devido ao facto de o risco ser menor, do que o de estar a verificar todos, o que se torna muito caro.

Pode admitir-se que a prospectiva fiscal melhorasse com duas coisas: consultores que dissessem como é que funcionam, de facto, os sistemas fiscais nos nossos principais concorrentes. Não interessa saber como é que funciona na Alemanha, porque não vai ser o nosso concorrente, excepto em relação a alguns produtos financeiros, mas, relativamente ao Luxemburgo, à Irlanda e à Espanha interessa saber, embora por razões diferentes, porque vão ser esses os nossos concorrentes nos próximos anos.

Outro ponto consiste em saber como é que se deve organizar uma administração tão pesada e tão importante como é a Administração Fiscal, porque Portugal tem esse problema na banca, embora aqui haja consultores de gestão a trabalhar constantemente dentro dos bancos.

Um último apontamento importante tem a ver com uma desadequação à realidade. Desagradavelmente os factos devem-no provar, pois vai haver uma enorme queda da receita fiscal vinda das cobranças através do sistema bancário. De uma maneira ou de outra haverá uma enorme queda da receita. E deve-se ter isto em consideração, porque a taxa vai reduzir-se fortemente e vai haver uma enorme deslocalização para outras praças, como foi mencionado, no crédito hipotecário, nas praças de fundos e outras.

Painel II

TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO

Orador: Prof. Sidónio Pardal

NOTAS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA

Que o actual modelo de Contribuição Autárquica está desajustado é uma realidade consensualmente reconhecida. A impossibilidade prática de, em tempo útil, se proceder a uma avaliação oficial, directa, prédio a prédio, do seu valor patrimonial, é também reconhecida.

Contudo, há sectores técnicos e administrativos onde se defende a via de se "colar um Código de Avaliações" ditado pelo Estado para determinar os valores dos prédios. Tal código, a existir, constituiria um ingerência perversa no processo do mercado e, em última instância, alimentaria poderes discionários que não são saudáveis. Mesmo assim, haveria que esclarecer o conteúdo de designações como valor venal; valor patrimonial; valor de mercado; valor locativo. Todos estes valores têm bandas de flutuação largas e estão dependentes de circunstâncias que não podem ser simuladas para efeitos de uma "avaliação oficial" do valor de mercado de um prédio, a partir do qual se fixaria a base de incidência do imposto de CA.

Um código técnico de avaliações, como instrumento de apoio ao mercado imobiliário, aos processos sucessórios e de expropriações, será um conjunto de critérios e de regras eminentemente técnicas e de princípios desontológicos, num sentido oposto ao de "avaliar" prédios relativamente aos quais não há qualquer intenção de compra ou venda, operação sucessória de facto, ou de expropriação.

O valor de base territorial é o valor residual da propriedade, considerando as suas componentes, principais adições, uso, utilização e localização. Este conceito corresponde à necessidade de se encontrar para a Contribuição Autárquica uma base de incidência determinada por critérios tão objetivos, a ponto do cálculo dos valores relativos a cada prédio decorrem de tabelas constantes da lei sem dar lugar a qualquer juízo discionário.

O valor de base territorial, ao não considerar as componentes do valor do prédio que são do mérito do proprietário, tão pouco ao valor locativo associado ao rendimento real ou potencial, assegura uma absoluta separação entre a Contribuição Autárquica (CA) e os Impostos sobre os Rendimentos (IR).

Existem razões para se sustentar que a CA, na sua forma actual, conduz à dupla tributação dos rendimentos provenientes do imobiliário. Com o modelo proposto não há dupla tributação e destacam-se as diferenças entre prédios que, à luz dos novos conceitos fiscais e urbanísticos, não devem ser consideradas.

Os critérios que enformam o actual modelo conduzem a uma tributação excessiva sobre um crescente número de contribuintes. Mais de 400000 proprietários estão presentemente a pagar montantes que são mais próprios de uma renda do que de um imposto sobre o imobiliário. Mais de 700000, que se encontram com isenção temporária, estão na iminência de entrar neste escalão. Por outro lado, não se vislumbra ser fácil normalizar a situação dos cerca de 3,5 milhões de proprietários que estão a pagar montantes ínfimos de CA.

A aplicação do novo modelo pode ser implementada tecnicamente em cerca de 9 meses. Assim se estabelecerá uma situação de justiça e de razoabilidade, abrangendo por igual cada categoria de prédios. Criar-se-ia também uma dinâmica actualizadora da matriz fiscal da propriedade imobiliária.

As principais observações e críticas que têm sido apontadas ao relatório da UTL (Universidade Técnica de Lisboa) sobre a CA são refutadas pelos seguintes esclarecimentos:

- Se o novo modelo for implementado para entrar em funcionamento no ano de 1999, ainda se vai a tempo de equilibrar a nova receita de CA com o somatório das receitas actuais de CA e da Sisa, permitindo suprimir este último imposto.
- Se o sistema não for alterado, o aumento da CA nos próximos 5 anos será de tal ordem que a aplicação de um qualquer modelo razoável conduzirá a uma redução das receitas e, nessa altura, será mais difícil eliminar a Sisa e corrigir a CA sem cortes nas receitas dos municípios.
- O novo modelo desagrava significativamente a colecta deste imposto para valores da ordem de 1/4 a 1/6 dos montantes previstos na lei em vigor.
- A CA passaria a incidir sobre denominadores comuns para cada classe de prédios, o que só por si assegura uma maior justiça e igualdade. Por outro lado, não se quer penalizar com este imposto a valorização do património nem a sua exploração económica. A classificação proposta é fácil de entender, está em sintonia com a moderna taxonomia dos espaços territoriais.
- Intencionalmente, não se consideram as diferenciações resultantes de melhoramentos, cuidados e iniciativas que são mérito exclusivo do proprietário. Eventualmente, tais valorizações do património serão consideradas de uma forma indirecta, pelos seus efeitos sobre o rendimento, em sede de IRS e IRC.
- O processo não é simplista, pelo contrário, a formulação do conceito de valor de base territorial decorre de uma análise dos factores que compõem o valor dos prédios. Os factores que objectivamente interessam considerar para efeito de CA são a dimensão do prédio, o seu uso, utilização e localização.
- É, pelo menos, muito discutível o direito do Estado determinar administrativamente qual o valor de mercado de um imóvel, além de ser um procedimento juridicamente incorrecto. Sendo impossível uma avaliação objectiva, isenta e consensual do valor venal de um prédio para efeito de CA, tem todo o sentido a exploração de um novo conceito de valor para base de incidência deste imposto.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- Actualmente, o valor de transacção é e não é considerado para efeitos de determinação dos valores patrimoniais em sede de CA. Os critérios são vagos, discricionários e incontornáveis, assim como o processo de actualização/desactualização dos valores constantes nas matrizes. Acresce que não é moralmente aceitável que um imposto esteja indexado a valores susceptíveis de serem inflacionados pelos fenómenos especulativos do mercado imobiliário. É também reconhecido que os valores de aquisição declarados pelos proprietários são pouco fiáveis.
- No modelo proposto, o uso da colecta mínima não afecta os proprietários de diversos prédios agrícolas ou florestais, sejam ou não de minifúndio, pois podem agregá-los por concelho, para efeito de CA. Esta colecta mínima é função do uso, do facto do prédio ter ou não construção (edifício) e da sua utilização.
- A questão da discrepância nas avaliações de valor de mercado de um imóvel é real e nada pacífica no que tem de aleatório e conjuntural. E, em grande parte, deve-se também às expectativas subjacentes ao exercício do direito de construir e às possibilidades de urbanizar. É praticamente impossível a avaliação administrativa dos terrenos rústicos, localizados nas zonas recentemente designadas nos PDM como "áreas urbanizáveis" e "áreas de desenvolvimento não programado".
- No nosso País, o mercado imobiliário está pouco desenvolvido, apresenta-se muito viscoso e tem patologias devido ao facto da propriedade ser excessivamente instrumentalizada pelo afano.
- No caso do uso agrícola, a não distinção entre bons e maus solos, em termos pedológicos, é uma opção consciente e fundamentada no modelo proposto para a CA.
- O valor de base territorial unitário para os espaços silvestres e agrícolas é regressivo e esta matéria é discutível. Aqui, os autores foram sensíveis ao facto de o valor dos imóveis, em sentido lato, aumentar com o seu parcelamento e diminuir com a sua extensão. A repercussão deste facto nos critérios de fixação dos valores da colecta de CA nos solos de uso silvestre e agrícola merece ser mais aprofundado.

De facto, o valor colectável por vezes pode ser inferior ao valor de aquisição de um prédio declarado. Tal depende da Comissão de Avaliações que estabelece um valor locativo para o prédio, o qual se inspira no modelo ultrapassado de cálculo a partir do conceito de rendimento colectável da antiga Contribuição Predial. Como o mercado de arrendamento não funciona, não é possível aleir em abstracto o valor da "justa renda". Mas, no caso dos terrenos licenciados para urbanizações e construções não há qualquer redução, tomando-se como base de incidência o preço de venda/m², o que não é nada razoável.

Painel III

LEI GERAL TRIBUTÁRIA**Orador: Prof. Doutor Diogo Leite Campos**

O trabalho desenvolvido tem como objectivo principal a criação de uma Lei Geral Tributária, que seja uma lei de aplicação directa e imediata, resolvendo casos concretos. Mesmo sendo uma lei geral, não significa necessariamente que seja uma lei programática. O objectivo não foi o de fazer uma lei material, uma lei que indique ao legislador que só pode criar taxas de imposto até 35%; ou pode tributar isto ou não pode tributar aquilo; ou o sujeito passivo é este e não outro. Ou seja, tentou-se fugir a um modelo de Lei Geral Tributária do género da América do Sul, que estabelece os quadros gerais dos impostos e só posteriormente é que se estabelecem as garantias dos contribuintes a nível de processo e de procedimento.

Na medida do possível, eliminou-se os quadros gerais dos impostos. Não se indicam os sujeitos passivos e os activos, ou qual a taxa. Optou-se por uma Lei Geral Tributária, do género lei de garantias, como acontece com a lei espanhola, com a lei alemã, como é largamente a Carta de Direitos dos Contribuintes Americanos, como é na maioria do texto a generalidade das leis gerais tributárias, como por exemplo a francesa, a brasileira, a argentina, etc. Portanto, o objectivo foi fazer uma lei de garantias. Considerou-se que era o único percurso realista.

Partindo do pressuposto analisado e debatido de que hoje não há um quadro geral de garantias dos contribuintes em Portugal, considerou-se que a lei, nomeadamente o Código de Processo Tributário, atingiu um grau garantístico muito razoável, comparável com o da generalidade dos ordenamentos que podem servir de exemplo. Não havendo intenção de fazer uma revolução ao nível das garantias, porque para fazer uma revolução tem de mudar-se as mentalidades. Quanto a estes último aspecto, tem-se consciência da necessidade de mudar mentalidades a nível da Administração Fiscal e dos tribunais, essencialmente nestes últimos. Contudo, nos últimos anos, muito tem sido feito nesta matéria. A Administração Fiscal de hoje é dificilmente comparável com a existente há dez ou 20 anos. Portanto, aproveitando a evolução que tem vindo a decorrer, tem-se um quadro geral garantístico satisfatório.

É reunir, fazer uma espécie de restatement do que há. Condensar numa lei geral os princípios fundamentais, que não são princípios programáticos. É de aplicação directa e imediata, mas é fundamental para se entender o sistema de garantias. Depois, é necessário eliminar canais de estrangulamento, e finalmente, abrir perspectivas ao legislador. Isto acontece na Alemanha, em Espanha, em França, nos Estados Unidos, etc. O

abrir perspectivas ao legislador significa, por exemplo, a propósito da concordata tributária, dizer, que a lei fixará os termos em que é demitida a concordata tributária fixando os princípios gerais significativos do sistema, algumas vezes com ajustamentos. Há intenção de diminuir os prazos de caducidade e de prescrição, embora através de um processo a longo prazo, representando este o primeiro passo.

Diz-se é que a pedra de toque pela qual esta lei geral deve ser avaliada, consiste na maior introdução no direito tributário do estado de direito dos cidadãos. Como foi referido pelo Sr. Ministro das Finanças, Prof. Doutor Sousa Franco, no despacho constitutivo da comissão e na atribuição de funções, existem três variantes do estado de direito, no sentido formal, material e dos cidadãos. Neste momento o principal défice garantístico, e aqui também um défice de eficácia do sistema tributário português, é o de quase sempre, o cidadão só ser chamado a pronunciar-se em fase contenciosa, o que não acontece nos ordenamentos jurídicos, que podem servir de exemplo.

Quando alguém recebe uma notificação de que lhe foi fixada matéria colectável ou recebe uma inspecção, o diálogo é reduzido e é unilateral. O inspector tenta obter sobretudo elementos. Posteriormente, faz um relatório sucinto, e que quer dizer que leva ao conhecimento do contribuinte uns dados sucintos. Depois, a Administração Fiscal fixa matéria colectável, e durante todo este processo o contribuinte nunca foi ouvido. Finalmente, o contribuinte reclama para uma comissão distrital. Nesta comissão distrital, o contribuinte já é ouvido, mas um pouco tarde demais, sobretudo porque esta comissão não tem e não oferece garantias suficientes ao contribuinte. O contribuinte está em minoria, tendo sempre a ideia de que se defende em tribunal. E com a lentidão da justiça portuguesa, quando um processo chega ao fim, é posto tudo em causa. É posto em causa o interesse do Estado em receber atempadamente os seus impostos, é posto em causa o interesse do contribuinte de pagar os impostos devidos e a tempo e sem demasiados juros e é posto em causa o interesse da justiça, porque o processo normalmente não vai suficientemente instruído para tribunal. E os juizes não são a entidade mais qualificada para resolver a maior parte dos problemas fiscais que se lhes põem. Os juizes não estão preparados em gestão, não conhecem o funcionamento das empresas, não conhecem o dia a dia, não conhecem contabilidade. Portanto, actualmente, neste aspecto, existe um sistema viciado em Portugal. Assim se pode concluir que a pedra de toque consistirá em introduzir o contribuinte no procedimento tributário desde o começo. Este faz a declaração e a partir daí, todas as alterações à declaração, todas as correcções, todo o procedimento deve obedecer ao Princípio do Contraditório: o contribuinte deve ser sempre ouvido. Tal como acontece em Espanha e na Alemanha. Depois, a comissão de fixação da matéria colectável deve ter uma formação paritária independente. A Administração Fiscal não deve dominá-la.

Último ponto. Devem-se dissuadir através deste procedimento os contribuintes de recorrerem para os tribunais. Podem-se utilizar diversas vias neste sentido. Inclusive-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

mente, e a constitucionalidade desta proposta tem de ser analisada mais de perto, poderão tomar-se irreversíveis as decisões da Comissão.

No final, obter-se-á melhor justiça para o contribuinte que discutiu e um maior contentamento deste porque sabe que foi ouvido. O procedimento administrativo será mais transparente. Obter-se-á um maior grau de justiça, sobrecarregar-se-ão menos os tribunais e quando chegar a tribunal, o processo já vai instruído. Seria, portanto, a pedra de toque.

Outras questões podem ser apontadas, como seja um maior controlo das fiscalizações, uma diminuição da burocracia judicial, nomeadamente, introduzindo alçadas nos tribunais. Não se justifica que uma causa de 20 contos chegue até ao Supremo Tribunal Administrativo, apontando-se para o tribunal, em princípio competente, o tribunal de 1ª instância, para qualquer caso. Vai tentar-se desatender um pouco à ideia de quem praticou o acto tem direito a um tribunal mais elevado. Desatender um pouco, como aliás já se tem vindo a fazer em procedimento administrativo.

Especificamente, deve ser muito debatido o problema das inspecções, em sentido geral. Em princípio, em matéria de inspecções, vigora o Princípio do Inquisitório. A Administração Fiscal inspeciona quando quer e pergunta o que quer. Mas tem que haver limites. Há os limites da objectividade, da imparcialidade, etc., que estão estabelecidos. Não é intenção fazer uma lei das inspecções, mas isto levanta outros problemas. Existindo a intenção de estabelecer alguns princípios a que devem subordinar-se as inspecções.

Outro ponto refere-se à "tuta" entre os contribuintes e a Administração Fiscal. Actualmente, esta entidade tem menos meios do que a maior parte dos contribuintes para descobrir a verdade. Tem menos dinheiro, tem menos pessoas e chega já tarde. Mas, por outro lado, há a ideia que mais vale três criminosos na rua do que um inocente preso. Portanto, há que deixar a Administração Fiscal fazer todas as fiscalizações que entender. Não se estabelece limites nem pressupostos às fiscalizações, deixando-se vigiar o Princípio do Inquisitório. Os juizes são muito críticos em relação à presença do contribuinte nas inspecções. Não só os que estão na comissão, mas outros. É um pouco o jogo do gato com o rato, o contribuinte tenta ocultar muitas coisas e a Administração Fiscal a tentar descobrir. É preciso que este processo seja formalizado, para quando chegar à comissão distrital ou ao tribunal, esteja tudo presente, evitando repetição de interrogatórios aos contribuintes. O que chegar a tribunal do procedimento anterior, nomeadamente da inspecção e da comissão distrital, deve servir de prova, não tendo de se fazer tudo de novo. O juiz, deverá ser entendido como um último árbitro. Os juizes apontam falta de meios, então esses meios devem-lhes ser dados. É um pouco esta a intenção, nunca realizada e sempre em progresso. Quando chegar a tribunal, o processo já deverá estar completo, contendo os factos enunciados pela Administração Fiscal e os enunciados pelo contribuinte, apresentando-se uma conclusão.

Quanto à impugnação judicial está-se a impugnar um acto. A decisão administrativa é uma espécie de sentença de tribunal de primeira instância que se vai atacar. Então, já que é uma

sentença de tribunal de meia instância, então que seja uma sentença mesmo. Quer dizer, pelo menos no sentido material. Isto só se consegue com a introdução do contribuinte.

Outro aspecto que se tem debatido muito, é o seguinte. Os contribuintes devem ser sancionados severamente no caso de má fé, pois estão em causa interesses patrimoniais do Estado. O contribuinte tem que ser sancionado, mas sem aquela fúria de o tentar meter na cadeia de qualquer maneira. A exemplo do que acontece na Alemanha e não só, o contribuinte nunca pode ser sancionado se tiver feito uma interpretação razoável da lei. Portanto, só no caso de má fé ou de negligência grave é que ele pode ser sancionado. O contribuinte, muitas vezes, é sancionado quando puxou pela cabeça, o advogado puxou pela cabeça, e em boa fé, levaram a cabo um certo procedimento que depois o tribunal diz que está mal. Repare-se, o tribunal não sabe mais de direito do que o contribuinte ou do que a Administração Fiscal. Mas é preciso haver alguém que decida. Assim, o contribuinte paga um imposto, mas não é sancionado pelo facto de não ter pago um imposto de boa fé, o que parece ser razoável. Por outro lado a Administração Fiscal comete cada vez menos erros grosseiros. Por vezes ignora toda a matéria de facto. Isto acontece todos os dias em tribunal e liquida impostos e fixa matéria colectável a torto e a direito. Ora, a Administração Fiscal também tem que ser sancionada nestes casos. Para dissuadir negligência grave ou dolo. Vai defender os mais fracos dos mais fortes, pois há um individualismo reinante, no nosso tipo de civilização, onde os mais fortes estão a destruir os mais fracos. Estando o Estado paralisado pelos direitos da pessoa. Um exemplo ilustrativo é o de que na Bélgica as leis sobre a pedofilia são extremamente liberais, sendo, pelo contrário, nos países escandinavos ninguém pode impedir ninguém de fazer seja o que for. Isto é uma perversão dos direitos da personalidade.

Um ponto de vista que também é polémico neste momento, é o facto de haver isenção para o contribuinte de qualquer sanção — nomeadamente, juros compensatórios ou coima — no caso de ele ter feito uma interpretação razoável da lei, de boa fé, e aplicar alguma sanção à Administração quando fizer uma aplicação da lei declaradamente errada. O problema reside em alisar os critérios de apreciação.

Um caso ilustrativo do que pode gerar muita confusão e crise é o que se passa na Alemanha onde, se um cliente acusa um advogado de ignorância, em Direito Civil, utiliza-se o Palandt — Comentário ao Código Civil Alemão — se o advogado mostrar, nos seus trabalhos, que conhecia o que lá estava, então já não é ignorante. Se esteve acima, então era sábio, mas se esteve abaixo, então era ignorante.

Outro ponto importante, que é muito debatido na Europa, é o problema dos benefícios fiscais e as garantias. Muitos dos Estados criam benefício fiscal, não indicando a sua duração. O contribuinte desencadeia uma actividade destinada a aproveitar esse mesmo benefício fiscal e, quando essa actividade está em curso, o benefício fiscal finda, sem se perceber como e quando. No entanto, existem diversas leis tributárias que estabelecem um prazo mínimo para os benefícios fiscais. Este é um dos aspectos garan-

tísticos que está contido no esquema da certeza e segurança do direito em que se incluem a irretroatividade e a previsibilidade.

Quanto ao prazo de caducidade, é perfeitamente aceitável que o seu prazo seja de 5 anos. O problema consiste em depois de findo o prazo da caducidade o tribunal ainda demorar 7 anos a decidir. E, eventualmente, poderá haver, nessa altura, uma reversão contra o responsável subsidiário e, portanto, o indivíduo poderá pagar impostos de tempo já passado. Nestes termos, é necessário encurtar alguma coisa, nem que seja como mero critério indicativo, porque nos países europeus o prazo máximo já é de 3 anos. Talvez fosse desejável que o prazo baixe para 3 anos. Por exemplo, no caso de o contribuinte ter apresentado todos os elementos e haver uma diferença de interpretação da Administração Fiscal, o prazo de caducidade deve ser curto, cerca de um ou dois anos, porque a Administração Fiscal possui todos os elementos: logo, se não trabalhou, a culpa foi sua. Se a Administração Fiscal teve de recolher mais elementos, fazer uma inspeção, descobrir mais factos, recolher mais matéria de prova, então o prazo tem de ser mais longo. Mas, mesmo neste caso, o prazo não deve exceder 3 anos. Esta é uma matéria que tem de ser debatida com a Administração Fiscal, antes de ser apresentada ao Governo para se saber quais são as possibilidades actuais. Se é possível ou se não é possível, e se não é possível, quando é que poderá vir a ser. Porque o prazo de 3 anos pode ser indicativo para um futuro próximo.

Não se pode continuar a assentar a actividade administrativa no sacrifício do contribuinte, na incerteza das relações. Se for necessário, deverá admitir-se que o Estado perca algumas receitas, mas que os processos andem mais depressa, de forma a criar-se uma maior confiança entre o Estado e os contribuintes, incentivando, também, os contribuintes a cumprirem melhor as suas obrigações, para com o Estado, no futuro. É preferível que o contribuinte passado 1 ano tenha o imposto liquidado correctamente e em definitivo, eventualmente com juros de mora e juros compensatórios, do que saber que passados 5 anos tem o imposto liquidado de qualquer maneira, e que existe a possibilidade de sofrer uma penalização de 2 anos de cadeia. Assim, exige-se rapidez e eficácia. Na Suíça diz-se que não há justiça se um caso desde o momento em que é apresentado em tribunal não seja resolvido até ao Supremo Tribunal no espaço de um ano. Pode-se considerar que em Portugal não há justiça se um imposto só pode ser liquidado passados 5 anos.

A ideia dos três anos é uma proposta que a Administração Fiscal decidirá se é executível.

Desde o momento em que se introduza o contribuinte no procedimento, a reclamação graciosa está feita. Não se fará nada sem ouvir o contribuinte, de maneira que qualquer acto é seguido, normalmente, de uma espécie de reclamação graciosa institucional. Portanto, quanto à matéria das reclamações graciosas a verdadeira intenção é que não haja este tipo de reclamação graciosa da Comissão Distrital. Ainda está em discussão se se deve propor recorribilidade dos actos da Comissão Distrital. A recorribilidade só pode ser aceite por razões de Direito Constitucional. Em relação à pessoa que recome

da decisão da Comissão Distrital, vão ser aplicadas sanções. A ideia base desta matéria consiste em: se o contribuinte perdeu na Comissão Distrital independente e recorre, mas paga logo o imposto, então não pode suspender a execução. Caso seja a Administração Pública a recorrer, o contribuinte, se perder, não pagará qualquer tipo de juros nem sofrerá qualquer sanção. A verdadeira intenção está em incentivar as pessoas a reduzirem os seus custos.

A reclamação graciosa tem servido até hoje para compensar a falta de contraditório, porque a reclamação graciosa não é mais do que um contraditório *ex post*. Se for introduzido o contraditório *ex ante*, a reclamação graciosa perde muito do seu significado. Esta poder-se-á manter, eventualmente, para alguns casos, mas não para todos os que existem agora.

O Código de Processo Tributário, com os seus defeitos e qualidades, é um bom instrumento de actividade da Administração, de actividade dos tribunais e da garantia dos contribuintes.

A intenção é de desbloquear e permitir uma maior colaboração do contribuinte no procedimento, mesmo se for necessário destruir novas fases. Há já, em matéria de procedimento administrativo, a necessidade de audição prévia do contribuinte. A intenção é que essa audição do contribuinte, em procedimento tributário, não se transforme num empedimento, mas que se concretize na formalização da intervenção constante do contribuinte no diálogo que já hoje tem com a Administração Fiscal. A intervenção do contribuinte no procedimento, se for bem coordenada, transforma-se-á numa maneira de acelerar o procedimento e não de o atrasar.

Como é conhecido, em diversos ordenamentos jurídicos europeus, há uma Lei Geral Tributária, não havendo Código de Processo Tributário nem Código de Procedimento Tributário. A convicção da comissão é de que deve continuar a haver em Portugal, além da Lei Geral Tributária, um Código de Processo Tributário. Este Código de Processo Tributário, que existe, tem suficientes virtualidades para não se considerar caduco e desaparecer. É um instrumento já conhecido e é considerado de boa qualidade técnica. A intenção foi a de retirar o que é comum, sem segurar as suas virtualidades do Código de Processo Tributário.

Painel IV

JUSTIÇA FISCAL, PROCESSO TRIBUTÁRIO E RJIF**Orador: Prof. Doutor Saldanha Sanchez**

Os tribunais têm uma tarefa que nenhuma comissão pode ocupar ou executar ou mesmo fazer. Os tribunais têm como função, em certos pontos litigiosos, basicamente questões de lei, direito dos contribuintes, garantias dos contribuintes, reclamações de conflitos entre estes e a Administração Fiscal, estabelecendo as balizas centrais da relação jurídico-tributária.

Porém, os tribunais têm, hoje, um elevado número de problemas. Como é sabido, existem tribunais especializados em matéria fiscal. Essa especialização envolveria ou tenderia para níveis elevados de competência. Mas, infelizmente, não é isso que se passa, devido a uma questão de fundo, que não tem sido considerada, que são as carreiras judiciais. As carreiras judiciais têm sido feitas, até agora, em função de interesses pessoais e privados dos magistrados, o que faz com que, por exemplo, com muita frequência, vão para o STA, o tribunal com papel-chave nestas questões, magistrados sem nenhuma experiência em tribunais fiscais, por meras razões de carreira. Isto demonstra que a justiça tributária é composta por uma série de debilidades. Este é um assunto que deve ser encarado a longo prazo, não sendo fácil propor medidas ou soluções em torno de uma questão tão delicada como esta.

As comissões têm especial aptidão para as questões de quantificação. A quantificação é a tarefa mais espinhosa para os tribunais, pelo que as comissões deverão ser capazes de resolver grande parte dessas questões. Uma opção a considerar relativamente à constituição das comissões, e contrariamente a ideias que vêm de fora, como de árbitros e outros terceiros, é estas serem constituídas por elementos da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, que deve ser capaz de criar comissões que sejam imparciais e que assumam independência. Isto é um processo que, de certo não é impossível. Talvez fosse preferível, em vez da actual estrutura, que é constituída por um presidente e um vogal, existirem dois funcionários qualificados da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, que fizessem face ao contribuinte.

No respeitante à possibilidade de haver algum recurso a representantes das profissões, esta é uma questão difícil de aceitar. Esse modelo pode ser considerado como completamente esgotado. É um modelo de tipo corporativo, que nunca funcionou bem e que não pode funcionar bem. Portanto, a questão principal reside no facto de haver nas comissões elementos da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos capazes de vencer o contribuinte de que ele não tem qualquer razão e capazes de produzir na co-

missão judicial, como já foi mencionado, um trabalho que sirva como pré-trabalho da sessão judicial, que facilite, simplifique e clarifique a tarefa do juiz.

O juiz deverá receber o processo num grau apreciável de decantação, devendo as questões estar claras, firmes, para que o tribunal tenha um papel basicamente supletivo. Talvez fosse benéfico aumentar o filtro da comissão, além da eficácia que já existe, que se constata pelos poucos atrasos detectados, entre os 3 e 6 meses, o que não é demais. Se houver uma única entidade a decidir sobre questões do IVA e do IRC, o que parece ser muito simples, o atraso existente pode ainda ser reduzido. Além disso, há um número escasso de recursos para os tribunais após comissão, mas este número deve ser ainda mais reduzido, porque, como é sabido, os tribunais portugueses têm muitos casos que não conseguem resolver. Portanto, parece necessário que as comissões consigam ter uma solução mais rápida e mais legítima de grande parte dos litígios.

A Direcção-Geral de Contribuições e Impostos tem de ter nas comissões e na fiscalização, que no fundo é a sua origem, funcionários muito qualificados, capazes de ter autoridade nessas questões, capazes de convencer o contribuinte, como já foi salientado. Mas isso pode envolver também alguma reformulação legal. Não há nenhum corpo unificado de princípios sobre o modo como devem ser aplicados os métodos indiciários. A este respeito ainda há uma grande incerteza. Este é um facto bastante grave, porque os métodos indiciários já estão criados há muitos anos, mas apesar disso, não existem princípios claros do modo como podem ser usados.

No relatório Silva Lopes, existe um ponto que foi pouco referenciado na sua importância benéfica: é, precisamente, a discutidíssima questão do ónus da prova, pois o ónus da prova não pode ser usado como forma de resolver questões na relação jurídico-tributária relativamente aos litígios fiscais.

Outra questão a mencionar é que as regras do Processo Civil e do Código Civil nem sequer são aplicáveis em matéria fiscal. Em matéria fiscal, o ónus da prova deverá ser entendido no sentido de um ónus de convencimento, de um ónus material da prova, de ónus não susceptível da prova, e, por isso mesmo, tudo isto tem de ser visto com uma grande reserva. Acima de tudo, existe dever de fundamentar, o que coloca o ónus da prova como algo completamente secundário.

Em todo o caso, que papel pode ter esta magna questão?

É razoável que nalguns casos sejam criadas zonas em que há uma inversão do ónus da prova contra o contribuinte. Por exemplo, se se conseguir tipificar certas formas de declaração do IRC, que indiquem com toda a clareza na existência de uma situação menos clara (ou então, outro exemplo típico, a situação de uma empresa que declara sempre prejuízos. Essa empresa, se tiver um elevado valor venal, podendo ser objecto de um *trespasse* de grande valia, parece estar a envolver, da parte do seu dono, uma conduta pouco racional economicamente, devido à sua manutenção. Ele está a sacrificar imensos custos de oportunidade).

Pelos factos considerados, parece que esta situação conduz a um indício fundado de que a contabilidade não merece confiança. E como resultado, talvez se possa, nesse caso, inverter o ónus da prova. Isto não é inovador, pois existe actualmente o regime do processo tributário, em que, uma vez provada a falsidade da contabilidade, cabe ao contribuinte provar que houve exagero na quantificação. Esse regime parece ser equilibrado, porque é uma realidade em que a quantificação indirecta envolve sempre dúvidas. E, se envolve sempre dúvidas, não pode manter-se o princípio de que ela não se mantém se restarem dúvidas, uma vez que elas são inerentes ao próprio método da quantificação indirecta. Mas, há que manter, a todo o custo, o princípio de que é a administração que compete mostrar que a contabilidade tem vícios. Porém, para a pequena empresa essa prova é por vezes uma acrobacia diabólica. Ao contrário do ónus da prova, o que se verifica é que pode ser benéfico citar certos factos típicos que impeçam a tal inversão do ónus da prova.

Por outro lado, até mesmo o Código do IRC, que representou um forte avanço em relação à Contribuição Industrial ao criar a tipificação dos vícios da contabilidade, pode ser objecto de uma relativa transformação num ponto de partida mais coerente com o modo como actua a fiscalização.

Basicamente, e voltando a questões já vistas e já definidas, o grande problema que parece ser central, é saber como é que os métodos indicitários são aplicados, qual é o recurso deles, e qual é a possibilidade que existe na Comissão de soluções quase definitivas para alguns problemas. Por exemplo, a Comissão das Comissões está a pôr a possibilidade de, no caso em que haja acordo do contribuinte, este poder renunciar explicitamente à possibilidade de impugnar o imposto. Mas isso implica que a Comissão também julgue sobre o mal fundado uso de métodos indicitários.

Aqui surge uma outra questão central que se refere ao que é acerto na Comissão. O acordo parece ter sentido quando a Administração Fiscal renuncia a investigar mais, pois há que economizar os meios disponíveis devido ao princípio da limitação de bens administrativos. Por isso, pode ser bom para a Administração Fiscal renunciar a mais investigações e aceitar aquela quantificação, embora sabendo que com mais investigações, provavelmente, se encontraria mais matéria colectável. Estes parecem ser os limites do acordo: renúncia a maior ou mais intensa fiscalização, para que o contribuinte considere que pode aceitar aquela quantificação. E, com a aceitação, também está, explicitamente, a renunciar ao poder de impugnar o imposto nos tribunais. Portanto, manter o recurso para os tribunais como princípio sagrado, manter a examinalidade potencial de todos os exames da Administração Fiscal, mas conseguir que esse exame seja restrito aos casos tão limitados quanto possíveis, por decisão voluntária do contribuinte.

Os árbitros, os notários e os juizes reformados, podem ser alternativas para a constituição das Comissões. Porém, passa-se em vista o Direito Comparado e nenhuma solução parece muito adequada. Perante essa perplexidade, não se encontra outra solução, mas é evidente que uma solução melhor seria bem vinda. Na Comissão surgiu a

ideia de, para os casos de maior complexidade, chamar alguém da IGF. A Administração Fiscal e a Direcção-Geral de Contribuições e Impostos não gostaram e a ideia não foi aceite. Essa possibilidade não foi bem vinda, e compreende-se que não seja, porque aqui há também questões de relativo melindre, como não pode deixar de ser.

Relativamente a uma aplicação automática da taxa que possa ter sido acordada ou não com os vários sectores que têm interesse para o caso, a automaticidade, mesmo com base em taxa ou com base em números estatísticos é sempre má. A automaticidade deve ser tão reduzida tanto quanto possível. Deve-se ter sempre um juízo do caso concreto operado a partir de indícios. Mas, se, nalguns casos, isso se revelar demasiado difícil, pode aceitar-se algum grau de automaticidade. Só que, em princípio, parece ser mais justo e mais correcto que, perante o caso, perante indícios disponíveis, se faça uma tentativa de definir o lucro a partir desses indícios que existem.

Relativamente aos profissionais liberais, a questão torna-se mais complicada. De acordo com o que já é conhecido, a única hipótese possível parece ser alguma atribuição de efeitos reconstitutivos do rendimento ao património. O património adquirido pelo sujeito passivo singular parece indicar um certo grau de rendimento, sem automatismos. Os sinais exteriores são, na empresa, o próprio giro comercial, o movimento, o seu fundo de negócios. E são, no profissional livre, a aquisição patrimonial feita por ele durante um ou dois anos anteriores ou até no próprio ano da liquidação. Consequentemente, torna-se aceitável considerar que pode sempre haver uma hipótese de reconstrução do património em termos tão objectivos e tão individualizados quanto possível.

Em relação aos profissionais livres que não apresentem nenhum recibo a Administração Fiscal pode debruchar-se sobre o património. Como, por exemplo, no caso norte-americano onde o Supremo Tribunal de Justiça, em três casos distintos, considerou que os juizes podiam determinar o rendimento desde que as aquisições patrimoniais do contribuinte revelassem, sem margem para dúvidas, uma claríssima desproporção entre o declarado e o adquirido. Uma vez que existe um dever de cooperação, esta prática só poderá ocorrer quando houver uma claríssima desproporção, não se aplicando a casos duvidosos. A esse respeito, considera-se que esses cruzamentos podem ser importados.

Esta matéria pode-se, aliás, articular com o que tem a Lei Geral Tributária sobre a tributabilidade de ganhos ilícitos. Na verdade, não os tributar consistirá na mais completa coqueira fiscal e jurídica que se pode verificar em qualquer país. Qualquer ocorrência semelhante a esse respeito parece ser totalmente deslocada. Manter é uma forma de controlo social global de obrigação jurídica e de controlo social da corrupção.

NOTA SOBRE OS JUROS COMPENSATÓRIOS

Os juros compensatórios — criados na reforma 1958-65 — são aplicados sempre que se retarda uma liquidação (e, conseqüentemente, o pagamento do imposto) por facto imputável ao contribuinte.

São iguais à taxa de desconto do Banco de Portugal mais cinco pontos percentuais, não podendo ser aceites como custos fiscais.

Problemas: o STA é chamado a decidir se o retardamento da liquidação foi culposo ou se foi uma divergência legítima por razões de obscuridade de regime legal.

Se foi por culpa do contribuinte há uma forte penalização: o juro é elevado e acresce à matéria colectável em IRC. Uma sanção automática de constitucionalidade duvidosa.

Se não foi por culpa do contribuinte este é premiado: paga anos depois e sem juros. E a distinção é em muitos casos difícil.

Proposta:

Tomar os juros compensatórios realmente compensatórios: iguais a uma taxa de juro de mercado mais um ou dois pontos (para não incentivar financiamento das empresas junto do fisco) e permitir a sua dedução.

E aplicá-lo sempre, com culpa ou sem culpa uma vez que são financeiramente neutros, quando há um pagamento tardio: deixando a função punitiva para as coimas.

NOTA SOBRE PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS

Introduzidos pelo Código Civil (art^{os} 738^o, 744^o) (já com pouco importância) foram reforçados no IRS e IRC (art^{os} 104^o e 83^o e também por uma norma do Código da Sisa - art. 130^o). Já desapareceram no processo de falências.

Com escassa importância financeira são uma fonte de pequenas e irritantes injustiças: quando as dívidas cíveis são preteridas pelas dívidas fiscais.

Uma norma com papel semelhante, sobre penhoras (art. 300^o do CPT), foi já declarada inconstitucional.

Proposta:

Abolição pura e simples

**A MÁ TRADIÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL EM PORTUGAL:
OS REFLEXOS NO CUMPRIMENTO E NAS GARANTIAS**

A função dos tribunais como garantes em última instância dos direitos dos contribuintes — e como instrumentos da repressão dos comportamentos fraudulentos e evasivos — tem uma má tradição entre nós.

Uma má tradição que historicamente se exprimiu quer na questão prévia — no modo como a administração dermnia os seus litígios com os contribuintes — quer no modo como os tribunais se iam pronunciar (ou não pronunciar) na solução dada a esses mesmos litígios.

Começemos pelo lado da administração:

I — AS DECISÕES IRRECORRÍVEIS DAS COMISSÕES DE REVISÃO

A tradição da tributação segundo o lucro real, realçada pela reforma de 1929, conheceu a sua primeira oposição em termos de política tributária, quando a reforma de 1958-65 tentou europeizar a relação jurídico-tributária com a introdução do lucro real.

Na essa introdução só seria possível com a criação de um sistema de fiscalização muito mais agressivo e eficiente que aumentasse radicalmente o grau de conhecimento pela Administração da situação real do contribuinte e permitisse a não aceitação das declarações falseadas.

Mas os maus hábitos criados à administração pela tradição da solução autoritária dos conflitos levou a que, a breve trecho, e apesar dos protestos do prof. Teixeira Ribeiro (*A Contra Reforma Fiscal*) se voltasse ao statu quo ante.

E deu-se assim a órgãos da justiça administrativa onde os contribuintes estavam representados ao modo corporativo — as comissões de revisão — poderes para decidir sem recurso em todas as questões de quantificação.

A administração — que dispunha de uma maioria nessas comissões — podia assim tomar decisões inapeláveis: decisões subtraídas ao controlo judicial pois uma doutrina da infalibilidade administrativa nas chamadas questões técnicas — resumida na expressão de que não fazia sentido substituir decisões problemáticas da Administração por outras ainda mais problemáticas dos tribunais — dispensava o reexame judicial das decisões.

Tudo isto apoiado num conjunto de princípios que impossibilitavam quase sempre o conhecimento judicial dos litígios, excepto quando se tratava de puras questões de qualificação.

Primeiro, porque se presumia que o acto tributário era legal: era ao contribuinte que cabia provar o contrário.

Segundo, porque não havia recursos sobre questões respeitantes à discricionariedade técnica: apenas sobre problemas processuais.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Terceto porque os códigos proibiam que os recursos fossem além da preterição das formalidades legais.

E por isso quase não havia modo de julgar sobre o bem ou mal fundado das decisões administrativas sempre que estas atingiam a zona decisiva da quantificação do imposto.

Ou seja a estrutura orgânica das comissões e os limites legais à possibilidade de recurso criavam uma administração autoritária no sentido de administração paternalista: as taxas eram baixas e as injustiças raras (a fraude e a evasão toleradas e frequentes); mas o que a Administração decidia, estava decidido.

Não admira por isso que tais comissões onde o contribuinte nem sequer podia defender pessoalmente a sua causa ou escolher directamente o seu representante não se apresentassem perante este como estando dotadas do mínimo exigível de imparcialidade e independência e por isso estivessem inteiramente por legítima.

Pois para nós o problema central não era o facto das comissões serem compostas maioritariamente por membros da Administração fiscal: recorrendo ao direito comparado vemos que os "comissioners" que no Reino Unido resolvem grande parte dos litígios são membros da administração fiscal: o problema central está na distância entre a Administração e o contribuinte, na sua dificuldade em ouvir com humildade antes de decidir com autoridade e de forma que convença o contribuinte.

Pois se as comissões estiverem marcadas por uma défice de legitimidade vai necessariamente surgir a tendência para a não aceitação das suas decisões por parte do contribuinte e estas perdem importância como filtro pré-judicial que deveriam ser.

II — A FUNÇÃO DOS TRIBUNAIS

Com as comissões a funcionarem desta forma os tribunais surgiam como o único órgão que poderia conferir uma efectiva tutela aos contribuintes.

Mas a situação destes não era melhor.

Do ponto de vista orgânico, antes da publicação do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (1985) o juzes fiscais tinham uma excessiva ligação com a DGCI o que, mesmo quando não afectava a sua independência, não podia deixar de afectar a sua imagem.

Só após a publicação de ETAF os tribunais administrativos passaram a ser preenchidos com magistrados de carreira mas ainda assim verificou-se um facto bastante negativo: o ETAF previa que antes do acesso a esta carreira especializada, num área mal dominada pelos juristas sem experiência específica nestas zonas, houvesse para estes magistrados uma preparação o especializada.

Ora é sabido que a profissão jurídica no seu conjunto tem tido dificuldade em se adaptar às necessidades da especialização e isso reflecte-se na carreira dos magistrados que circulam entre os mais diversos tribunais sem qualquer esforço de formação prévia,

E foi isso que se passou nos tribunais administrativos e fiscais onde a escolha dos juizes para a primeira instância não teve lugar mediante concurso onde seria apresentado um trabalho sobre um tema administrativo e ou fiscal ou um curso de especialização no Centro de Estudos Judiciários. Como previa o ETAF.

O preenchimento dos lugares em tribunais fiscais por juizes sem preparação prévia não pode assim ter deixado de ter más consequências para o trabalho que lhes ia ser exigido: em especial quando depois da reforma fiscal de 1989 desapareceram todas as barreiras existentes para o recurso aos tribunais fiscais e estes ficaram submersos com impugnações sobre a quantificação dos impostos.

Recursos cujo conhecimento de mérito exige o domínio de matérias (ou pelo menos um conhecimento mínimo) como a contabilidade e o seus princípios.

A entrada desta forma realizada nos litígios fiscais — com as conhecidas especialidades da área fiscal — pelos novos juizes dos tribunais fiscais que só foram adquirindo preparação técnica depois de tomarem posse dos seus lugares, não pode ter deixado de projectar em consequências negativas: ou no tempo necessário para tomar decisões ou na qualidade destas.

Os tribunais viram-se assim submersos com processos de elevada complexidade ou por vezes com bagatelas fiscais (o que foi agravado pelo fim das alçadas) mas sempre com um número excessivo de litígios que não conseguem resolver em tempo útil. Sem conseguirem desempenhar a sua tarefa mais nobre: definir os princípios fundamentais das relações administração-contribuintes e contribuir para uma situação de equilíbrio entre os poderes de que a Administração necessita para desempenhar as suas tarefas e os direitos dos contribuintes.

III — AS SOLUÇÕES POSSÍVEIS

O aliar aos tribunais fiscais de um grande número de processos sobre questões de quantificação do imposto não podem deixar de colocar aos tribunais fiscais um problema quase insolúvel: reexaminar o trabalho da administração, reconstituir os processos de decisão voltar a ponderar questões já ponderadas pela administração. E sendo este reexame um direito constitucional do contribuinte, o sistema deve saber viver com ele.

E por isso a única solução para ele tem de ser a melhoria do trabalho administrativo: a administração tem que ser capaz de convencer o contribuinte que as suas soluções são justas e convencer os tribunais, nos casos em que não conseguiu convencer o contribuinte, que eles estão de acordo com a lei e por isso têm de ser devidamente fundamentadas.

III — 1. O TRABALHO DAS COMISSÕES

Com o Código do Processo Tributário as clássicas comissões corporativas com a representação profissional do contribuinte, que o os Códigos do IRS e do IRC tiveram

em manter, passaram a ter a concórdia das comissões onde o contribuinte podia pleitear directamente: em pessoa ou através de um seu representante.

O pecado original destas comissões eram ser presididas pelo director distrital de finanças ou um seu representante em vez de se caminhar para a nomeação de funcionários qualificados que tenham essa tarefa em exclusivo.

A sua indispensável função de convencimento do contribuinte exige que sejam reforçadas a sua independência e a sua transparência: nomeação de funcionários qualificados em dedicação exclusiva, criação de regras de funcionamento que impeçam a chicanas, reforço da fundamentação nos casos em que o contribuinte não aceita a decisão.

A necessidade de lhe conferir transparência e legitimidade deveria também levar a que nos casos em que o imposto em litígio ultrapassasse certas quantias elas fossem presididas por um entidade estranha à DGC: e a melhor hipótese seria o representante do Ministério Público junto dos tribunais fiscais. Como medida destinada a legitimar as comissões e a reduzir o número de recursos para os tribunais fiscais.

III — 2. A MELHORIA DOS TRIBUNAIS FISCAIS

Independentemente da necessidade de reduzir o número de processos que aflui aos tribunais fiscais há que tomar medidas para aumentar a sua funcionalidade.

Não faz sentido ter tribunais especiais para questões fiscais (com a quebra da regra da competência universal do juiz comum) se não estiverem providos com magistrados com especial qualificação nesta área: e preparação que deve ser uma condição prévia para o exercício de funções.

E a necessária preparação deve ser obtida antes da antes da ocupação de lugares.

Além disso deverá ser revista a situação dos representantes da Fazenda Pública junto dos tribunais fiscais, que deveria ser articulada com a o trabalho das comissões de revisão. E deve ser pensar-se na criação de uma ligação institucional entre representantes da Fazenda Pública e Ministério Público.

A dupla representação do Estado nos tribunais fiscais tem que ser reponderada. Primeiro porque não tem um efectivo fundamento jurídico, uma vez que a Administração pública está também sujeita ao princípio da legalidade que deve defender. E em segundo lugar porque em muitos casos funciona contra o contribuinte por alongar desnecessariamente os prazos de decisão.

Certas questões organizativas — quadro de pessoal para os juizes, poderes disciplinares destes — também devem ser resolvidos.

A regulamentação excessivamente complexa dos recursos, com um regime para cada imposto, o número muito elevado de preclusões por razões processuais também têm que ser reexaminados.

Mas nesta área está ainda por fazer o levantamento exaustivo dos problemas.

IV — AS TENTAÇÕES DO REGRESSO AO PASSADO

A má situação da justiça fiscal tem dois lados: uma má distribuição da carga fiscal entre os contribuintes e impossibilidade de garantir uma tutela judicial atempada para as reclamações destes.

E a má situação existente tem levado a uma defesa difusa de medidas que permitissem o regresso ao passado: quer a o regresso à tributação segundo o lucro normal, quer em questões menores respeitante aos poderes da Administração fiscal.

Mas tal regresso não nos parece possível: a atribuição ao contribuinte dos deveres ligados ao cálculo do imposto (autoavaliação, *self assessment*) não é apenas a forma mais justa de aplicar a lei fiscal. É também a mais eficiente.

A consideração de situações especiais de pequenas empresas com dificuldades contabilísticas pode justificar a criação de regimes especiais: mas não é hoje concebível a determinação administrativa do lucro de centenas de milhares de empresas por vezes com objecto que escapam à detecção administrativa.

E por isso, nos sistemas de hoje, a única solução é atribuir ao contribuinte deveres de cooperação muito intensos com a penalização dos comportamentos desviantes: mas sempre com a determinação do imposto e o dever de dar conhecimento da sua existência e da sua actividade posto a cargo das empresas.

A gestão fiscal tende hoje a consistir no acompanhamento dos deveres de cumprimento postos a cargo do sujeito passivo e na criação de um risco suficientemente elevado para que o incumprimento se tome a excepção em vez da regra.

O regresso a maiores poderes conferidos à administração fiscal não é também uma solução possível: a tentativa que encontramos no relatório Silva Lopes (que no seu todo tem soluções equilibradas e informadas) para um regresso a um ónus da prova a cargo do contribuinte é o exemplo dessa tentativa impossível de regresso ao passado.

E isso não é possível por que hoje já se reconheceu que o direito à fundamentação abrange os actos tributários. E por isso esse dever de fundamentar vai para além do ónus de provar.

Depois porque, em rigor, o ónus da prova tal como está regulado pelo Código Civil só se pode aplicar no processo civil: no processo fiscal, dominado como está pelo princípio da investigação, poderemos falar do ónus da prova objectivo ou material mas não do ónus subjectivo ou formal, que limita (ou limitava antes da reforma do Código do Processo Civil a actividade do juiz).

Podemos ter por isso um ónus da prova a cargo do contribuinte em certas zonas, como sucede com o encargo que a lei lhe atribui de demonstrar que houve exaço na quantificação no caso do recurso a métodos indiciários: uma obrigação de convencer o juiz

ou a administração. Mas não uma obrigação de realizar uma certa actividade probatória sob pena de decair como sucedo (sucedia) no processo civil. O juiz ou a administração podem sempre corrigir as falhas do contribuinte.

E ao contrário do que é convicção generalizada, muitos membros da administração fiscal tendem a pensar que não são os poderes que lhe faltam para poder cumprir a suas tarefas: são, antes, mais informação e uma adaptação mais completa aos modernos métodos de controlo fiscal.

Painel V
O IRS E O IRC

Orador: Dr. M. H. de Freitas Pereira

A EXIGÊNCIA DE MAIOR EQUIDADE NO IRS E NO IRC

1. A questão mais grave que se coloca em termos de IRS e de IRC é a da equidade na tributação. E que quer o sistema normativo em vigor quer, sobretudo, a sua aplicação são fonte de profundas injustiças e, em consequência, o sistema fiscal — onde esses impostos representam um papel importantíssimo — não desempenha uma das suas principais funções, aliás consagrada constitucionalmente, que é a de assegurar a igualdade e promover a justiça.

Parante este quadro, que impõe medidas urgentes, vários caminhos se podem equacionar para melhorar a situação, mas isso deve fazer-se sem pôr minimamente em causa as garantias dos contribuintes.

Assegurar as garantias dos contribuintes significa defender aqueles que cumprem contra os riscos da insegurança e incerteza na determinação das suas coletas e contra eventuais arbitrariedades no processo tributário. Assegurar as garantias dos contribuintes não significa, porém, não pode significar, ausência de meios eficazes de controlo da situação tributária que permita detectar as fugas ao cumprimento das obrigações fiscais.

Parece, assim, que o nosso sistema se deve continuar a basear fundamentalmente no chamado regime da declaração controlada, ou seja o imposto deve ser determinado com base em declaração do contribuinte sem prejuízo do seu controlo a posteriori pela administração fiscal, cujos poderes para o efeito devem ser reforçados.

Julga-se, por isso, de afastar a hipótese de aplicação automática, e sem possibilidade de opção, de métodos indirectos na determinação da matéria colectável, designadamente de métodos indiciários. Assim, a aplicação destes métodos deve ser excepcional, para casos bem definidos na lei, como, aliás, já hoje acontece.

Defender o actual sistema de tributação pelo rendimento declarado — tal como o fez a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal — não significa que tudo esteja bem nesta área, em especial quanto às possibilidades de controlo da verdade declarada. A Comissão verificou que existe um acentuado desequilíbrio entre, por um lado, os encargos de fundamentação e de prova cometidos à administração fiscal e, por outro, o acesso por parte desta a informações relevantes, desequilíbrio que não existe nos outros países analisados. Por isso, a Comissão entende, e estou totalmente de acordo com essas conclusões, que os elementos ao dispor da administração fiscal devem ser ampliados, através de dois vectores

principais, que mereceram unanimidade dos seus membros:

- a) Introdução no sistema de declarações patrimoniais anuais, à semelhança do que acontece na generalidade dos países europeus e que permitam comparar as variações do património com os rendimentos declarados, de modo a poderem tirar-se conclusões num sistema em que o rendimento fiscal é tendencialmente baseado na chamada teoria do acréscimo patrimonial;
- b) Acesso por parte da administração às contas bancárias dos contribuintes e consequente derrogação do sigilo bancário para efeitos fiscais, mesmo assim de uma forma mais mitigada do que a vigente na generalidade dos outros países europeus: não havendo dever de comunicação automática por parte dos bancos dessas contas mas apenas um acesso às mesmas, caso a caso, em situações bem delimitadas na lei, a decidir ao nível mais elevado da administração fiscal, com base em elementos objectivos.

Ao mesmo tempo, a Comissão preconiza um alargamento das situações em que se verifica a inversão do ónus da prova, ou seja quando a administração demonstra, por análise à contabilidade do sujeito passivo, por cruzamento com declarações de terceiros ou através de outros elementos objectivos ao seu dispor, que existem discrepâncias que põem em causa o rendimento declarado, teria de ser o contribuinte a provar, sob pena de aplicação de métodos indiciários, que as suas declarações estão correctas e não contém qualquer omissão.

2. O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares — IRS —, ainda que seja o segundo imposto mais importante do sistema fiscal português (prevê-se que proporcione uma cobrança em 1997 de cerca de 1100 milhões de contos), não tem ainda em Portugal o peso que alcançou noutros países da União Europeia (representava, em 1994, 18,7% das receitas fiscais totais e 6,2% do PIB contra, na média dos 15 países da União Europeia, 26,5% das receitas fiscais totais e 11,5% do PIB). É, no entanto, nos aspectos de equidade que esse imposto coloca mais problemas: cerca de 25% das suas receitas provêm de taxas libertárias e nos outros 75%, pode estimar-se em cerca de 90% as que têm origem em rendimentos do trabalho por conta de outrem. Mais preocupantes são ainda as conclusões que resultam da análise do rendimento médio declarado por profissionais livres e empresários em nome individual, enquanto nas categorias A e H o rendimento anual médio por declaração foi, em 1994, de cerca de 2000 contos anuais, na categoria B foi de 917 contos por ano e na categoria C de 635 contos por ano. Estes valores colocam a toda a sociedade portuguesa um desafio em termos de justiça fiscal cuja resposta não pode ser mais adida.

Perante este diagnóstico, entende-se que se justificam plenamente as medidas atrás enunciadas quanto ao reforço das possibilidades de controlo dos rendimentos declarados e, além disso, as propostas voltadas predominantemente para a melhoria da equidade fiscal, apresentadas pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, algumas das quais já assumidas como necessárias na Lei do Orçamento do Estado

para 1997. Das propostas apresentadas pela Comissão as dez que me parecem mais importantes são as seguintes:

- a) Previsão na lei de critérios que permitam, à semelhança do que acontece na generalidade dos países europeus, a tributação das remunerações acessórias ou vantagens em espécie, desenvolvendo-se os passos já dados nesse sentido e completando-se, sempre que for caso disso a regulamentação em vigor para a tornar eficaz e operacional;
- b) Englobamento obrigatório para efeitos de tributação dos rendimentos auferidos por residentes actualmente sujeitos a taxa liberatória, excepto eventualmente, embora por razões diferentes, dos juros de depósitos e dos prémios de jogo, impondo-se o registo obrigatório das acções ao portador e mantendo-se o actual regime de atenuação da dupla tributação económica com base no IRC efectivamente pago pelas sociedades que geraram os lucros;
- c) Aplicação a todas as mais-valias de um regime uniforme de tributação, de acordo com o qual seriam sempre equiparadas ao rendimento "ordinário" quando os activos fossem detidos até um certo período de tempo (por exemplo, 12 meses) e seriam englobadas por metade do seu valor quando a detenção ultrapassasse esse período, excluindo-se, no entanto, de tributação as mais-valias de pequeno montante relativas a valores mobiliários;
- d) Alteração da definição de rendimentos de capitais para efeitos da correspondente categoria de IRS de modo a ajustá-la à realidade em que operam os mercados financeiros em constante evolução na busca de novos produtos e novos tipos de remuneração de tais produtos, o que deverá passar pela adopção de uma técnica legislativa semelhante à utilizada em outros países segundo a qual deveriam ser sempre como tal considerados os rendimentos implícitos resultantes de uma aplicação de capitais;
- e) Transformação da categoria I (Outros rendimentos) numa verdadeira categoria residual em termos de IRS de modo a acolher-se, na maior extensão possível, o modelo de rendimento acréscimo que serve de base à definição de rendimento tributável, o que implicará uma expressa delimitação negativa de incidência em relação aos rendimentos abrangidos pelas diferentes categorias que não se desejam tributar e a previsão de que os incrementos patrimoniais líquidos verificados no período de tributação integram a categoria I desde que não abrangidos pelas outras categorias de rendimentos, não estejam expressamente excluídos da tributação ou não estejam sujeitos ao imposto sobre as sucessões e doações;
- f) Reposição da possibilidade de comunicabilidade das perdas verificadas na categoria de rendimentos prediais aos restantes rendimentos, pois não existem aí as razões de combate ao planeamento fiscal que justificam, em relação a outras categorias de rendimentos, esse entorse ao princípio da tributação unitária;
- g) Criação de condições para a evolução para um regime de tributação separada dos

- elementos do agregado familiar, que evite as actuais discriminações em função do estado civil e permita eliminar as presunções de residência de todo o agregado familiar em consequência da residência de apenas um dos sujeitos passivos a quem incumbe a respectiva direcção,
- h) Adopção, tão cedo quanto as receitas proporcionadas pelo alargamento da base tributável o permita, de medidas tendentes a aumentar os limites de não tributação em IRS e de alargamento dos escalões de progressividade desse imposto, entendendo-se que a actual taxa marginal de 40% é atingida demasiado rapidamente na actual estrutura de taxas;
- i) Introdução de maior neutralidade fiscal em relação ao tipo de despesas elegíveis para efeitos de abatimentos ou deduções, designadamente no sentido de permitir que os seguros que cubram exclusivamente riscos de doença sejam abatíveis nas mesmas condições que as despesas de saúde ou que as contribuições para fundos de pensões abertos tenham o mesmo regime que as aplicações em planos de poupança-reforma, desde que os condicionaisismos sejam idênticos;
- j) Profunda reformulação das despesas que podem ser abatidas ao rendimento líquido e dos benefícios fiscais existentes, no sentido de, sem prejuízo dos direitos adquiridos, eliminar grande parte deles, sendo apenas mantidos os relativos à aquisição de habitação própria, poupança para a reforma, pequenas poupanças e donativos a instituições socialmente relevantes, que devem assumir a forma de deduções à colecta e não de deduções à matéria colectável como actualmente.
3. O imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas — IRC — é o terceiro imposto mais importante do sistema fiscal português (prevê-se que em conjunto com a derrama as suas receitas rondem os 600 milhões de contos em 1997) e o seu peso é já muito similar ao que os impostos sobre lucros têm na estrutura fiscal de outros países da União Europeia: o IRC representava, em 1994, em Portugal 7,1% das receitas fiscais totais e 2,3% do PIB e na média dos 15 países da União Europeia, 6,4% das receitas fiscais totais e 2,7% do PIB. Verifica-se assim — o que neste imposto é particularmente importante por razões de competitividade internacional das empresas portuguesas — que, em termos globais, as receitas fiscais do IRC não devem aumentar ao ritmo em que cresceram nos últimos anos. No entanto, as receitas fiscais do IRC estão longe de estar consolidadas atendendo a que é muito restrito o número de empresas que contribuem significativamente para as mesmas (2000 sociedades, ou seja, pouco mais que 1% do número total de sujeitos passivos, representam 75% do IRC liquidado e, desagregando, as 50 maiores são responsáveis por 51% e apenas 3 por cerca de 30%) e basta uma das maiores ter alguma demagem nos seus resultados para o IRC entrar em queda. A evolução nos últimos tempos é até no sentido de uma maior concentração e o que há é que aumentar a dispersão do número de contribuintes efectivos. Mas mais preocupantes são ainda as questões de equidade que o regime põe quanto à reparti-

ção da carga fiscal — o número de contribuintes que não pagam IRC citou-se, em 1994, em 60% do total, para o que em muito contribui o reporte de prejuízos dado que o número de empresas que apresenta resultado fiscal negativo é de 47%.

Há, portanto, que aperfeiçoar o IRC. Nesse sentido, a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal preconiza várias medidas, de que me permito destacar as cinco seguintes:

- a) Revisão global dos benefícios fiscais com reflexos no IRC, que continuam a ser muito elevados (só em isenções temporárias, reduções de taxa deduções ao rendimento e deduções à colecta pode estimar-se o seu custo em cerca de 70 milhões de contos 7), o que fez baixar, em 1994, a taxa nominal de IRC de 36% para uma taxa efectiva de 25%, situação que é ainda mais grave no sector financeiro (a taxa efectiva na banca e seguros ronda os 20%), para o que muito tem contribuído a chamada zona franca da Madeira cujo regime carece de ser reequacionado;
- b) Redução da taxa nominal de tributação dos lucros para 33% - 35%, incluindo derramas, contra os 39,6% em vigor, que, no contexto europeu, se revela já muito elevada;
- c) Previsão do alargamento do período de reporte de prejuízos para 10 anos relativamente aos prejuízos apurados durante os 5 primeiros exercícios de funcionamento por empresas que realizam investimentos significativos e manutenção do regime actual (reporte até 6 anos) quanto às restantes enquanto não for ultrapassada a actual situação de apresentação de prejuízos sucessivos por tão elevado número de empresas: anualmente é declarado para efeitos de IRC um total de 1000 milhões de contos de prejuízos fiscais;
- d) Aperfeiçoamento das regras relativas à eliminação da dupla tributação económica dos lucros das sociedades, alargando a aplicação do regime das sociedades-mãe e afiliadas (artº 450 do Código do IRC) fazendo baixar o limiar de participação de 25% para 10% e calculando o crédito de imposto por dupla tributação económica com base no IRC efectivamente pago pela sociedade que distribui os lucros;
- e) Estudo da introdução de um imposto mínimo sobre as sociedades, que deveria assumir a forma de um imposto sobre os activos brutos das sociedades, com limites mínimo (por exemplo 300 contos) e máximo (30000 contos) e ser dedutível na colecta do IRC (ou o contrário).

Painel VI

O IVA

Orador: Prof. José Guilherme Xavier de Basto

1. De todos os impostos do sistema fiscal português, o IVA e os impostos especiais são seguramente os mais dependentes de decisões de política fiscal que transcendem a soberania nacional. É nestes impostos, com efeito, que mais se faz sentir o peso da harmonização da União Europeia. É certo também, por paradoxal que pareça, que é nestes impostos, especialmente no IVA, que porventura é mais fácil, quando exigências orçamentais o impuserem, actuar sobre as taxas, elevando-as. As dificuldades políticas de elevação de taxas em matéria de tributação do rendimento são evidentes, enquanto, na tributação indirecta, o efeito de anestesia fiscal continua a dar uma, posto que pequena, margem de manobra aos legisladores nacionais, já que a matéria das taxas continua largamente intocada pela harmonização comunitária.

Claro que as instâncias de decisão política nacionais — o Governo e a Assembleia da República — intervêm na construção da política comunitária em matéria fiscal e portanto, também em matéria de IVA. Tratando-se, todavia, de matéria subordinada ao grande projecto, politicamente assumido, de realização da união económica e monetária, não é grande, também aí, a margem de manobra dos decisores.

2. Vale a pena referir as modificações estruturantes que vão resultar da harmonização europeia.

Elas consubstanciam-se num projectado novo sistema comum de IVA, uma etapa final da harmonização que se segue ao regime entrado em vigor em 1993 e cujo texto normativo básico é a directiva 91/680/CEE.

Dois alterações, relativamente ao regime actual, têm de qualificar-se como muito importantes:

- a passagem para a cobrança do imposto na origem relativamente a todas as transacções efectuadas no interior da União Europeia, incluindo as que ocorrem entre sujeitos passivos;
- a fixação de um lugar único de tributação para cada operador, em princípio, o lugar onde se situa a respectiva sede, independentemente do Estado membro em que se realizam as operações.

Estas duas alterações ao regime actual do IVA — que constituem os dois pontos básicos das propostas da Comissão europeia — têm importantes consequências no funcionamento do sistema do imposto.

Assim, e em primeiro lugar, retiram-se os efeitos de redistribuição da receita do IVA em desfavor dos países importadores líquidos, entre os quais Portugal, efeitos que, na pro-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

posta da Comissão, são anulados pela acção de um mecanismo de compensação de base macroeconómica.

Por outro lado, o novo sistema, uma vez implantado: originará uma radical simplificação das regras de localização das operações, uma vez que se passará a operar com uma única regra de localização das operações tributáveis interiores ao espaço comunitário, em vez da multiplicidade de regras hoje existentes. A simplificação pode ter consequências muito favoráveis no que toca ao controlo da fraude e da evasão.

Por último, advir-se que as novas regras, na ausência de ulterior aproximação de taxas, podem ter consequências negativas para a neutralidade comercial, em especial no que respeita a determinadas operações, efectuadas com não sujeitos passivos, ainda hoje excluídas da tributação na origem (vendas à distância, aquisições de meios de transporte novos, aquisições por pessoas colectivas não sujeitos passivos de IVA).

3. Para Portugal, a passagem para o regime definitivo acarreta perdas financeiras, cuja estimativa provisória parece ser de 12% da receita de IVA, que terão de ser colmatadas pelo mecanismo de compensação. Poderá, porém, oferecer a vantagem de diminuir a fraude, que se julga avultada nas transacções intracomunitárias.

No que respeita ao risco de distorção comercial resultante da falta de aproximação de alíquotas, é certo que os Estados membros já terão absorvido o impacto principal da cobrança na origem, pois é esse já hoje o sistema que vigora nas transacções em que o adquirente é um particular, e não se têm revelado intoleráveis os desvícs de comércio. Em Portugal, as distorções no comércio com a vizinha Espanha devem-se, por certo, mais a comportamentos de evasão do que à simples divergência de taxas.

Claro que as não muito significativas distorções dependem da existência dos regimes de excepção para os meios de transporte novos, para as vendas à distância e para as aquisições por não sujeitos passivos institucionais, que a Comissão pretende eliminar no regime definitivo. Se for assim, só uma grande aproximação de alíquotas, no limite a uniformização, permitirá eradicar a fonte dessas distorções. A grande aproximação de alíquotas, todavia, retira flexibilidade à política fiscal nacional não permitindo que cada país adapte a estrutura de taxas aos objectivos visados.

4. O problema de política fiscal mais significativo, em matéria de IVA, parece, todavia, ser o do tratamento das transacções de imóveis, ou seja, o da substituição da sisa pelo IVA.

A substituição tem aspectos positivos, mas suscita dificuldades. O projecto é o de abolir o imposto municipal de sisa e passar a aplicar o IVA sobre as transmissões de imóveis novos e de terrenos para construção, como aliás decorre da aplicação do regime geral do IVA europeu, onde tais transmissões — mas já não as de imóveis não novos e de terrenos que não sejam qualificáveis como terrenos para construção — são sujeitas ao imposto.

Os aspectos positivos de uma reforma nesta linha são, a meu ver os seguintes, apresentados em fórmulas concisas:

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

- a própria abolição da sisa, na medida em que se trata de uma sobrevivência de imposições ultrapassadas, não tendo um papel claro no sistema fiscal nacional, em que a tributação da despesa é atribuída ao imposto geral de consumo, que é o imposto sobre o valor acrescentado;
- a incidência de tributação apenas sobre imóveis novos e terrenos para consolidação, com efeitos prováveis de favorecimento da manutenção do parque habitacional;
- a neutralidade de tratamento dos bens imóveis enquanto activo imobilizado das empresas; gerais de dedução do IVA e não ao sistema do pro-rata de dedução, ou ao complexo regime de opção pelo IVA.

A reforma tem, todavia, algumas dificuldades, que poderão tornar impraticável a sua adopção em curto prazo.

As mais relevantes dessas dificuldades são as seguintes, aqui indicadas, de novo, em formulação sintética:

- alteração do elenco dos impostos municipais, revelando-se eventualmente necessário encontrar receitas municipais de substituição;
- tributação porventura demasiado elevada das transmissões de casas de habitação novas, já que a taxa reduzida do IVA só pode ser aplicada, segundo as regras comunitárias, à construção social (posto que a aplicação do IVA viesse a eliminar a tributação oculta hoje contida no preço dos imóveis destinados a habitação);
- neutralidade, que pode ser julgada excessiva, no tratamento fiscal do bem habitação e conseqüente menor flexibilidade da política de favorecimento fiscal da compra de habitação que, através da sisa, pode ser executada através da isenção e da gradação da taxa.

5. Nas restantes zonas de regulamentação do IVA por enquanto ainda à mercê de escolhas livres de política fiscal, pode dizer-se que a agenda, em matéria de IVA, é mais ou menos consensual.

Para além da correcção de pormenores de regulamentação — alguns dos quais são referidos no Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal — merecem referência especial os seguintes aspectos:

- encurtamento gradual do período de entrega do imposto, prosseguindo a linha já encetada;
- estabelecimento de um pagamento anual para pequenos operadores já contemplado no regime especial dos pequenos contribuintes de próxima entrada em vigor;
- estabelecimento de regimes de exigibilidade de caixa para certas categorias de operações já previsto também para um futuro próximo.

6. Pouco tenho a dizer, nesta intervenção introdutória quanto à tributação especial ou selectiva do consumo.

No que respeita aos impostos sobre consumos específicos (IEC) trata-se de tributos harmonizados à escala da União Europeia e em que o grau de harmonização é até superior ao que se verifica no IVA.

Dos impostos especiais com relevo, o único que está fora do campo da harmonização é o imposto automóvel (IA), que é o mais impopular de todos eles. Continuarão a sentir-se por certo pressões para a sua abolição ou para a sua reforma no sentido da sua substituição por um imposto *ad valorem*.

A actual natureza específica do tributo (atendendo à cilindrada dos veículos) não tem justificação técnica e parece visar unicamente a defesa, através do isolamento, do mercado nacional dos veículos usados. O IA tem conseguido eventualmente alguns resultados neste domínio, posto que já se venha assistindo a entradas significativas de veículos automóveis não novos provenientes de outros Estados membros da União Europeia.

A receita do imposto é, porém, ainda significativa: para 1997 foram orçamentadas cerca de 169 milhões de contos. Tudo parece aconselhar, pelo menos a curto prazo uma estratégia conservadora, mantendo o imposto, como aliás é típico dos sistemas fiscais dos países pequenos, em que não há indústria automóvel autóctona.

Painel VII

GARANTIAS E BENEFÍCIOS FISCAIS DOS CONTRIBUINTESOrador: **Dr. Medina Carreira**

O Defensor do Contribuinte é uma instituição que tem que trabalhar numa base de grande informalidade e rapidez para que, efectivamente, possa emitir pareceres e recomendações em tempo oportuno no sentido de colmatar, de alguma maneira, as demoras da Administração Fiscal e dos tribunais, perante o contribuinte.

O relatório da comissão do Professor Silva Lopes, na parte que concerne a processos, conclui que, se o fluxo de entradas e de saídas das impugnações se manter, permitirá que todas as que estão presentes necessitem de quarenta e dois anos para acabarem. Crê-se que a figura do Defensor do Contribuinte poderá ajudar a colmatar situações como esta.

Como aspecto fundamental, deverá afirmar-se que o Defensor do Contribuinte não influencia, não revoga, não modifica e não substitui o conteúdo das relações tributárias.

O Defensor do Contribuinte é nomeado por despacho conjunto do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças para um mandato, improrrogável de sete anos. É uma entidade com intervenção independente, funcional e hierarquicamente, e inamovível, o que significa que durante os sete anos, tal como um qualquer magistrado não será substituído o titular do cargo. Não será responsável civilmente ou criminalmente pelos seus pareceres e recomendações. Considerou-se um quadro de incompatibilidades, relativamente amplo de forma a preservar a sua imagem e acção.

Esta figura, a ser criada, conviria que se mantivesse muito distanciada de tudo o que concerne ao Ministério das Finanças, tanto a nível material e jurídico como a nível hierárquico e funcional.

O Defensor do Contribuinte deve preservar o sigilo absoluto do que o contribuinte diga e entregue, e de tudo o que a Administração Fiscal forneça como informações e dados, em relação a cada caso que seja colocado pelo contribuinte.

Um aspecto a demarcar consiste na inexistência de retorno dos elementos para a Administração Fiscal, pois isso quebraria o vínculo fiduciário entre o contribuinte e o Defensor do Contribuinte.

Segundo a Lei Orgânica do Ministério das Finanças o Defensor tem um estatuto algo próximo do de Director Geral. Esta equiparação poderá não ser nada benéfica. Podendo provocar uma rejeição à figura do Defensor Oficioso pelo contribuinte.

O processo desencadeia-se com uma petição inicial, que pode ser escrita ou oral, sendo depois seguida com uma instrução de carácter meramente documental - do que o contribuinte diz e do que a Administração explica ao Defensor para a apreciação do problema do contribuinte tenha apresentado - é indispensável que se preveja uma tramitação, o mais simples e informal possível, que permita, com bom fundamento técnico, que o defensor tome uma posição final sobre aquilo que lhe seja submetido.

Deve considerar-se a existência de suspensão de prazos para reclamação ou para impugnação para casos que estejam em curso ou que sejam submetidos ao Defensor. Esta suspensão deve ser admissível desde que o contribuinte garanta a obrigação fiscal em causa.

Esta posição é baseada na necessária celeridade da acção do Defensor do Contribuinte.

A articulação entre o Provedor de Justiça e o Defensor do contribuinte deverá decorrer em harmonia, porque afinal a figura do Defensor é uma figura com maior especialização em matéria de fiscalidade. Sendo assim, este toma-se numa espécie de "Provedor" mas qualificado tecnicamente para esta matéria. Desta forma, ao se clarificar se as zonas de acção, é a própria vida que é clarificada.

Painel VIII

PROBLEMAS DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL E ADUANEIRA**Orador: Dr. Alberto Ramalheira**

O diagnóstico está feito, as recomendações estão apresentadas. Podendo ou não concordar-se com elas, é chegado o momento da execução.

No entanto, há aspectos que necessitam de aprofundamento pela sua delicadeza e pelas implicações que têm. Não há dúvida que é necessário que nesta fase de execução seja feita uma programação, uma orçamentação e um desenvolvimento desta vontade política. Aqui é importantíssimo o empenhamento do Ministério das Finanças, mas, por outro lado, há que conquistar os funcionários para as mudanças que se tomam necessárias. Portanto, há um trabalho muito importante a realizar no âmbito do Ministério na conquista dos funcionários, e preparação de opinião pública para estas propostas de mudança.

Hoje, se queremos que os sistemas de gestão sejam eficientes e orientados para a satisfação do destinatário final, estes têm que obedecer a determinados critérios de eficiência, eficácia e de flexibilidade, não sendo muito diferente aquilo que se propõe para uma entidade que gere e administra os impostos e as receitas fiscais e aquilo que se propõe para uma instituição bancária ou uma grande empresa. Esta foi uma das conclusões a que se pôde chegar, embora com as suas especificidades próprias.

É evidente que há que ter em consideração todo um conjunto de pressupostos de grande importância. A Administração Pública tem que estar cada vez mais próxima do cidadão, tem que estar atenta ao cidadão, tem que fazer, tal como as empresas, estudos de Marketing, no sentido de segmentar as pessoas a quem se dirige pelas suas características — as grandes empresas, as pequenas empresas, o cidadão comum — ou seja, há todo um trabalho que tem que ser feito.

Ao praticar-se uma gestão por produtos, considera-se que cada imposto é um produto, e cada produto tem o seu gestor próprio que dá elementos para a sua formulação e também para a sua melhoria e melhor adequação às necessidades que o produto pretende conseguir. Portanto, é de conduzir que é necessário que a Administração Fiscal tenha uma configuração e gestão semelhante à gestão empresarial, com objectivos definidos, com a definição de centros de custos, com a aplicação permanente do critério do custo benefício, autonomia administrativa e financeira, com gestão autónoma de pessoal, e dos recursos materiais. Deverá ainda, possuir instrumentos de fiscalização e controlo, por forma a garantir o melhor possível a prossecução dos seus objectivos. Por exemplo, a Direcção-Geral das Alfândegas tem um dos seus instrumentos fundamen-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

tais noutra instituição, sendo difícil a sua articulação com a Guarda Nacional Republicana e a antiga Guarda Fiscal.

Há que olhar para as instituições com olhos de racionalidade da gestão tendo em consideração a experiência obtida nas empresas, quer privadas quer públicas, e noutros sistemas, como por exemplo, no Benchmarking, com os quais nos podemos comparar.

Deve-se ter sempre em consideração o ponto de partida e saber qual o ponto de chegada a atingir, e depois fazer todo um caminho crítico que minimize os custos da mudança e prepare adequadamente.

Algumas questões podem ser levantadas: Será que é preferível ter uma só Administração Tributária, ou seja, uma só instituição que faça o lançamento, liquidação e cobrança de tudo o que sejam impostos, locais ou centrais, e contribuições para a Segurança Social; ou deverão deixar-se que se mantenham os actuais centros de decisão nessa matéria e que estejam diversificados, dependendo de outros Ministérios.

No perspectiva de longo prazo, ou mesmo numa perspectiva ideal, talvez se devesse ter uma única instituição a quem coubesse a gestão e toda a administração do que são receitas públicas, sejam elas a nível central ou local, ou de Segurança Social.

Pela experiência que se tem em Portugal e por exemplos recolhidos noutros países onde já se verifica a existência de uma gestão unificada — uma só administração tributária, outro problema se levanta. No caso da unificação da Administração Tributária e perante a indecisão quanto à figura jurídica a adoptar-se (um Instituto Público ou uma Direcção-Geral), talvez o Instituto Público seja a mais adequada. Um Instituto Público que tenha características que lhe permitam fazer uma gestão empresarial e, portanto, que tenha a flexibilidade e autonomia de gestão de pessoal, de recursos humanos, orçamentais, etc.

Daverá ter uma gestão flexível atenta a todas as capacidades de cobrança e não ficar limitada, retralida, por limitações orçamentais. Numa gestão do tipo empresarial, eficiente e flexível, é necessário, por vezes, gastar uma unidade monetária a mais, que poderá ter como resultado futuro a recolha de uma e meia.

Isto, porque num serviço público ou numa Direcção-Geral, como a Direcção-Geral dos Impostos, ou a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, os gastos não podem ser encarados de forma negativa, se esses gastos forem importantes para obter receitas. Não podem ser comparados, nestes termos, com os gastos que se fazem em qualquer outra Direcção-Geral em que, em princípio, consistirão simplesmente em despesa pura, pois não têm a função de cobrança de receitas. Portanto a lógica é diferente, e o que é diferente tem que ser tratado diferentemente. Deste modo, não se pode admitir que a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo estejam sujeitas às mesmas regras da contabilidade pública que qualquer outra Direcção-Geral.

O que acontece na realidade, é que, por vezes, devido à rigidez da gestão existente, certas decisões verdadeiramente importantes não se podem concretizar. Isto cenário é muitas vezes frequente nas escolas, nos hospitais, e em muitos sítios. Esta é a tal "ineficiência X" que é levada a níveis extremamente elevados por falta de determinados factores produtivos que, com um acréscimo relativamente pequeno de gasto, iria aumentar, certamente, a eficiência e reduzir a "ineficiência X".

É evidente que este Instituto Público deverá ter um Presidente e um Conselho de Administração. E não deverá haver dúvida de que tanto a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo se devem manter, com toda a sua composição de início. Tudo funciona como se fossem entidades, hoje são Direcções Gerais, em que os seus directores gerais fariam parte do Conselho de Administração, cujo Presidente viria coordenar e dar unidade, mas os próprios directores actuais poderiam participar neste Conselho de Administração.

Este organismo deve ter os seus próprios meios, além de gerir os seus recursos humanos e recursos materiais; e nestes últimos, os recursos fundamentais que tem que gerir são os recursos de informação com coerência, unidade e trabalhando em conjunto, eliminando-se uma série de duplicações.

É evidente que ao nível de cada Direcção-Geral, que seria um departamento, deverá cada vez haver uma maior descentralização de decisões, visto que as decisões não podem ir todas ao Conselho de Administração do Instituto. Portanto, as decisões terão que ser escalonadas em cada um dos níveis, e também aí, o Director Geral, e também o vogal do Conselho de Administração do Instituto Público deverá ter o seu Conselho Directivo, ou seja, os actuais subdirectores. Visto isto, deve-se privilegiar cada vez mais a decisão colegial porque ela tem a possibilidade de dar mais coerência às decisões e às medidas, o que permite garantir qualidade de decisão e aprofundamento das sinergias que possa haver, eliminando-se duplicações e outras incongruências.

Quanto ao funcionamento de estruturas, somos hoje confrontados com serviços que vêm, do passado, fortemente centralizados, o que gera um certo modo da descentralização. Por vezes, acontece que se procede à elaboração da descentralização e depois depara-se com uma situação de indecisão sobre a existência ou não de uma estrutura intermédia ou se as bases, por exemplo, as Alfândegas, ou as Repartições de Finanças devem depender directamente da Direcção-Geral.

A criação de estruturas intermédias pode ser benéfica, pois, a existência de uma Direcção-Geral mais distante da sua unidade de base, como é o caso das Alfândegas ou das Repartições de Finanças, tendo no meio uma estrutura de coordenação, de unificação de métodos de trabalho, que garantirá apoio técnico, gerará economia de meios que não poderá existir ao nível da base, facilitando a execução das tarefas, pois as acções e decisões não estavam centralizados na Direcção-Geral.

Dentro do espírito de trabalho em equipa já preconizado para o Instituto Público e para as Direcções Gerais que devem trabalhar em colegialidade, deverá haver, num nível intermédio, um animador, um coordenador de equipas. Isto porque, hoje em dia, nota-se uma grande necessidade de as pessoas sentirem que há alguém que trabalha com eles, os anima, e que realmente não estão a uma distância exageradamente grande dos serviços centrais. Mas isto só é possível mediante a descentralização, a desconcentração, que leva à aproximação do público e que a esse nível seja possível dar o máximo de respostas sobretudo respostas standardizadas, porque efectivamente outras respostas que exigem outra elaboração técnica têm que provavelmente que subir ao nível intermédio, ou até mesmo ao nível central. Por isto é que se tem que escalar equipas técnicas que estejam ao nível intermédio ou mesmo central.

A motivação é, de facto, fundamental. A motivação deve ser, hoje, vivida como um trabalho de equipa, e não ser só realizada a nível pecuniário, este deve ser um empolgar da equipa que deve ser conduzida pelos líderes. Para tal, são necessários gestores, mas também, e sobretudo, líderes. Líderes da equipa que saibam motivar a sua equipa. É evidente que, para atingir os objectivos determinados é necessário avivar a motivação de natureza humana, e a participação dos membros nas equipas, e participação na definição dos objectivos, tomando-os correntes entre si. Mas para tal, também é fundamental, e como se vê na realidade, a existência dos incentivos materiais.

Outro aspecto importante é o problema da fiscalização. É evidente que nos casos da fiscalização e da luta contra a fraude coloca-se muito a questão se estas actividades devem estar centralizadas ou descentralizadas. É evidente que se pode sempre admitir a hipótese de haver centralização da programação, dos critérios, etc., e haver descentralização da execução. Esta execução poder estar integrada ao nível das estruturas de base. Também se pode defender que este serviço, pela sua importância estratégica, seja conduzido a nível central e que as equipas, ainda que no campo, e que estejam a trabalhar junto das próprias Alêndegas ou Reparações de Finança, devam estar funcionalmente e hierarquicamente dependentes do serviço central. Deve-se admitir que isto pode funcionar, embora origine algumas despesas e ajudas de custo, mas pode, de facto, dar alguma eficácia de coordenação das acções. Há uma experiência e há uma proposta nesse sentido, que é a chamada "dupla dependência", dependendo, estas equipas, funcional e hierarquicamente de um serviço central, e eventualmente, de um serviço local. Porém, a experiência das duplas dependências não é muito feliz.

O problema da fiscalização e da luta contra a fraude é de extrema importância, pois permite criar todo um ambiente de respeitabilidade do sistema porque realmente, muitas vezes "é o medo que guarda a vinha". É o medo que os agentes económicos têm de poder vir a ser spanhados acaba por funcionar favoravelmente no sentido de não incorem em fraude. Mas este tem que ser um sistema credível. Este ponto é de grande importância. Esta credibilidade tem que ser dada pelo bom funcionamento que pode

perfeitamente ser baseado numa perspectiva centralizada. É evidente que o ponto referente à descentralização remete obrigatoriamente para a consideração segundo a qual terá de haver uma auditoria a funcionar muito bem, sendo os seus serviços fundamentais. Visto isto, parece claro que o risco que se corre na descentralização é um risco que vale a pena correr pois pode considera-se que seja um risco calculado, e existir uma boa organização de uma auditoria interna. É, quem sabe, uma auditoria externa também não seria de desaconselhar, mas este ponto pode ficar em aberto.

Toma-se, agora, evidente que estão já criadas condições para que se avance, existindo independência política.

Um outro aspecto fundamental é o da gestão do pessoal. Esta gestão deve ser flexível, moderna, com critérios de selecção novos, tendo em atenção os perfis das pessoas e sobretudo toda uma formação para os que entram e para os que estão. A formação, e numa área tão importante e tão exigente tecnicamente como é esta, é uma exigência fundamental e permanente. Para tal poder-se-ia criar um Instituto de Formação do Ministério das Finanças, não devendo cada Direcção-Geral dar a sua própria formação, à semelhança do Instituto de Formação Bancária. Este Instituto de Formação poderia ter uma formação de base, comum a todos, e depois, ter uma formação especializada, podendo essa formação especializada não funcionar todos os anos. Poderia funcionar, por exemplo, um ano para os aspectos aduaneiros, outro ano para aspectos tributários, de forma a haver uma certa maleabilidade.

Um outro aspecto importante na gestão que é fundamental para as instituições Financeiras, é a recuperação de dívidas. Este Instituto Público devem ter uma grande preocupação de análise da matéria colectada e, portanto, de impostos potenciais; medir bem aquilo que existe na realidade e ter uma percepção correcta daquilo que se está a perder, isto tudo para que a partir daí se consiga atingir o objectivo determinado que é atingir a equidade fiscal e não, que paguem apenas alguns.

O Sr. Ministro tem sublinhado uma imagem de que se vai fazer alguma coisa no sentido de que todos paguem, e que paguem adequadamente. Este aspecto é muito importante, pois é fundamental que a Administração Fiscal tenha informações de base provenientes de várias fontes; que essas informações fossem cruzadas e que fosse possível obter para cada cidadão e para cada agente económico pagador uma espécie de conta corrente". Desta forma, todos os pagamentos, todas as transferências monetárias seriam identificadas com o seu número fiscal e haveria uma centralização de informação em que cada pessoa era identificada nos seus fluxos, quer de receitas, quer de despesas, a partir de todas as contas que se fazem, de toda a natureza. É possível realizar nos dias actuais, o que auxiliará na redução daqueles que continuam a ser fraudulentos.

Toda a gente deveria assumir isto como um ponto de honra ético, e aceitar que os fluxos de rendimentos pudessem ser centralizados, de forma a que o Fisco tivesse pos-

sibilidade de controlar as declarações, sendo que numa fase mais final, as declarações tornar-se-iam desnecessárias porque já estariam todos os movimentos registados.

É evidente que tudo isto pressupõe, numa perspectiva de gestão empresarial, além do planeamento e de definição de objectivos, a existência de controlo de gestão. Aqui será necessária a existência de todo um conjunto de colheita de elementos por produtos, neste caso, por impostos, ao nível de cada uma das estruturas de base, portanto intermédias e centrais. Quer dizer, que é necessário criar todo um conjunto de informações que nos permita medir a produtividade de cada serviço.

Seria positivo que uma gestão tributária centralizasse os problemas que lhe são específicos e que não esteja sobrecarregada com outras preocupações, que são importantes para o funcionamento, como as obras. Esta instituição não tem que ter tudo, tem até por vezes que recorrer a fontes externas para a segurança, a limpeza. Deve-se pensar em termos de uma instituição que seja profundamente tecnicizada e que alivie todas as funções que não tenham especificamente a ver com a matéria colectável, a liquidação, a cobrança, a fiscalização ou todos os serviços inerentes a uma boa Administração.

Painel IX

TRIBUTAÇÃO LOCAL E REGIONAL**Orador: Prof. Eduardo Paz Ferreira**

Queria, em primeiro lugar, agradecer a Suas Excelências o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais o honroso convite para integrar este seminário de reflexão e felicitá-los pela iniciativa que reúne um tão elevado e qualificado número de especialistas na área fiscal. É-me especialmente grato, aliás, aprofundar o diálogo que venho mantendo sobre estes temas com o Professor Doutor Sousa Franco desde que este, nos já remotos anos finais da década de 70, aceitou, generosamente, orientar a minha dissertação de mestrado consagrada justamente ao tema das finanças regionais¹.

Esse diálogo foi-se prolongando no tempo quer em sede universitária, quer por vezes no domínio prático, como quando tive a honra de participar numa comissão presidida pelo Professor Sousa Franco para a adaptação do sistema fiscal nacional à realidade açoriana, de cujos trabalhos vieram a sair, designadamente, as normas de índole fiscal que vieram a ser integradas no Estatuto Político-Administrativo, aquando da revisão de 1987².

A hora a que começo esta intervenção — 20:30 — e a circunstância de ela se seguir a oito intervenções de fundo, confronta-me com o dilema de fazer uma intervenção detalhada, massacrando uma assistência inevitavelmente cansada, por muito boa vontade que possa ter, ou de me limitar a alguns tópicos de carácter geral, e, naturalmente, o bom senso não pode deixar de me recomendar a segunda alternativa.

Devo, aliás, recordar que a opção está facilitada pelo facto de os organizadores do seminário recomendarem à partida, intervenções de 15 minutos, o que não deixa de revelar um optimismo moderado na capacidade de síntese dos oradores.

A distribuição de funções entre os diferentes níveis de administração e consequentemente também de receitas e de despesas constitui, no entanto, uma das áreas mais fascinantes que actualmente se colocam aos cultores das finanças públicas e que exige, necessariamente, uma reflexão aprofundada que ultrapassa em muito o âmbito destas jornadas³.

¹ *As Finanças Regionais*, IN-OM, Lisboa, 1986.

² O Relatório produzido pela Comissão nunesa foi objecto de publicação. Cf. Sousa Franco, *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, AAFDI, 1991, pág. 688.

³ Para uma apreciação crítica recente da principal literatura sobre esta matéria, ver Wallace Oates, "Federalism and Government Finance", in *Modern Public Finance*, organizada por Oates, Quigley e Smolensky, Harvard University Press, 1994. Ver, também, a recolha de textos organizada por Giogo Brozio, *Governo Decentralizado e Federalismo. Problemas ed Experiências Internacionais*, Il Mulino, Bologna, 1995.

É uma reflexão que tem sido muito pouco desenvolvida entre nós, provavelmente na sequência da tradição jacobina fortemente centralizadora, que não deixou de ter reflexos nos próprios estudiosos das finanças públicas.

Não deixa, aliás, de ser irónico que num seminário organizado, ao que me foi dito, sem qualquer programa pré-concebido, o tema da descentralização fiscal acabasse por ser o último a ser abordado.

O destino tem designios insondáveis.

Não sou, por natureza, pessimista e nesta matéria, os factos ajudam-me a não o ser e, por isso, há que dizer que a inclusão do tema numa jornada de reflexão deste tipo já é em si mesma uma novidade positiva e que seria impensável há alguns anos.

Creo, de facto, que este ambiente de desinteresse pela descentralização financeira se está a alterar radicalmente, quer pela acção de académicos, como o próprio Senhor Ministro das Finanças, quer pela actuação concreta da generalidade dos responsáveis pela decisão orçamental local e regional.

Não creio que se possa abordar o tema da descentralização financeira, mesmo na sua componente mais restrita de descentralização fiscal, sem recordar que ela se integra num modelo de Estado descentralizado que o legislador constituinte consagrou de forma inequívoca, ligando essa descentralização aos objectivos de participação política e de democratização, como tão brilhantemente sublinhou o professor João Baptista Machado.⁴

Mas, mesmo que se pretendesse fazer uma abordagem da descentralização financeira que abstrahisse totalmente de qualquer consideração política ou sociológica — o essa seria sempre, na minha perspectiva, uma abordagem redutora — haveria que ter presente o conjunto significativo de argumentos que a economia pública de raiz norte-americana e em especial os cultores do *fiscal federalism*, vieram desenvolver a favor de uma opção pela descentralização.

Salientaria, de entre esses argumentos, e por necessidades de tempo, apenas os que respeitam às vantagens da introdução de factores de competição entre diferentes áreas de satisfação de necessidades públicas⁵.

Se tivermos num determinado país diferentes modelos de receita e de despesa pública é de creir, de facto, que ocorrerá um saudável efeito de competição que muito contribuirá para uma mais judiciosa afectação dos dinheiros públicos.

Não sei se o país tem a dimensão ou as características que permitam pôr plenamente de pé esse processo de competição financeira e tenho consciência de que o momento

⁴ *Op. Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, Alameda, Coimbra, 1999.

⁵ *Op.*, por exemplo, John Shannon, "Interstate Tax Competition — The Need for a New Look", *National Tax Journal*, vol. 38,3, págs. 338 e segs. e Charles McLure, "Tax Competition: Is What's Good for the Private also good for the Public?", *idem*, págs. 341 e segs. e o conjunto de restantes artigos no mesmo volume daquela revista.

que atravessamos e a eventual passagem à terceira fase da União Económica e Monetária implicará alguma centralização da decisão financeira.

Não creio é que factores conjunturais devam inviabilizar totalmente a opção por uma linha que, no futuro, será cada vez mais importante no próprio quadro da União Europeia, onde se verifica uma tendência para um aumento de poderes das regiões como uma forma privilegiada de redução do défice democrático europeu⁴.

Portugal teve a possibilidade de poder conhecer em escala relativamente reduzida — a das regiões autónomas — uma experiência de descentralização financeira muito ampla.

Recorde-se que se trata de uma experiência sobre a qual durante muitos anos, houve um grande consenso, que se viu a esbater sob o efeito conjugado de lutas políticas, decisões porventura mais controversas e do renascimento do já referido pensamento centralizador jacobino⁵.

Também não se poderá ignorar que o legislador constituinte de 1976 não se guiou por uma sólida lógica económica, antes tendo privilegiado razões de ordem histórica (a ilusão de auto-suficiência que fizera carreira com anos antes) que o levaram a criar um modelo de atribuição de receitas sem uma clara ligação com o montante das despesas, o que veio a originar não poucas das dificuldades posteriores⁶.

Consagrado, no entanto, na Constituição o princípio de que as receitas fiscais cobradas nas Regiões são receitas próprias não parece possível alterar as coisas significativamente sem um terramoto político.

Qual é, então, o caminho que me parece que deverá ser trilhado?

Em primeiro lugar, o de resolver claramente qual a extensão das receitas fiscais que pertencem às Regiões, dando conteúdo à referência constante dos Estatutos às receitas nela cobradas ou geradas, referência que, ao que tudo indica, deverá passar para o texto de Constituição por força do acordo de revisão celebrado entre os dois principais partidos.

Nesse sentido, os serviços da Administração Fiscal avançaram já com a elaboração de guias que permitem apurar com maior facilidade quais as receitas geradas nas

⁴ Vd. Santiago Palacin, *La Europa de las Regiones*, Generalitat de Catalunya, 1992 e Eduardo Paz Ferreira, "Que futuro para os Açores na União Europeia?", in *Pensar os Açores Hoje*, Actas do Colóquio, Ponta Delgada, 1997, págs.225.

⁵ Como reflexos recentes sobre esta matéria recordem-se Sousa Franco, "Considerações sobre a Problematiza das Relações Financeiras do Estado com as Regiões Autónomas", *Direito e Justiça* volume X, Tomo I, 1996, págs. 141 e seq. e o conjunto de estudos da minha autoria reunidos em *Estados de Direito Financeiro Regional*, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1996.

⁶ Nesta sentido, Sousa Franco, "Políticas Económicas e Financeiras. O quadro Estrutural e Institucional", in *A Autonomia no Plano Económico*, 4^o volume das Actas do Congresso do 1^o Centenário da Autonomia dos Açores, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, págs. 11 e seq. e Eduardo Paz Ferreira, "Autonomia Económica e Financeira: Um Balanço Provisório", *idem*, págs. 43 e seq.

Regiões e espero que a futura lei das finanças regionais consiga uma mais clara definição entre receitas do Estado e das Regiões em relação às diversas figuras fiscais.

Cabe-me, aliás, agradecer à Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais e à Direcção do IRS, o terem permitido à Comissão poder beneficiar do qualificado apoio do Dr. Pinto Monteiro, que se tem revelado decisivo para o avanço dos trabalhos.

O segundo e porventura mais importante aspecto é o de conseguir também tomar efectivas disposições que até agora foram letra morta, como sucede, por exemplo, com o poder tributário próprio ou a possibilidade de as Regiões adaptarem o sistema fiscal nacional às suas próprias realidades.

De facto ainda que o texto constitucional me pareça inequívoco no sentido de que uma vez produzida a necessária legislação da Assembleia da República existe essa faculdade de criar impostos *ex novo* ou de adaptar impostos já existentes, como brilhantemente demonstrou o professor Teixeira Ribeiro⁸, cujo recente morte constitui uma perda para todos nós, o que é certo é que tal legislação ainda não existe e que as interpretações restritivas do Tribunal Constitucional têm sido constantes⁹.

Creo, pois, que a futura lei das finanças regionais deverá assegurar essa possibilidade de adaptação, atribuindo às Assembleias Legislativas Regionais poderes para a efectuarem, se assim o entenderem, dentro dos limites fixados pela lei.

Naturalmente que me parece que essa adaptação não deverá ser feita em prejuízo das medidas que já foram tomadas a nível nacional em relação a alguns impostos, como o IVA, a Sisa ou o imposto de Circulação e Camionagem.

Num processo de regionalização financeira em que me parece ser determinante a crescente responsabilização dos agentes regionais, creio que deverá também ser atribuída às Assembleias Regionais a faculdade de conceder benefícios fiscais de âmbito regional.

Todas essas soluções foram trabalhadas, aliás, num anteprojecto de articulado da autoria do Dr. Sá Gomes e que me parece constituir um contributo de grande qualidade e equilíbrio para esta discussão.

Trata-se, naturalmente, de soluções que serão enquadradas num conjunto mais amplo de medidas que tem por objectivo garantir a solidez das autonomias regionais e a responsabilidade dos seus gestores financeiros.

⁸ "Criação de impostos pelas Regiões Autónomas", *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 119 (1990), págs. 256 e segs.

⁹ *Vd.*, a este propósito, "O redimensionamento dos Poderes Económicos e Fiscais das Regiões Autónomas Portuguesas pela Jurisprudência Constitucional", in *Estudos de Direito Financeiro Regional*, 1.^o volume, *cf.*, págs. 131 e segs.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

A definição de um quadro claro de regras, que se esperta, que substitua a negociação casuística será, nesse aspecto, decisiva¹¹.

Tenho até agora privilegiado a análise da problemática financeira regional, mas muito daquilo que penso a este propósito não deixa de ser aplicável à tributação local, com a ressalva de que naturalmente não advogo que nos encontremos perante fenómenos políticos de idêntica relevância.

Creio, de facto, que também em matéria de fiscalidade das autarquias locais é necessário ir mais longe, num processo que naturalmente tenha como contrapartida um aumento sensível das atribuições e competências das autarquias¹².

Ao fazê-lo, estaremos muito provavelmente a aproximarmo-nos de um desenho de lógica económica superior em que a prestação de serviços públicos se aproxime da área ideal, em que esses serviços vão beneficiar aqueles que por eles pagaram¹³.

É certo que, ao reforçar essas receitas fiscais, o legislador não poderá deixar de ter presentes alguns comandos constitucionais, como aquele que o vincula a proceder à correcção das assimetrias entre as diferentes autarquias, o que inviabiliza a criação de um sistema de financiamento assente exclusivamente numa base fiscal que iria perpetuar as desigualdades na distribuição do rendimento¹⁴.

Com esta ressalva — e creio que as visões meramente técnicas por mais sedutoras que se apresentem não nos podem impedir de respeitar os comandos constitucionais — não vejo porque se não há de transferir o máximo de competências fiscais para as autarquias, permitindo uma maior proximidade entre os que tomam a decisão de receita e de despesa pública.

Em minha opinião, o modelo das detranças, em que é atribuída às autarquias a faculdade de proceder ou não ao seu lançamento, é um modelo que poderia ser seguido, criando-se em relação a outras figuras tributárias idêntica faculdade para os órgãos locais de decisão financeira.

¹¹ Recordo-se que o Programa do XIII Governo Constitucional expressamente previa a elaboração de uma lei reguladora das relações financeiras entre o Estado e as Regiões, tendo para o efeito sido criados Grupos de Trabalho que apresentaram em Julho de 1986 os primeiros relatórios sobre esta matéria.

¹² O que não implica a admissão da posição defendida por Ronald Reagan no sentido de os serviços públicos locais terem de ser necessariamente assegurados por impostos. Cf., a este propósito, Thomas Swartz e John Peck, "The Changing Face of Fiscal Federalism", *Challenge*, 1980, Novembro-Dezembro, págs. 41 e segs.

¹³ Sobre esta problemática, ver Pierre-Henry Derycke e Guy Gilbert, *Economie Publique Locale*, Economica, 1988, págs. 32 e segs.

¹⁴ Mantenho-a, assim, a necessidade de uma larga parcela das receitas locais serem asseguradas por transferências efectuadas a partir do Centro, solução que tem vindo a ser objecto de fortes críticas. Ver, por exemplo, Álvaro Rodríguez Benito, "Una Reflexión sobre el Sistema General de la Financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15, Setembro-Dezembro de 1985, págs. 65 e segs.; Instituto de Estudios Fiscales, *Informe sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas*, Madrid, 1984.

É ainda dentro desse mesmo espírito que não vejo razão para que a lei das finanças locais deva fazer uma listagem exaustiva das taxas a que as autarquias podem recorrer, em vez de permitir uma autonomia ampla que, quando muito, fixasse parâmetros muito genéricos destinados sobretudo a evitar situações de dupla tributação.

As taxas apresentam-se, aliás, como receitas privilegiadas para o financiamento das autarquias locais, na medida em que correspondem em larga medida à concretização do já assinalado princípio de correspondência entre o benefício e o sacrifício fiscal¹⁵.

Não penso, de resto, que se deva inovar profundamente em matéria de receitas fiscais autárquicas, até porque o direito comparado mostra à sociedade alguma similitude nas receitas fiscais destinadas ao nível local¹⁶.

A tributação do património, por exemplo, parece uma forma adequada de financiamento local, o que não significa naturalmente adesão aos modelos actualmente em vigor que constituem algumas das mais iníquas situações do actual sistema fiscal.

Haverá, isso sim, que reformá-la e profundamente, mas esse é um tema que já foi seguramente objecto da vossa atenção detalhada na sequência do notável relatório da equipa chefiada pelo professor Sidónio Pardoal, a cuja lógica gostaria de expressar a minha adesão.

Dito isto, penso que persistirão factores de irracionalidade política importantes, na definição exacta das áreas em que se deve verificar a concentração de receitas fiscais.

Recordo, por exemplo, que em relação à prevista instituição de regiões, a solução que se prevê quanto à articulação com os municípios poderá não corresponder plenamente a qualquer lógica económica, uma vez que o legislador se inclinou perante a tradição histórica do municipalismo português e parece querer um processo de regionalização que não a ponha em causa de modo substancial.

Bem ilustrativa é actual redacção do artigo 18º da Lei nº59/91, de 13 de Agosto, que prevê que "as regiões administrativas desenvolvem as suas atribuições nos termos da lei e no respeito pelas funções do poder central e dos municípios e pela iniciativa dos cidadãos, com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento do território do continente".

Trata-se de uma norma que faz total sentido do ponto de vista constitucional, mas que terá muito provavelmente como consequência que as atribuições transferidas para as regiões nunca serão aquelas que corresponderiam ao desenvolvimento de uma lógica puramente económica, como provavelmente sucederá, também, no domínio das receitas.

¹⁵ Para um maior desenvolvimento deste ponto de vista, ver, Eduardo Paz Ferreira, "Vinda e Propósito da Distinção entre Impostos e Taxas: O caso da Taxa Municipal devida pela Realização de Infraestruturas Urbanísticas", *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 300, 1995, págs. 59 e segs. Ver, ainda, o parecer sobre o mesmo assunto de Aníbal Almeida, in *Estudos de Direito Tributário*, Alameda, Coimbra, 1996, págs. 37 e segs.

¹⁶ Ver, por exemplo, os séries documentais sobre finanças regionais e locais do Conselho da Europa e o conjunto de estudos incluídos em David King, *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, London-New York, 1992.

Não poderia, de resto, deixar de assinalar a falta de ousadia das propostas de regionalização em matéria fiscal, que não viabilizam qualquer espaço para a diversificação e a concorrência fiscal.

Creio que quando se está em vias de lançar uma reforma fiscal são muitas as dúvidas e poucas as certezas.

Assim acontece seguramente com os temas ligados às grandes opções do sistema fiscal, como acontece com os temas ligados à descentralização fiscal.

A circunstância de, pela primeira vez, a reforma do financiamento local ser perspectivada numa lógica de conjunto com a reforma tributária é um aspecto extremamente positivo.

É natural, pois, que enquanto defensor da descentralização fiscal, concida com a recordação de uma frase de um financeiro italiano, dos finais do século passado, Carlo Conigliari, que comentava, na sequência da apresentação de uma proposta de reforma tributária fortemente descentralizadora: "através das lutas económicas mais feroces e das constantes violações da fraternidade humana que enchem hoje os ânimos de pessimismo, prepare-se uma nova era que no respeito sincero pela solidariedade social terá, de facto, carácter e glória e trará também para os ordenamentos político e tributário o espírito de justiça que hoje é obscurecido por tantos injustos contrastes de vida social"¹⁷.

Que assim possa ser em relação a todos os aspectos da reforma prevista são seguramente os votos que associam todos aqueles que hoje aqui aceitaram partilhar ideias e experiências.

¹⁷ Citado por Luigi Einaudi, 'La Riforma Tributaria Locale', *La Stampa*, de 31 de Maio de 1969, agora in Giuseppe Dollera e outros, *Autonomie Locale e Tributi*, Fondazione Einaudi, Roma, 1993.

I Jornadas de Reflexão sobre a Reforma Fiscal

Sesimbra, 18 de Abril de 1997

Painel I

INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS FINANCEIROSOrador: **Dr. João Salgueiro**

Existe em Portugal um problema de linguagem e de cultura. Infelizmente tem havido poucas possibilidades de ser feito em alguns domínios, designadamente em matéria fiscal, algum trabalho de convergência entre posições que são muito diferenciadas. Este trabalho reveste-se de uma extrema importância, pois vive-se numa situação em que, a cada vez mais nos próximos anos, o que está em concorrência são os sistemas nacionais e a sua lógica de análise. Este facto ainda é muitas vezes ignorado.

Existe uma rivalidade latente entre a banca nacional e empresas nacionais. Porém, esta rivalidade tem vindo a atenuar-se muito fortemente, porque já se percebeu que estão ambas do mesmo lado em relação à concorrência internacional. O mesmo tem vindo a acontecer entre o Estado e o sector privado, porque devemos estar em concorrência com outros sistemas. A maneira como o Estado na Alemanha ou em França, até ao mais alto magistrado, até ao Presidente da República, luta para obter vantagens competitivas nas relações internacionais, ou até mesmo o exemplo dos Estados Unidos, são flagrantes. A realidade actual é muito diferente do mundo em que vivíamos até há uma dezena de anos, em que havia os Estados protegidos por fronteiras, onde a dialéctica maior era entre os súbditos e o soberano. Hoje em dia, com o desaparecimento das fronteiras, a guerra é entre sistemas que concorrem muito fortemente.

Temos que estar conscientes da importância de uma administração das finanças públicas rigorosa. O sector privado, entenda-se sector empresarial porque há ainda muitas empresas públicas, tem apoiado muito fortemente a necessidade de uma forte disciplina nas finanças públicas. Não é por dificuldade em relação às receitas públicas que o conflito exista, se existe. Segundo o entendimento do sector empresarial, a Administração Pública denota ainda pouca compreensão sobre os desafios que a economia portuguesa e toda a sociedade estão a enfrentar neste momento. Obviamente que há pessoas muito esclarecidas, mas são agentes isolados, não representando o sistema como um todo.

Num dado seminário do Diário Económico, uma constante de quase todas as intervenções foi o tema da maior mudança em Portugal, que seria a da Administração Pública. Desde o Presidente da República até aos empresários, até mesmo aos consultores jurídicos, esta opinião é unânime.

O grande obstáculo neste momento, à modernização da nossa sociedade, é a Administração Pública. Relativamente às empresas que estão em vários países, como é o caso da Caixa Geral de Depósitos, no seu confronto com a Administração Pública, tem

um diálogo muito mais difícil com a Administração portuguesa, do que com a Administração espanhola, francesa ou com a Administração inglesa. Os bancos espanhóis são bastante protegidos em Espanha, no entanto, a maneira como a Caixa Geral de Depósitos resolve os problemas dos conflitos com a Administração, também em matéria fiscal, é muito mais fácil em Espanha do que é em Portugal ou mesmo em França. Apesar da tradição napoleónica e das muitas dificuldades que a Administração Pública francesa apresenta, o banco Franco-Português que a Caixa Geral de Depósitos comprou, está com dificuldades mas, mesmo assim, a maneira como decorrem os diálogos com as autoridades francesas, é muito mais fácil que em Portugal.

Pelo contrário, no sector privado existe consciência da importância de termos uma Administração Pública eficaz e uma rigorosa Administração das Finanças Públicas. As finanças públicas têm que ver com vários aspectos como são: os impostos, a despesa e a gestão do património. Estes são aspectos que não devem deixar de ser tidos em linha de conta numa época de aperto fiscal.

Com o processo das privatizações, a gestão do património tem sido extremamente importante. Uma grande parte da almotofada fiscal, da almotofada orçamental que o Estado tem, resulta das privatizações. Estas privatizações que estão a chegar ao seu termo, o que pode provocar um certo aperto financeiro. Seria possível alcançar melhores resultados se fosse criada uma gestão que privilegiasse o património que ainda está nas mãos do Estado, pois existem centenas de milhões de contos que podem ser acrescentados ao património do Estado com uma gestão de grupo do Estado. O Estado tem uma gestão que não é coerente, se for comparada com a gestão dos grandes grupos financeiros que existem em Portugal.

Os critérios de Maastricht, como a sustentabilidade, o fim das privatizações, o Estado em que se encontram alguns sistemas sociais em Portugal, vão exigir muito maior cuidado e atenção na gestão financeira.

Em segundo lugar, o problema do mercado.

Os portugueses em geral, o Estado em particular, e a Administração, têm uma relação mal resolvida com o mercado. Como é conhecido existem dois sistemas de regulação: a regulação através do Estado e o sistema de regulação através do mercado. A regulação através do Estado não é viável para a massa de decisões realizadas no dia-a-dia. Desde 1989 que se sabe que com o fim da alternativa soviética, a regulação através da intervenção do Estado não é viável, devendo ser a regulação essencial feita através do mercado. Porém, muitas empresas em Portugal não vivem esta realidade: sempre que têm um problema, querem reconer a apoios do Estado e ao proteccionismo de Estado, o que constitui um anacronismo.

A relação com esses dois sistemas de regulação é ainda pouco adulta. O mercado mitifica-se em Portugal. Mitifica-se nos dois sentidos. Uma grande parte das pessoas, quando no mercado, querem ver no mercado a solução de todos os problemas, querem

que o mercado resolva tudo como se tivesse um horizonte longo e esclarecido e fosse capaz de resolver uma grande parte dos problemas. O mercado não pode resolver tudo. E se houver conflito entre o Estado e o mercado, o Estado deve prevalecer, e quem mitifica o mercado pela positiva, peca por isto.

Não entanto, um sistema de liberalismo extremo não é viável em parte nenhuma do mundo. Tem de haver regulação e uma orientação estratégica ao serviço da qual os mercados estejam, e a nossa relação com o mercado peca, antes de mais, por isto, porque pensamos que o mercado vai substituir-se ao Estado. Mas, em segundo lugar, peca, e devo frisar bem este aspecto, por pensarmos que o Estado obedece a decretos-lei. O Estado não obedece a decretos-lei. O Estado e o mercado têm cada um a sua lógica. O mercado não obedece a decretos: o mercado tem a sua lógica.

Se quiserem um exemplo claro, considerem o problema da desordem do trânsito e do estacionamento em Lisboa. Sempre que se pensava haver um problema de estacionamento, procurava-se publicar mais portarias, mais imposições, o que, como é evidente, não resolveu o problema. Há sítios de estacionamento proibido onde se sabe estarem carros estacionados. Há sítios de paragem proibida em que estão estacionados carros em segunda linha. Este é um exemplo flagrante de desrespeito pela ordem do Estado. E uma sociedade que vive com um exemplo público de desrespeito pelas leis, como temos no estacionamento em Lisboa, suporta uma escola de desobediência civil.

É uma vergonha que não seja possível equacionar este problema em termos de sistemas e em termos de mercado, porque quando os agentes económicos têm uma imposição que, se for do seu interesse, podem não cumprir sem lhes acontecer nada, obviamente que não vão cumprir. E funcionar através do mercado implica que uma orientação seja realista e que possa ser controlada. Uma imposição que não é realista e que não é controlada é uma escola de desobediência civil.

O que acontece em matéria de evasão fiscal é exactamente a mesma coisa. Não é por maior fiscalização, não é por falta de polícia nas ruas, não é por falta de legislação que a evasão fiscal essencialmente exista. É por falta de realismo e por falta de mecanismos suficientes de controlo da legislação. A legislação tem de ser executível em termos práticos. Não é um problema de dedução do que é mais perfeito, é um problema de definição daquilo que vai ter melhores efeitos.

Como se sabe, uma das primeiras medidas que a Sra. Thatcher tomou foi a de reduzir a contribuição sobre as pequenas sociedades para metade. Reduziu a contribuição sobre os lucros das pequenas sociedades de 40% para 20%. E pequena sociedade, na definição da Sra. Thatcher, é a sociedade que tem menos de um milhão de libras de lucros/ano. A Sra. Thatcher agiu assim porque a Administração Fiscal britânica tem uma tradição de rigor e não conseguia controlar os impostos nas empresas mais pequenas. Portanto, entendeu que era preciso reduzir o incentivo para a evasão, tomando mais realista a probabilidade de a grande maioria dos agentes económicos cumprirem o que está na lei. Além,

sem grande prejuízo, porque a percentagem — como em Portugal — dos impostos das sociedades menores é bastante menos significativa do que a das grandes e médias empresas. Portanto, a Administração Fiscal concentrou-se nas grandes e médias empresas, fazendo do incumprimento das pequenas a excepção.

Este procedimento faz com que a legislação fosse mais rigorosamente cumprida, até porque a aceitabilidade social do incumprimento se tomou menor com essa realidade.

Como terceiro apontamento deverá referir-se a preocupação com o rigor orçamental dos próximos anos. Uma preocupação fundamental que se deve ter em consideração é a qualidade e a eficácia da supervisão do Banco de Portugal em relação ao sistema bancário. E não é demais sublinhar isto, uma vez que existe uma tendência simplista para considerar que o sector bancário é um sector como qualquer outro, e portanto, deve estar sujeito às mesmas regras e que deve ter o mesmo tipo de leis, o que não é verdade. O sistema financeiro em geral, mas, em particular, o sistema bancário, é um sistema muito excepcional em qualquer país e em Portugal, porque o Estado utilizou o sistema bancário como prolongamento da administração até há muitos poucos anos.

O sistema bancário foi o suporte da maior parte das intervenções do Estado na economia portuguesa e na sociedade portuguesa. Estas situações verificaram-se no crédito agrícola de emergência, na altura da reforma agrária, no realojamento e na renovação de capacidade empresarial dos refugiados das colónias, no apoio às pequenas e médias empresas, na reestruturação de sectores, na vitalização de empresas em dificuldade, no apoio às exportações, no apoio à cooperação internacional com os PALOP, entre outras.

De facto, ainda esta semana negociou-se mais um protocolo de apoio para o desendividamento dos empresários agrícolas — o crédito agrícola de campanha. Pelo aposto, o sector bancário é e tem sido, em Portugal, um prolongamento da acção do Estado.

Em segundo lugar, em qualquer país e em Portugal, o sector bancário é parte essencial do sistema de pagamentos. E sendo a parte essencial do sistema de pagamentos, é necessário que tenha condições para funcionar com rigor, com confiança e acima de qualquer suspeita. O que Portugal não precisa nos próximos anos é de uma crise num banco médio ou grande. Isso pode muito bem acontecer, já esteve muito mais longe do que está hoje. De facto, Portugal não está imune a que lhe aconteça o que já aconteceu em muitos outros países. Por exemplo: a crise das cooperativas de crédito e do crédito à habitação nos Estados Unidos significou um grande encargo para o orçamento federal dos Estados Unidos durante vários anos e la pondo em causa o equilíbrio financeiro desse país; os sectores bancários dos países escandinavos estiveram praticamente todos em falência, tendo os Estados que comprar a maior parte dos bancos na Suécia, na Noruega e na Finlândia. Na Dinamarca tal também aconteceu, embora somente num caso. Mas os exemplos não acabam por aqui, lembre-se o caso do Banesto em Espanha, do Crédit Lyonnais em França, e de vários bancos no Japão.

Por tudo isto, Portugal não deve ter a sobrançeria de pensar que o que aconteceu em países tão sofisticados quanto estes, não pode acontecer entre nós. A pequena amostra das Caixas Insulares — a Caixa do Funchal, a Caixa de Angra do Heroísmo e a de Ponta Delgada — é um indicio de que pode acontecer num banco médio. Um banco médio pode custar ao Estado centenas de milhões de contos e um banco de grande dimensão pode custar ao Estado milhares de milhões de contos.

Nestes termos, seria bastante inconveniente para Portugal que nos próximos anos aconteça qualquer dificuldade num banco médio ou grande, não só pelo custo directo, como pela perda de confiança no sistema financeiro. Uma das pedras fundamentais da convergência europeia é a confiança no sistema bancário. Portugal tem, inicialmente, características muito especiais em matéria de sistema de pagamentos. Mesmo nos períodos pós-25 de Abril e outros períodos pós-revolucionários, em que houve muita imaginação desregrada, houve sempre o cuidado de nunca pôr em causa o sistema bancário português. Na sua relação com os depositantes, com os devedores e com os emigrantes, o sistema bancário esteve sempre a funcionar, mesmo nos períodos de intervenção do Estado na banca privada, quer no período anterior às nacionalizações, quer depois das nacionalizações, nunca pondo em causa nem o sistema nem o sigilo bancário.

Ao contrário do que é normal acontecer, não se foi pela mão pesada nesse domínio. O grande motivo para tal atitude deve-se ao facto de Portugal, sendo um país tão pequeno, muito dependente das suas relações com o exterior, não podendo nunca, em qualquer momento, repudiar a confiança que os estrangeiros têm no sistema. Portanto, é essencial a existência de uma grande relação de confiança com a banca e não é demasiado sublinhar isto, devido ao facto de Portugal ter uma relação de grande indisciplina e muito incumprimento.

Veja-se o caso do estacionamento e da evasão fiscal. Muitos dos comportamentos que se mantêm em Portugal são devidos à existência de relações de confiança. Tradicionalmente, algumas profissões merecem confiança, como é o caso dos confessores, dos médicos, dos advogados, e da banca no relacionamento com os clientes. Qualquer alteração do comportamento de confiança vai alterar o comportamento dos agentes económicos. É evidente que ninguém quer ter as suas contas na mão de alguém em que não confia. A administração portuguesa que não só não controla o mau estacionamento, como não controla a evasão fiscal em casos em que há evidentes níveis de rendimento superiores àquilo que é declarado, não deve entrar num controlo apressado e repressivo das transacções financeiras antes de disciplinar outros tipos de transacções mais aparentes, como é o caso de pessoas que compram carros de dezenas de milhares de contos e não pagam impostos. Se não se consegue intervir neste domínio, como é que consegue intervir lendo o rasto das contas que só existem nos bancos?

No dia em que essas contas puderem ser observadas, passam para bancos noutros países. Não vamos pensar que o altuísmo dos contrabandistas ou das profissões liberais, que não pagam impostos, resiste a pôr a sua conta num banco estrangeiro. Mas

há uma ilusão de que o que passa actualmente pela banca continuará a passar, se as regras não forem as mesmas. A razão pela qual se deve ter muito cuidado com a supervisão do Banco de Portugal é porque há, neste momento, desde que a banca foi privatizada, razões objectivas para os bancos se porem em bicos de pés e mostrarem maiores resultados do que os que têm. Há suficientes indícios para se dizer que alguns bancos estão a fazer uma fuga para a frente, estão a apresentar resultados que não correspondem à realidade, estão a renovar crédito que é mau crédito, pois querem ter uma imagem perante os clientes e perante os accionistas como tendo resultados superiores àqueles que têm.

O período que se segue irá ser muito complicado devido ao euro. Existem sectores que vão beneficiar, enquanto outros serão prejudicados, sendo a banca a mais afectada. As receitas bancárias vão bajar fortemente, mas isso é positivo, não se deveu travar. Há que transferir para os outros sectores da economia esses resultados, há que ter consciência que isso vai acontecer. Aliás, tal já aconteceu em grande medida, mas vai acontecer mais ainda.

Nos últimos cinco anos, as margens de intermediação financeira da banca baixaram de 5,8% para 2,4% dos activos. Nenhum sector teve margens que reduzissem tão depressa como a banca teve em Portugal nos últimos anos. As margens de rentabilidade neste momento são inferiores à de outros sectores da nossa economia. Neste último ano, os resultados da banca não foram maus, pois ocorreram mais-valias resultantes dos títulos da dívida pública de taxa fixa, que ainda ocorrerão um pouco durante este ano, mas que estão a chegar ao seu termo. Os resultados do trading de títulos e das mais-valias dos títulos de taxas fixas explicam a grande maioria dos resultados da banca em 1996. Este não é um resultado que se possa reproduzir.

Quando se fala de custos do euro surgem-nos, em primeiro lugar, aqueles que são mais frequentemente apontados pela imprensa e que se reportam aos custos da dupla contabilidade, do mudar das notas, do mudar das moedas, de esclarecer o público, de alterar dos sistemas informáticos, entre outros. As estimativas feitas nalguns bancos apontam para despesas da ordem dos 15 a 20 milhões de contos em cada banco. Estas podem, no entanto, estar sobreavaliadas. Esses custos vão existir, mas uma parte existirá de qualquer modo. O sistema informático teria sempre de ser actualizado, havendo aqui uma estimativa incorrecta. Não se trata aqui deste custo principal. A transição tem um custo muito complicado de desviar as atenções, de exigir recursos humanos, de exigir mais programação. São custos muito importantes, mas não são os mais importantes.

O custo mais importante que resultará da transição será o da reestruturação da economia portuguesa. O euro vai aumentar muito a concorrência na maior parte dos sectores tradicionais portugueses. Vamos ter uma concorrência muito mais pesada do que a que temos actualmente. É uma etapa parecida à que ocorreu quando da eliminação das fronteiras. Com a eliminação da protecção aduaneira é eliminada a protecção cambial e a protecção monetária. A ilusão monetária e o risco cambial faziam com que mé-

dias empresas alemãs, italianas, ou francesas não exportassem para Portugal. Mesmo as espanholas tinham de pensar no risco de câmbio. Desaparecendo o risco de câmbio, pequenas e médias empresas vão estar presentes em Portugal como estão no seu próprio mercado. E isto vai significar um aumento de concorrência muito forte e difícil de antecipar. Sectores que estavam até então relativamente protegidos — os das pequenas e médias empresas — vão entrar em grande dificuldades.

Por outro lado, o conforto cambial que existia tradicionalmente na economia portuguesa em épocas de dificuldade, vai deixar de existir. Portanto, os nossos exportadores vão ter de sobreviver daqui para a frente sem qualquer apoio de uma política cambial ou monetária definida para eles. A política que vai ser definida para a Alemanha, para a Holanda e para a Áustria será-lo-á também para Portugal, deixando de ser definida tendo em consideração os problemas da economia portuguesa.

O terceiro problema que vamos ter é o da deslocalização de actividades. As actividades financeiras vão deslocalizar-se de Portugal. Há um forte incentivo para isso. Sabemos que, quando há uma integração, as actividades tendem a concentrar-se nos grandes centros. Por alguma razão as grandes praças beneficiam sempre que há aumento de dimensão. As actividades financeiras vão penalizar as praças financeiras menores. Por exemplo, é difícil a praça do Porto impor-se em relação à de Lisboa, como é o caso da bolsa, dos bancos, que mesmo tendo sede no Porto acabam por ter todas as operações principais em Lisboa. Mesmo os bancos que foram criados no Porto acabam por vir a transferir-se para Lisboa. O Banco Atlântico, o BPI, o Banco Comercial Português têm sede no Porto, mas a sua sede principal já é em Lisboa, mesmo nos bancos mais recentes. E isso vai acontecer em maior escala do que pensamos.

Por alguma razão não há sedes de bancos fora de Madrid, em Espanha, tirando as Caixa Económicas que estão fortemente ligadas às regiões. Os bancos em si, o Banco Bilbao y Vizcaya, o Banco Santander, há muito tempo que estão em Madrid, deixando a sua terra de origem. Isto vai acontecer ao nível europeu e a nível geral.

Por último, deparamo-nos com o problema de margens. Neste momento, trabalha-se com taxas de juro do escudo. Dentro de um ano ou ano e meio, passará a trabalhar-se com taxas do marco e isto significa que o crédito aos clientes não vai ultrapassar os 6%, que as margens vão ainda cair mais fortemente e que a vantagem que as instituições financeiras tinham em ter depósitos à ordem não remunerados e um diferencial para 10% vai desvanecer-se, passando a um diferencial de 4 ou 5%.

O interbancário, neste momento, em Portugal tem andado perto dos 6%, na Alemanha está a 3,1%. Será desta ordem a queda das taxas nos próximos 18 meses. Isso vai significar que as contas de exploração dos bancos vão apertar um aperto difícil de calcular. Todos os bancos devem ter esse problema neste momento. Ora, acontece que a banca portuguesa tem um problema muito complicado para resolver: o do excesso de pessoas. Neste momento, a banca tem 60 mil pessoas, ou seja, praticamente o mesmo

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

que linha há seis e dez anos. Trata-se de um problema, não porque a produtividade não tenha aumentado, pois aumentou fortemente, mas porque, ao mesmo tempo, se desenvolveu o volume de negócios.

A banca foi o sector que lançou os cartões de crédito em Portugal, ao contrário do sucedido na maioria dos outros países, bem como as operações de bolsa, a venda de produtos de seguros, a gestão de fundos de investimentos, a gestão de fundos de pensões. Lançou-se uma série de produtos novos que abriram outros sectores. Isso chegou ao fim, havendo fortes probabilidades de uma grande redução no volume de negócios para os próximos anos. Com a abertura total dos mercados e com a moeda única, surgirá em Portugal uma série de novos agentes com uma oferta extensa a melhores preços. Vai haver, por exemplo, agentes a venderem hipotecas que não são detectáveis, os chamados caixeiros viajantes, tal como os vendedores de fundos do Luxemburgo, que também não são detectáveis nem pagarão impostos em Portugal, tal como não pagam no Luxemburgo pois lá não há impostos sobre essas actividades.

Portanto, Portugal vai ser invadido por vendedores de produtos baratos, na mesma moeda, e com taxas que são marginalmente melhores do que aquelas que podem ser oferecidas pelos agentes portugueses. Para dar uma ideia do que vai ser a negociação de taxas, há que recordar que as taxas do crédito se negociavam em percentagem. Discutia-se para uma operação de crédito uma taxa de juro de 30 ou 31%, ou de 25 ou 26%. Depois, passou-se a discutir quartos de percentagem, 15 e um quarto, 14 e três quartos. Seguidamente, passou-se a discutir em 16 avos, depois em 32 avos: Agora, em pontos básicos. Um ponto básico é uma fracção dez mil vezes menor do que o capital que está em causa, e as presentes discussões são em termos de pontos percentuais. Estão a fazer-se, neste momento já, empréstimos à taxa interbancária mais 3 pontos básicos (3% de 1%). A discussão vai-se fazer com base nessas percentagens: 1 para dez mil.

Por exemplo, quando se fala em imposto de selo, que se reduziu a 0,9% e, em Junho, estará em 0,4%, parece, à primeira vista, que se reduziu muito, mas, no entanto, aumentou, porque se se comparar os 0,9 com 30% de taxa de juro e os 0,4 com taxas de juro de 7% ou 8%, vê-se que aumentou no peso. A margem de discussão baixou, pois, muito. Esses 0,4 são 40 pontos básicos que ultrapassam muito a margem onde se vão tomar as decisões sobre o crédito. Este conjunto de condições, vai fazer com que, se o Banco de Portugal não tiver uma supervisão muito rigorosa, obrigando os bancos a prever muito bem esses riscos, haja grande tentação, por parte dos bancos, em não declarar todos os riscos e de rolar crédito mal parado até ao momento em que o desenlace seja imparável, como é normal. Como aconteceu com o Barings, por exemplo, que escamoteou resultados até à véspera de se tomarem conhecidos, não tendo sido possível ao Banco de Inglaterra, através da supervisão, detectar tal facto.

Neste momento, poderá já existir uma bola de neve a crescer que vai aumentar muito à medida que estas margens e esta deslocalização de actividades se vier a verificar.

A Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal fez um trabalho excelente, e é pena que um trabalho de tão grande qualidade e tão aprofundado não tivesse sido efectuado com a participação activa dos agentes económicos e dos seus representantes. Tera sido um marco histórico que permitiria uma boa base para pensar no futuro da fiscalidade portuguesa.

A Reforma Fiscal tem de ter muito em consideração a realidade portuguesa. Foi feito um enorme percurso na banca portuguesa nos últimos anos e o mesmo terá de acontecer com a Administração Pública. Investiu-se muitíssimo na banca na actualização de métodos e procedimentos de trabalho e nas técnicas de lidar com os clientes. Um aspecto importante é o da segmentação dos clientes. Hoje em dia nenhum banco pode trabalhar sem segmentar a sua clientela. O tipo de relações com a clientela é radicalmente diferente conforme o segmento em que se encontra: um pequeno cliente, um médio cliente, um grande cliente, um cliente estrangeiro, um cliente que tem a sua base centrada em Portugal, ou um cliente que pode deslocalizar actividades. A Administração Pública portuguesa não faz este tipo de distinção nas relações com os clientes.

A evasão fiscal nas grandes empresas, que têm sistemas informáticos, é praticamente impossível, só ocorrendo através de crime organizado e com sistemas sofisticados. A actividade do "pilha-galinhas" ou do "carteirista" é possível nas pequenas empresas onde uma pessoa pode escamotear facturas ou pode não declarar a sua facturação total. Contrariamente, aquelas que têm centenas de empregados, que têm sistemas informáticos, que têm as contas auditadas não correm esses riscos, podendo ficar todo o partido do que a lei lhes permite, como é a sua obrigação. Aliás, é a regra do mercado que impõe que os agentes económicos vão até ao limite do risco. Essa é a regra, quem não o fizer estará a delraudar as expectativas dos seus accionistas e da clientela. É preciso, portanto, que haja uma grande sofisticação da parte da Administração. O atingir desta passa pelo trabalho conjunto com pessoas que estão também do outro lado, para que sejam detectados os comportamentos e as oportunidades que qualquer lei permite. Uma das preocupações que a Caixa Geral de Depósitos tem quando lança um novo produto é a de ter algum consultor que seja também consultor de empresas e que ajude a conceber esse produto, pois essa é maneira do produto funcionar melhor. Não pode ser a Caixa, como instituição bancária que é, a conceber um produto para lançar para o sector industrial, de transportes ou para o sector de seguros. Tem de ser alguém que trabalhe do outro lado também. É muito importante que haja uma relação de colaboração.

Debruçando-nos sobre a questão dos impostos, podemos encontrar muitos que têm um lançamento muito trabalhoso, que implicam muita fiscalização mas, dão muito pouco resultado. A mesma receita pode ser cobrada de maneiras muito diferentes. A mesma rentabilidade, no caso da banca, pode ser obtida de muitas maneiras diferentes no mesmo produto. É

ai que tem de haver muita solicitação, principalmente na maneira de lidar com os clientes do segmento alto, em particular, os clientes que podem deslocalizar atividades.

Quando uma lei é formulada ela leva em conta um dado comportamento, mas essa lei vai alterar o comportamento e, no ano seguinte, a fuga já será outra. Portanto, quando se lança uma lei, tem de se pensar no comportamento sistémico — como é que, em termos de mercado, aquele agente económico vai reagir àquela alteração do quadro —, caso contrário, a Administração encontrar-se-á sempre atrasada em relação aos comportamentos. Esta situação cria no sector bancário um enorme problema, porque, se há bancos que têm de interpretar o espírito da lei e obedecer-lhe, como é o caso dos bancos públicos, os privados têm obrigação de fazer o contrário: de obedecer apenas à letra, criando problemas de concórdia muito complicados.

Com a evolução do processo de integração da União Europeia, vai haver, com certeza, uma maior concorrência fiscal entre os vários Estados. Há neste momento *off-shores*. No entanto, há uma grande hipocrisia neste domínio. Os Estados Unidos estão rodeados de *off-shores* e invadem Granada e toleram os *off-shores* por todas as Caraíbas. Por alguma razão isto acontece. Há sempre declarações contra a fuga fiscal, no entanto, esses países estão rodeados de *off-shores*. A Inglaterra está rodeada de *off-shores*, tal como a França (Mónaco, Andora, Gibraltar). Os alemães dizem: "O nosso *off-shore* é o Luxemburgo". É o melhor *off-shore*, pois está dentro da União.

Como é que um país tão poderoso como a Alemanha não levou o Luxemburgo a alterar as regras fiscais? Não levou, porque acha bem. Faz sempre umas declarações verbais de que é necessário a harmonização fiscal, mas depois ninguém faz pressão para que o Luxemburgo não use o seu direito de veto. Ainda recentemente a Irlanda obteve excepções para se transformar num paraíso fiscal até ao ano 2005 e, conscientemente, os serviços financeiros em Dublin não pagam impostos até esse mesmo ano. A Comunidade Europeia aceitou a proposta do Governo Irlandês de isentar os serviços financeiros até ao ano 2005, proposta que foi, recentemente, prolongada por mais sete anos.

Vai haver uma enorme concorrência fiscal entre os vários Estados. Aláís, como acontece dentro dos Estados Unidos. Por exemplo, o Estado de New Jersey é um paraíso fiscal — não se pagam impostos —, e como tal, muitas são as sociedades que optam por localizar aí as suas sedes. Portanto, além do problema da relação com a clientela, é também de extrema importância o problema da relação com os outros Estados em matéria de concorrência fiscal.

Ainda em relação à banca, esta está disposta, como sempre esteve, a colaborar em todas as revisões — aqui não se vai entrar intencionalmente em aspectos de pormenor, porque são questões muito técnicas —, mas a banca não pode tomar posição em matéria fiscal sem primeiro concertar com outras entidades económicas (as companhias de *leasing*, as companhias de *factoring*, a gestão dos fundos de investimento, a gestão dos fundos de pensões, as companhias de seguros). Não é possível ter uma posição

sobre a Reforma do Sistema Fiscal, sem que esta seja trabalhada em conjunto pelos diversos agentes económicos portugueses.

Não se poderá alterar de ano para ano o critério, deverão ser designadas regras que possam ter alguma estabilidade. Os agentes não vão alterar comportamentos, procedimentos, sistemas informáticos para, no ano seguinte, obrigarem-nos a alterar tudo outra vez. Deverá ser eliminada, igualmente, a prática tercosimundista dos efeitos retroactivos. É uma coisa que é impossível explicar a qualquer pessoa que, quatro anos depois de uma conta encerrada, auditada, ser apresentada na Bolsa, possa ocorrer uma actuação fiscal que obriga a alterar os resultados finais. Isto é impensável em qualquer parte do mundo.

Os contribuintes fiscais não poderão levar tantos meses quanto levam em Portugal, extravasando, às vezes para três e quatro exercícios de exploração seguintes.

É imperativo que haja um padrão de desempenho internacional que seja competitivo, se não poderá haver muito desemprego em Portugal, porque as indústrias tradicionais vão citar menos empregos, o que, se não são criados outros, poderá levar a uma situação dramática. Foi isso que fez com que o Luxemburgo, quando percebeu que ia perder empregos na siderurgia, tentasse criar empregos no sector financeiro, e agora o mesmo se passa na Irlanda. Pode achar-se que o sector financeiro deva desaparecer em Portugal, que deva ficar limitado só ao pequeno retalhista. Pode pensar-se que o desemprego não é importante, porque vai haver emigração. Isto é uma lógica coerente nos sectores do têxtil, do vestuário e do calçado. É possível, porque o português emigra, mas temos que ter a noção que as indicações que damos ao mercado vão ser respeitadas.

Já não temos um sector bancário público. Temos um sector bancário 80% privado e que vai respeitar qualquer indicação transmitida pelo Estado, mesmo que seja involuntária.

Concluindo, a questão das isenções fiscais deve considerar-se de acordo com o que estiver na lei. O sistema bancário tem beneficiado das isenções fiscais que lhe são concedidas. E, neste mesmo ano, aumentou a utilização das isenções fiscais. O Relatório diz: em relação aos exercícios de 1993 e 94 (pág. 505 do relatório) ser possível que tal diminuição ainda não seja muito expressiva, mas em 1995 confirmar-se-á, por certo, na redução do diferencial para níveis mais moderados. O diferencial era entre a tributação das instituições bancárias e a taxa efectiva da generalidade do sector. Este não diminuiu e em 1996 também não. Este ano o BPI teve enormes isenções por causa da aquisição do Banco do Fomento. Isso foi concedido. Quer dizer, é o resultado de se concederem isenções, porque se existem situações em que é possível usá-las, têm de ser usadas.

Relativamente ao problema do off-shore da Madeira, trata-se de um assunto que há pouco não foi mencionado. Mas até a Suíça tem o seu off-shore no Liechtenstein. A questão deve ser vista desde a sua origem, de forma a identificar a razão pela qual aqueles países que fazem grandes declarações de que não toleram — como os suíços, os Estados Unidos e Inglaterra — estão, afinal, rodeados de off-shores por todos os lados.

Outro apontamento a considerar como importante é o facto de se poder alterar tudo o que se quiser, desde que não haja receita fiscal. A introdução ao euro vai ser um factor de grande preocupação, porque, na realidade, não se sabe o que vai acontecer, sendo as incertezas muito grandes para se introduzir outro elemento de mudança. Diz-se que a Áustria e a Alemanha têm uma tradição diferente. E nós, não-temos? E eles não têm emigração como nós temos. E a Suíça e o Luxemburgo não são diferentes? E a Irlanda ainda agora não criou um regime diferente? E o regime espanhol é igual ao francês? São tudo casos diferentes.

Existem umas páginas a propósito do imposto de Selo onde se concluiu que existem excepções pequenas em vários países, concluindo-se, portanto, que todos os países têm imposto de Selo. Não é fácil concluir que em todos os países exista imposto de Selo, embora haja coisas parecidas com o imposto de Selo em alguns, mas isso são excepções. O que importa aqui salientar é que a época presente é de grande mudança e, havendo ameaça de grandes problemas, não se deve pegar numa parte da realidade como se ela fosse o todo.

Em terceiro lugar, esta reforma — ou este projecto de análise — está feito para o sistema e economia vigentes. Neste momento, vários países, como é o caso da Inglaterra, estão já a pensar nos regulamentos e leis para a época em que o euro estiver em vigor. Neste momento, está a preparar-se uma guerra entre Paris, Frankfurt e Londres para se tomarem na praça financeira europeia e liquidar todas as outras. Nestes termos, será importante saber quais os novos regulamentos e os novos regimes fiscais que se vão criar nessas grandes praças para tentar captar todos os instrumentos financeiros.

Relativamente ao problema dos recursos humanos e dos resultados, a banca tem o mesmo número de efectivos que tinha e tem duas vezes e meia mais balcões, tem cerca de três vezes mais números de contas, dez vezes mais cartões de crédito. Portanto a produtividade aumentou muitíssimo.

O crédito mal parado não tem tanto a ver com isto, tem mais a ver com a situação geral da economia. Por isso é que há uma redução no optimismo em relação aos próximos anos. Sempre que há reestruturações da economia, há crédito mal parado, porque uma empresa que desaparece não paga, como é evidente. Uma empresa que está a pensar que vai desaparecer, a primeira coisa que faz é não pagar aos bancos. Muitas chegam a não pagar os impostos, mas ao banco é mais fácil.

Muitas das reorganizações foram feitas com outras preocupações que não as de evitar corrupção na banca, mas é quase impossível evitar corrupção se as decisões demoram mais que uns dias. Qualquer processo que está pendente num balcão para crédito durante muito tempo acaba por dar origem a tentações de corrupção. Portanto, foi feito um enorme esforço para despachar rapidamente todos os processos. São coisas deste género, como esta técnica administrativa, que se devem aprender das duas faces: vendo como é que se consegue evitar comportamentos errados e encorajar comportamentos correctos.

Também deixou de fiscalizar-se uma série de coisas que eram fiscalizadas pois davam mais despesa do que resultado. Por exemplo, em todos os bancos, as assinaturas dos cheques não são controladas abaixo de um determinado limiar do montante do cheque, porque vale mais pagar cheques com assinatura falsa desse montante, devido ao facto de o risco ser menor, do que o de estar a verificar todos, o que se torna muito caro.

Pode admitir-se que a prospectiva fiscal melhorasse com duas coisas: consultores que dissessem como é que funcionam, de facto, os sistemas fiscais nos nossos principais concorrentes. Não interessa saber como é que funciona na Alemanha, porque não vai ser o nosso concorrente, excepto em relação a alguns produtos financeiros, mas, relativamente ao Luxemburgo, à Irlanda e à Espanha interessa saber, embora por razões diferentes, porque vão ser esses os nossos concorrentes nos próximos anos.

Outro ponto consiste em saber como é que se deve organizar uma administração tão pesada e tão importante como é a Administração Fiscal, porque Portugal tem esse problema na banca, embora aqui haja consultores de gestão a trabalhar constantemente dentro dos bancos.

Um último apontamento importante tem a ver com uma desadequação à realidade. Desagradavelmente os factos devem-no provar, pois vai haver uma enorme queda da receita fiscal vinda das cobranças através do sistema bancário. De uma maneira ou de outra haverá uma enorme queda da receita. E deve-se ter isto em consideração, porque a taxa vai reduzir-se fortemente e vai haver uma enorme deslocalização para outras praças, como foi mencionado, no crédito hipotecário, nas praças de fundos e outras.

Painel II

TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO

Orador: Prof. Sidónio Pardal

NOTAS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA

Que o actual modelo de Contribuição Autárquica está desajustado é uma realidade consensualmente reconhecida. A impossibilidade prática de, em tempo útil, se proceder a uma avaliação oficial, directa, prédio a prédio, do seu valor patrimonial, é também reconhecida.

Contudo, há sectores técnicos e administrativos onde se defende a via de se "colar um Código de Avaliações" ditado pelo Estado para determinar os valores dos prédios. Tal código, a existir, constituiria um ingerência perversa no processo do mercado e, em última instância, alimentaria poderes discionários que não são saudáveis. Mesmo assim, haveria que esclarecer o conteúdo de designações como valor venal; valor patrimonial; valor de mercado; valor locativo. Todos estes valores têm bandas de flutuação largas e estão dependentes de circunstâncias que não podem ser simuladas para efeitos de uma "avaliação oficial" do valor de mercado de um prédio, a partir do qual se fixaria a base de incidência do imposto de CA.

Um código técnico de avaliações, como instrumento de apoio ao mercado imobiliário, aos processos sucessórios e de expropriações, será um conjunto de critérios e de regras eminentemente técnicas e de princípios desontológicos, num sentido oposto ao de "avaliar" prédios relativamente aos quais não há qualquer intenção de compra ou venda, operação sucessória de facto, ou de expropriação.

O valor de base territorial é o valor residual da propriedade, considerando as suas componentes, principais adições, uso, utilização e localização. Este conceito corresponde à necessidade de se encontrar para a Contribuição Autárquica uma base de incidência determinada por critérios tão objetivos, a ponto do cálculo dos valores relativos a cada prédio decorrem de tabelas constantes da lei sem dar lugar a qualquer juízo discionário.

O valor de base territorial, ao não considerar as componentes do valor do prédio que são do mérito do proprietário, tão pouco ao valor locativo associado ao rendimento real ou potencial, assegura uma absoluta separação entre a Contribuição Autárquica (CA) e os Impostos sobre os Rendimentos (IR).

Existem razões para se sustentar que a CA, na sua forma actual, conduz à dupla tributação dos rendimentos provenientes do imobiliário. Com o modelo proposto não há dupla tributação e destacam-se as diferenças entre prédios que, à luz dos novos conceitos fiscais e urbanísticos, não devem ser consideradas.

Os critérios que enformam o actual modelo conduzem a uma tributação excessiva sobre um crescente número de contribuintes. Mais de 400000 proprietários estão presentemente a pagar montantes que são mais próprios de uma renda do que de um imposto sobre o imobiliário. Mais de 700000, que se encontram com isenção temporária, estão na iminência de entrar neste escalão. Por outro lado, não se vislumbra ser fácil normalizar a situação dos cerca de 3,5 milhões de proprietários que estão a pagar montantes ínfimos de CA.

A aplicação do novo modelo pode ser implementada tecnicamente em cerca de 9 meses. Assim se estabelecerá uma situação de justiça e de razoabilidade, abrangendo por igual cada categoria de prédios. Criar-se-ia também uma dinâmica actualizadora da matriz fiscal da propriedade imobiliária.

As principais observações e críticas que têm sido apontadas ao relatório da UTL (Universidade Técnica de Lisboa) sobre a CA são refutadas pelos seguintes esclarecimentos:

- Se o novo modelo for implementado para entrar em funcionamento no ano de 1999, ainda se vai a tempo de equilibrar a nova receita de CA com o somatório das receitas actuais de CA e da Sisa, permitindo suprimir este último imposto.
- Se o sistema não for alterado, o aumento da CA nos próximos 5 anos será de tal ordem que a aplicação de um qualquer modelo razoável conduzirá a uma redução das receitas e, nessa altura, será mais difícil eliminar a Sisa e corrigir a CA sem cortes nas receitas dos municípios.
- O novo modelo desagrava significativamente a colecta deste imposto para valores da ordem de 1/4 a 1/6 dos montantes previstos na lei em vigor.
- A CA passaria a incidir sobre denominadores comuns para cada classe de prédios, o que só por si assegura uma maior justiça e igualdade. Por outro lado, não se quer penalizar com este imposto a valorização do património nem a sua exploração económica. A classificação proposta é fácil de entender, está em sintonia com a moderna taxonomia dos espaços territoriais.
- Intencionalmente, não se consideram as diferenciações resultantes de melhoramentos, cuidados e iniciativas que são mérito exclusivo do proprietário. Eventualmente, tais valorizações do património serão consideradas de uma forma indirecta, pelos seus efeitos sobre o rendimento, em sede de IRS e IRC.
- O processo não é simplista, pelo contrário, a formulação do conceito de valor de base territorial decorre de uma análise dos factores que compõem o valor dos prédios. Os factores que objectivamente interessam considerar para efeito de CA são a dimensão do prédio, o seu uso, utilização e localização.
- É, pelo menos, muito discutível o direito do Estado determinar administrativamente qual o valor de mercado de um imóvel, além de ser um procedimento juridicamente incorrecto. Sendo impossível uma avaliação objectiva, isenta e consensual do valor venal de um prédio para efeito de CA, tem todo o sentido a exploração de um novo conceito de valor para base de incidência deste imposto.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- Actualmente, o valor de transacção é e não é considerado para efeitos de determinação dos valores patrimoniais em sede de CA. Os critérios são vagos, discricionários e incontornáveis, assim como o processo de actualização/desactualização dos valores constantes nas matrizes. Acresce que não é moralmente aceitável que um imposto esteja indexado a valores susceptíveis de serem inflacionados pelos fenómenos especulativos do mercado imobiliário. É também reconhecido que os valores de aquisição declarados pelos proprietários são pouco fiáveis.
- No modelo proposto, o uso da colecta mínima não afecta os proprietários de diversos prédios agrícolas ou florestais, sejam ou não de minifúndio, pois podem agregá-los por concelho, para efeito de CA. Esta colecta mínima é função do uso, do facto do prédio ter ou não construção (edifício) e da sua utilização.
- A questão da discrepância nas avaliações de valor de mercado de um imóvel é real e nada pacífica no que tem de aleatório e conjuntural. E, em grande parte, deve-se também às expectativas subjacentes ao exercício do direito de construir e às possibilidades de urbanizar. É praticamente impossível a avaliação administrativa dos terrenos rústicos, localizados nas zonas recentemente designadas nos POM como "áreas urbanizáveis" e "áreas de desenvolvimento não programado".
- No nosso País, o mercado imobiliário está pouco desenvolvido, apresenta-se muito viscoso e tem patologias devido ao facto da propriedade ser excessivamente instrumentalizada pelo afano.
- No caso do uso agrícola, a não distinção entre bons e maus solos, em termos pedológicos, é uma opção consciente e fundamentada no modelo proposto para a CA.
- O valor de base territorial unitário para os espaços silvestres e agrícolas é regressivo e esta matéria é discutível. Aqui, os autores foram sensíveis ao facto de o valor dos imóveis, em sentido lato, aumentar com o seu parcelamento e diminuir com a sua extensão. A repercussão deste facto nos critérios de fixação dos valores da colecta de CA nos solos de uso silvestre e agrícola merece ser mais aprofundado.

De facto, o valor colectável por vezes pode ser inferior ao valor de aquisição de um prédio declarado. Tal depende da Comissão de Avaliações que estabelece um valor locativo para o prédio, o qual se inspira no modelo ultrapassado de cálculo a partir do conceito de rendimento colectável da antiga Contribuição Predial. Como o mercado de arrendamento não funciona, não é possível aleir em abstracto o valor da "justa renda". Mas, no caso dos terrenos licenciados para urbanizações e construções não há qualquer redução, tomando-se como base de incidência o preço de venda/m², o que não é nada razoável.

Painel III

LEI GERAL TRIBUTÁRIA**Orador: Prof. Doutor Diogo Leite Campos**

O trabalho desenvolvido tem como objectivo principal a criação de uma Lei Geral Tributária, que seja uma lei de aplicação directa e imediata, resolvendo casos concretos. Mesmo sendo uma lei geral, não significa necessariamente que seja uma lei programática. O objectivo não foi o de fazer uma lei material, uma lei que indique ao legislador que só pode criar taxas de imposto até 35%; ou pode tributar isto ou não pode tributar aquilo; ou o sujeito passivo é este e não outro. Ou seja, tentou-se fugir a um modelo de Lei Geral Tributária do género da América do Sul, que estabelece os quadros gerais dos impostos e só posteriormente é que se estabelecem as garantias dos contribuintes a nível de processo e de procedimento.

Na medida do possível, eliminou-se os quadros gerais dos impostos. Não se indicam os sujeitos passivos e os activos, ou qual a taxa. Optou-se por uma Lei Geral Tributária, do género lei de garantias, como acontece com a lei espanhola, com a lei alemã, como é largamente a Carta de Direitos dos Contribuintes Americanos, como é na maioria do texto a generalidade das leis gerais tributárias, como por exemplo a francesa, a brasileira, a argentina, etc. Portanto, o objectivo foi fazer uma lei de garantias. Considerou-se que era o único percurso realista.

Partindo do pressuposto analisado e debatido de que hoje não há um quadro geral de garantias dos contribuintes em Portugal, considerou-se que a lei, nomeadamente o Código de Processo Tributário, atingiu um grau garantístico muito razoável, comparável com o da generalidade dos ordenamentos que podem servir de exemplo. Não havendo intenção de fazer uma revolução ao nível das garantias, porque para fazer uma revolução tem de mudar-se as mentalidades. Quanto a estes último aspecto, tem-se consciência da necessidade de mudar mentalidades a nível da Administração Fiscal e dos tribunais, essencialmente nestes últimos. Contudo, nos últimos anos, muito tem sido feito nesta matéria. A Administração Fiscal de hoje é dificilmente comparável com a existente há dez ou 20 anos. Portanto, aproveitando a evolução que tem vindo a decorrer, tem-se um quadro geral garantístico satisfatório.

É reunir, fazer uma espécie de restatement do que há. Condensar numa lei geral os princípios fundamentais, que não são princípios programáticos. É de aplicação directa e imediata, mas é fundamental para se entender o sistema de garantias. Depois, é necessário eliminar canais de estrangulamento, e finalmente, abrir perspectivas ao legislador. Isto acontece na Alemanha, em Espanha, em França, nos Estados Unidos, etc. O

abrir perspectivas ao legislador significa, por exemplo, a propósito da concordata tributária, dizer, que a lei fixará os termos em que é demitida a concordata tributária fixando os princípios gerais significativos do sistema, algumas vezes com ajustamentos. Há intenção de diminuir os prazos de caducidade e de prescrição, embora através de um processo a longo prazo, representando este o primeiro passo.

Diz-se é que a pedra de toque pela qual esta lei geral deve ser avaliada, consiste na maior introdução no direito tributário do estado de direito dos cidadãos. Como foi referido pelo Sr. Ministro das Finanças, Prof. Doutor Sousa Franco, no despacho constitutivo da comissão e na atribuição de funções, existem três variantes do estado de direito, no sentido formal, material e dos cidadãos. Neste momento o principal défice garantístico, e aqui também um défice de eficácia do sistema tributário português, é o de quase sempre, o cidadão só ser chamado a pronunciar-se em fase contenciosa, o que não acontece nos ordenamentos jurídicos, que podem servir de exemplo.

Quando alguém recebe uma notificação de que lhe foi fixada matéria colectável ou recebe uma inspecção, o diálogo é reduzido e é unilateral. O inspector tenta obter sobretudo elementos. Posteriormente, faz um relatório sucinto, e que quer dizer que leva ao conhecimento do contribuinte uns dados sucintos. Depois, a Administração Fiscal fixa matéria colectável, e durante todo este processo o contribuinte nunca foi ouvido. Finalmente, o contribuinte reclama para uma comissão distrital. Nesta comissão distrital, o contribuinte já é ouvido, mas um pouco tarde demais, sobretudo porque esta comissão não tem e não oferece garantias suficientes ao contribuinte. O contribuinte está em minoria, tendo sempre a ideia de que se defende em tribunal. E com a lentidão da justiça portuguesa, quando um processo chega ao fim, é posto tudo em causa. É posto em causa o interesse do Estado em receber atempadamente os seus impostos, é posto em causa o interesse do contribuinte de pagar os impostos devidos e a tempo e sem demasiados juros e é posto em causa o interesse da justiça, porque o processo normalmente não vai suficientemente instruído para tribunal. E os juizes não são a entidade mais qualificada para resolver a maior parte dos problemas fiscais que se lhes põem. Os juizes não estão preparados em gestão, não conhecem o funcionamento das empresas, não conhecem o dia a dia, não conhecem contabilidade. Portanto, actualmente, neste aspecto, existe um sistema viciado em Portugal. Assim se pode concluir que a pedra de toque consistirá em introduzir o contribuinte no procedimento tributário desde o começo. Este faz a declaração e a partir daí, todas as alterações à declaração, todas as correcções, todo o procedimento deve obedecer ao Princípio do Contraditório: o contribuinte deve ser sempre ouvido. Tal como acontece em Espanha e na Alemanha. Depois, a comissão de fixação da matéria colectável deve ter uma formação paritária independente. A Administração Fiscal não deve dominá-la.

Último ponto. Devem-se dissuadir através deste procedimento os contribuintes de recorrerem para os tribunais. Podem-se utilizar diversas vias neste sentido. Inclusive-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

mente, e a constitucionalidade desta proposta tem de ser analisada mais de perto, poderão tomar-se irreversíveis as decisões da Comissão.

No final, obter-se-á melhor justiça para o contribuinte que discutiu e um maior contentamento deste porque sabe que foi ouvido. O procedimento administrativo será mais transparente. Obter-se-á um maior grau de justiça, sobrecarregar-se-ão menos os tribunais e quando chegar a tribunal, o processo já vai instruído. Seria, portanto, a pedra de toque.

Outras questões podem ser apontadas, como seja um maior controlo das fiscalizações, uma diminuição da burocracia judicial, nomeadamente, introduzindo alçadas nos tribunais. Não se justifica que uma causa de 20 contos chegue até ao Supremo Tribunal Administrativo, apontando-se para o tribunal, em princípio competente, o tribunal de 1ª instância, para qualquer caso. Vai tentar-se desatender um pouco à ideia de quem praticou o acto tem direito a um tribunal mais elevado. Desatender um pouco, como aliás já se tem vindo a fazer em procedimento administrativo.

Especificamente, deve ser muito debatido o problema das inspecções, em sentido geral. Em princípio, em matéria de inspecções, vigora o Princípio do Inquisitório. A Administração Fiscal inspeciona quando quer e pergunta o que quer. Mas tem que haver limites. Há os limites da objectividade, da imparcialidade, etc., que estão estabelecidos. Não é intenção fazer uma lei das inspecções, mas isto levanta outros problemas. Existindo a intenção de estabelecer alguns princípios a que devem subordinar-se as inspecções.

Outro ponto refere-se à "tuta" entre os contribuintes e a Administração Fiscal. Actualmente, esta entidade tem menos meios do que a maior parte dos contribuintes para descobrir a verdade. Tem menos dinheiro, tem menos pessoas e chega já tarde. Mas, por outro lado, há a ideia que mais vale três criminosos na rua do que um inocente preso. Portanto, há que deixar a Administração Fiscal fazer todas as fiscalizações que entender. Não se estabelece limites nem pressupostos às fiscalizações, deixando-se vigiar o Princípio do Inquisitório. Os juizes são muito críticos em relação à presença do contribuinte nas inspecções. Não só os que estão na comissão, mas outros. É um pouco o jogo do gato com o rato, o contribuinte tenta ocultar muitas coisas e a Administração Fiscal a tentar descobrir. É preciso que este processo seja formalizado, para quando chegar à comissão distrital ou ao tribunal, esteja tudo presente, evitando repetição de interrogatórios aos contribuintes. O que chegar a tribunal do procedimento anterior, nomeadamente da inspecção e da comissão distrital, deve servir de prova, não tendo de se fazer tudo de novo. O juiz, deverá ser entendido como um último árbitro. Os juizes apontam falta de meios, então esses meios devem-lhes ser dados. É um pouco esta a intenção, nunca realizada e sempre em progresso. Quando chegar a tribunal, o processo já deverá estar completo, contendo os factos enunciados pela Administração Fiscal e os enunciados pelo contribuinte, apresentando-se uma conclusão.

Quanto à impugnação judicial está-se a impugnar um acto. A decisão administrativa é uma espécie de sentença de tribunal de primeira instância que se vai atacar. Então, já que é uma

sentença de tribunal de meia instância, então que seja uma sentença mesmo. Quer dizer, pelo menos no sentido material. Isto só se consegue com a introdução do contribuinte.

Outro aspecto que se tem debatido muito, é o seguinte. Os contribuintes devem ser sancionados severamente no caso de má fé, pois estão em causa interesses patrimoniais do Estado. O contribuinte tem que ser sancionado, mas sem aquela fúria de o tentar meter na cadeia de qualquer maneira. A exemplo do que acontece na Alemanha e não só, o contribuinte nunca pode ser sancionado se tiver feito uma interpretação razoável da lei. Portanto, só no caso de má fé ou de negligência grave é que ele pode ser sancionado. O contribuinte, muitas vezes, é sancionado quando puxou pela cabeça, o advogado puxou pela cabeça, e em boa fé, levaram a cabo um certo procedimento que depois o tribunal diz que está mal. Repare-se, o tribunal não sabe mais de direito do que o contribuinte ou do que a Administração Fiscal. Mas é preciso haver alguém que decida. Assim, o contribuinte paga um imposto, mas não é sancionado pelo facto de não ter pago um imposto de boa fé, o que parece ser razoável. Por outro lado a Administração Fiscal comete cada vez menos erros grosseiros. Por vezes ignora toda a matéria de facto. Isto acontece todos os dias em tribunal e liquida impostos e fixa matéria colectável a torto e a direito. Ora, a Administração Fiscal também tem que ser sancionada nestes casos. Para dissuadir negligência grave ou dolo. Vai defender os mais fracos dos mais fortes, pois há um individualismo reinante, no nosso tipo de civilização, onde os mais fortes estão a destruir os mais fracos. Estando o Estado paralisado pelos direitos da pessoa. Um exemplo ilustrativo é o de que na Bélgica as leis sobre a pedofilia são extremamente liberais, sendo, pelo contrário, nos países escandinavos ninguém pode impedir ninguém de fazer seja o que for. Isto é uma perversão dos direitos da personalidade.

Um ponto de vista que também é polémico neste momento, é o facto de haver isenção para o contribuinte de qualquer sanção — nomeadamente, juros compensatórios ou coima — no caso de ele ter feito uma interpretação razoável da lei, de boa fé, e aplicar alguma sanção à Administração quando fizer uma aplicação da lei declaradamente errada. O problema reside em alisar os critérios de apreciação.

Um caso ilustrativo do que pode gerar muita confusão e crise é o que se passa na Alemanha onde, se um cliente acusa um advogado de ignorância, em Direito Civil, utiliza-se o Palandt — Comentário ao Código Civil Alemão — se o advogado mostrar, nos seus trabalhos, que conhecia o que lá estava, então já não é ignorante. Se esteve acima, então era sábio, mas se esteve abaixo, então era ignorante.

Outro ponto importante, que é muito debatido na Europa, é o problema dos benefícios fiscais e as garantias. Muitos dos Estados criam benefício fiscal, não indicando a sua duração. O contribuinte desencadeia uma actividade destinada a aproveitar esse mesmo benefício fiscal e, quando essa actividade está em curso, o benefício fiscal finda, sem se perceber como e quando. No entanto, existem diversas leis tributárias que estabelecem um prazo mínimo para os benefícios fiscais. Este é um dos aspectos garan-

tísticos que está contido no esquema da certeza e segurança do direito em que se incluem a irretroatividade e a previsibilidade.

Quanto ao prazo de caducidade, é perfeitamente aceitável que o seu prazo seja de 5 anos. O problema consiste em depois de findo o prazo da caducidade o tribunal ainda demorar 7 anos a decidir. E, eventualmente, poderá haver, nessa altura, uma reversão contra o responsável subsidiário e, portanto, o indivíduo poderá pagar impostos de tempo já passado. Nestes termos, é necessário encurtar alguma coisa, nem que seja como mero critério indicativo, porque nos países europeus o prazo máximo já é de 3 anos. Talvez fosse desejável que o prazo baixe para 3 anos. Por exemplo, no caso de o contribuinte ter apresentado todos os elementos e haver uma diferença de interpretação da Administração Fiscal, o prazo de caducidade deve ser curto, cerca de um ou dois anos, porque a Administração Fiscal possui todos os elementos: logo, se não trabalhou, a culpa foi sua. Se a Administração Fiscal teve de recolher mais elementos, fazer uma inspeção, descobrir mais factos, recolher mais matéria de prova, então o prazo tem de ser mais longo. Mas, mesmo neste caso, o prazo não deve exceder 3 anos. Esta é uma matéria que tem de ser debatida com a Administração Fiscal, antes de ser apresentada ao Governo para se saber quais são as possibilidades actuais. Se é possível ou se não é possível, e se não é possível, quando é que poderá vir a ser. Porque o prazo de 3 anos pode ser indicativo para um futuro próximo.

Não se pode continuar a assentar a actividade administrativa no sacrifício do contribuinte, na incerteza das relações. Se for necessário, deverá admitir-se que o Estado perca algumas receitas, mas que os processos andem mais depressa, de forma a criar-se uma maior confiança entre o Estado e os contribuintes, incentivando, também, os contribuintes a cumprirem melhor as suas obrigações, para com o Estado, no futuro. É preferível que o contribuinte passado 1 ano tenha o imposto liquidado correctamente e em definitivo, eventualmente com juros de mora e juros compensatórios, do que saber que passados 5 anos tem o imposto liquidado de qualquer maneira, e que existe a possibilidade de sofrer uma penalização de 2 anos de cadeia. Assim, exige-se rapidez e eficácia. Na Suíça diz-se que não há justiça se um caso desde o momento em que é apresentado em tribunal não seja resolvido até ao Supremo Tribunal no espaço de um ano. Pode-se considerar que em Portugal não há justiça se um imposto só pode ser liquidado passados 5 anos.

A ideia dos três anos é uma proposta que a Administração Fiscal decidirá se é executível.

Desde o momento em que se introduza o contribuinte no procedimento, a reclamação graciosa está feita. Não se fará nada sem ouvir o contribuinte, de maneira que qualquer acto é seguido, normalmente, de uma espécie de reclamação graciosa institucional. Portanto, quanto à matéria das reclamações graciosas a verdadeira intenção é que não haja este tipo de reclamação graciosa da Comissão Distrital. Ainda está em discussão se se deve propor recorribilidade dos actos da Comissão Distrital. A recorribilidade só pode ser aceite por razões de Direito Constitucional. Em relação à pessoa que recome

da decisão da Comissão Distrital, vão ser aplicadas sanções. A ideia base desta matéria consiste em: se o contribuinte perdeu na Comissão Distrital independente e recorre, mas paga logo o imposto, então não pode suspender a execução. Caso seja a Administração Pública a recorrer, o contribuinte, se perder, não pagará qualquer tipo de juros nem sofrerá qualquer sanção. A verdadeira intenção está em incentivar as pessoas a reduzirem os seus custos.

A reclamação graciosa tem servido até hoje para compensar a falta de contraditório, porque a reclamação graciosa não é mais do que um contraditório *ex post*. Se for introduzido o contraditório *ex ante*, a reclamação graciosa perde muito do seu significado. Esta poder-se-á manter, eventualmente, para alguns casos, mas não para todos os que existem agora.

O Código de Processo Tributário, com os seus defeitos e qualidades, é um bom instrumento de actividade da Administração, de actividade dos tribunais e da garantia dos contribuintes.

A intenção é de desbloquear e permitir uma maior colaboração do contribuinte no procedimento, mesmo se for necessário destruir novas fases. Há já, em matéria de procedimento administrativo, a necessidade de audição prévia do contribuinte. A intenção é que essa audição do contribuinte, em procedimento tributário, não se transforme num empedimento, mas que se concretize na formalização da intervenção constante do contribuinte no diálogo que já hoje tem com a Administração Fiscal. A intervenção do contribuinte no procedimento, se for bem coordenada, transforma-se-á numa maneira de acelerar o procedimento e não de o atrasar.

Como é conhecido, em diversos ordenamentos jurídicos europeus, há uma Lei Geral Tributária, não havendo Código de Processo Tributário nem Código de Procedimento Tributário. A convicção da comissão é de que deve continuar a haver em Portugal, além da Lei Geral Tributária, um Código de Processo Tributário. Este Código de Processo Tributário, que existe, tem suficientes virtualidades para não se considerar caduco e desaparecer. É um instrumento já conhecido e é considerado de boa qualidade técnica. A intenção foi a de retirar o que é comum, sem segurar as suas virtualidades do Código de Processo Tributário.

Painel IV

JUSTIÇA FISCAL, PROCESSO TRIBUTÁRIO E RJIF**Orador: Prof. Doutor Saldanha Sanchez**

Os tribunais têm uma tarefa que nenhuma comissão pode ocupar ou executar ou mesmo fazer. Os tribunais têm como função, em certos pontos litigiosos, basicamente questões de lei, direito dos contribuintes, garantias dos contribuintes, reclamações de conflitos entre estes e a Administração Fiscal, estabelecendo as balizas centrais da relação jurídico-tributária.

Porém, os tribunais têm, hoje, um elevado número de problemas. Como é sabido, existem tribunais especializados em matéria fiscal. Essa especialização envolveria ou tenderia para níveis elevados de competência. Mas, infelizmente, não é isso que se passa, devido a uma questão de fundo, que não tem sido considerada, que são as carreiras judiciais. As carreiras judiciais têm sido feitas, até agora, em função de interesses pessoais e privados dos magistrados, o que faz com que, por exemplo, com muita frequência, vão para o STA, o tribunal com papel-chave nestas questões, magistrados sem nenhuma experiência em tribunais fiscais, por meras razões de carreira. Isto demonstra que a justiça tributária é composta por uma série de debilidades. Este é um assunto que deve ser encarado a longo prazo, não sendo fácil propor medidas ou soluções em torno de uma questão tão delicada como esta.

As comissões têm especial aptidão para as questões de quantificação. A quantificação é a tarefa mais espinhosa para os tribunais, pelo que as comissões deverão ser capazes de resolver grande parte dessas questões. Uma opção a considerar relativamente à constituição das comissões, e contrariamente a ideias que vêm de fora, como de árbitros e outros terceiros, é estas serem constituídas por elementos da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, que deve ser capaz de criar comissões que sejam imparciais e que assumam independência. Isto é um processo que, de certo não é impossível. Talvez fosse preferível, em vez da actual estrutura, que é constituída por um presidente e um vogal, existirem dois funcionários qualificados da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, que fizessem face ao contribuinte.

No respeitante à possibilidade de haver algum recurso a representantes das profissões, esta é uma questão difícil de aceitar. Esse modelo pode ser considerado como completamente esgotado. É um modelo de tipo corporativo, que nunca funcionou bem e que não pode funcionar bem. Portanto, a questão principal reside no facto de haver nas comissões elementos da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos capazes de vencer o contribuinte de que ele não tem qualquer razão e capazes de produzir na co-

missão judicial, como já foi mencionado, um trabalho que sirva como pré-trabalho da sessão judicial, que facilite, simplifique e clarifique a tarefa do juiz.

O juiz deverá receber o processo num grau apreciável de decantação, devendo as questões estar claras, firmes, para que o tribunal tenha um papel basicamente supletivo. Talvez fosse benéfico aumentar o filtro da comissão, além da eficácia que já existe, que se constata pelos poucos atrasos detectados, entre os 3 e 6 meses, o que não é demais. Se houver uma única entidade a decidir sobre questões do IVA e do IRC, o que parece ser muito simples, o atraso existente pode ainda ser reduzido. Além disso, há um número escasso de recursos para os tribunais após comissão, mas este número deve ser ainda mais reduzido, porque, como é sabido, os tribunais portugueses têm muitos casos que não conseguem resolver. Portanto, parece necessário que as comissões consigam ter uma solução mais rápida e mais legítima de grande parte dos litígios.

A Direcção-Geral de Contribuições e Impostos tem de ter nas comissões e na fiscalização, que no fundo é a sua origem, funcionários muito qualificados, capazes de ter autoridade nessas questões, capazes de convencer o contribuinte, como já foi salientado. Mas isso pode envolver também alguma reformulação legal. Não há nenhum corpo unificado de princípios sobre o modo como devem ser aplicados os métodos indiciários. A este respeito ainda há uma grande incerteza. Este é um facto bastante grave, porque os métodos indiciários já estão criados há muitos anos, mas apesar disso, não existem princípios claros do modo como podem ser usados.

No relatório Silva Lopes, existe um ponto que foi pouco referenciado na sua importância benéfica: é, precisamente, a discutidíssima questão do ónus da prova, pois o ónus da prova não pode ser usado como forma de resolver questões na relação jurídico-tributária relativamente aos litígios fiscais.

Outra questão a mencionar é que as regras do Processo Civil e do Código Civil nem sequer são aplicáveis em matéria fiscal. Em matéria fiscal, o ónus da prova deverá ser entendido no sentido de um ónus de convencimento, de um ónus material da prova, de ónus não susceptível da prova, e, por isso mesmo, tudo isto tem de ser visto com uma grande reserva. Acima de tudo, existe dever de fundamentar, o que coloca o ónus da prova como algo completamente secundário.

Em todo o caso, que papel pode ter esta magna questão?

É razoável que nalguns casos sejam criadas zonas em que há uma inversão do ónus da prova contra o contribuinte. Por exemplo, se se conseguir tipificar certas formas de declaração do IRC, que indiquem com toda a clareza na existência de uma situação menos clara (ou então, outro exemplo típico, a situação de uma empresa que declara sempre prejuízos. Essa empresa, se tiver um elevado valor venal, podendo ser objecto de um *trespasse* de grande valia, parece estar a envolver, da parte do seu dono, uma conduta pouco racional economicamente, devido à sua manutenção. Ele está a sacrificar imensos custos de oportunidade).

Pelos factos considerados, parece que esta situação conduz a um indício fundado de que a contabilidade não merece confiança. E como resultado, talvez se possa, nesse caso, inverter o ónus da prova. Isto não é inovador, pois existe actualmente o regime do processo tributário, em que, uma vez provada a falsidade da contabilidade, cabe ao contribuinte provar que houve exagero na quantificação. Esse regime parece ser equilibrado, porque é uma realidade em que a quantificação indirecta envolve sempre dúvidas. E, se envolve sempre dúvidas, não pode manter-se o princípio de que ela não se mantém se restarem dúvidas, uma vez que elas são inerentes ao próprio método da quantificação indirecta. Mas, há que manter, a todo o custo, o princípio de que é a administração que compete mostrar que a contabilidade tem vícios. Porém, para a pequena empresa essa prova é por vezes uma acrobacia diabólica. Ao contrário do ónus da prova, o que se verifica é que pode ser benéfico citar certos factos típicos que impeçam a tal inversão do ónus da prova.

Por outro lado, até mesmo o Código do IRC, que representou um forte avanço em relação à Contribuição Industrial ao criar a tipificação dos vícios da contabilidade, pode ser objecto de uma relativa transformação num ponto de partida mais coerente com o modo como actua a fiscalização.

Basicamente, e voltando a questões já vistas e já definidas, o grande problema que parece ser central, é saber como é que os métodos indicitários são aplicados, qual é o recurso deles, e qual é a possibilidade que existe na Comissão de soluções quase definitivas para alguns problemas. Por exemplo, a Comissão das Comissões está a pôr a possibilidade de, no caso em que haja acordo do contribuinte, este poder renunciar explicitamente à possibilidade de impugnar o imposto. Mas isso implica que a Comissão também julgue sobre o mal fundado uso de métodos indicitários.

Aqui surge uma outra questão central que se refere ao que é acerto na Comissão. O acordo parece ter sentido quando a Administração Fiscal renuncia a investigar mais, pois há que economizar os meios disponíveis devido ao princípio da limitação de bens administrativos. Por isso, pode ser bom para a Administração Fiscal renunciar a mais investigações e aceitar aquela quantificação, embora sabendo que com mais investigações, provavelmente, se encontraria mais matéria colectável. Estes parecem ser os limites do acordo: renúncia a maior ou mais intensa fiscalização, para que o contribuinte considere que pode aceitar aquela quantificação. E, com a aceitação, também está, explicitamente, a renunciar ao poder de impugnar o imposto nos tribunais. Portanto, manter o recurso para os tribunais como princípio sagrado, manter a examinalidade potencial de todos os exames da Administração Fiscal, mas conseguir que esse exame seja restrito aos casos tão limitados quanto possíveis, por decisão voluntária do contribuinte.

Os árbitros, os notários e os juizes reformados, podem ser alternativas para a constituição das Comissões. Porém, passa-se em vista o Direito Comparado e nenhuma solução parece muito adequada. Perante essa perplexidade, não se encontra outra solução, mas é evidente que uma solução melhor seria bem vinda. Na Comissão surgiu a

ideia de, para os casos de maior complexidade, chamar alguém da IGF. A Administração Fiscal e a Direcção-Geral de Contribuições e Impostos não gostaram e a ideia não foi aceite. Essa possibilidade não foi bem vinda, e compreende-se que não seja, porque aqui há também questões de relativo melindre, como não pode deixar de ser.

Relativamente a uma aplicação automática da taxa que possa ter sido acordada ou não com os vários sectores que têm interesse para o caso, a automaticidade, mesmo com base em taxa ou com base em números estatísticos é sempre má. A automaticidade deve ser tão reduzida tanto quanto possível. Deve-se ter sempre um juízo do caso concreto operado a partir de indícios. Mas, se, nalguns casos, isso se revelar demasiado difícil, pode aceitar-se algum grau de automaticidade. Só que, em princípio, parece ser mais justo e mais correcto que, perante o caso, perante indícios disponíveis, se faça uma tentativa de definir o lucro a partir desses indícios que existem.

Relativamente aos profissionais liberais, a questão torna-se mais complicada. De acordo com o que já é conhecido, a única hipótese possível parece ser alguma atribuição de efeitos reconstitutivos do rendimento ao património. O património adquirido pelo sujeito passivo singular parece indicar um certo grau de rendimento, sem automatismos. Os sinais exteriores são, na empresa, o próprio giro comercial, o movimento, o seu fundo de negócios. E são, no profissional livre, a aquisição patrimonial feita por ele durante um ou dois anos anteriores ou até no próprio ano da liquidação. Consequentemente, torna-se aceitável considerar que pode sempre haver uma hipótese de reconstrução do património em termos tão objectivos e tão individualizados quanto possível.

Em relação aos profissionais livres que não apresentem nenhum recibo a Administração Fiscal pode debruchar-se sobre o património. Como, por exemplo, no caso norte-americano onde o Supremo Tribunal de Justiça, em três casos distintos, considerou que os juizes podiam determinar o rendimento desde que as aquisições patrimoniais do contribuinte revelassem, sem margem para dúvidas, uma claríssima desproporção entre o declarado e o adquirido. Uma vez que existe um dever de cooperação, esta prática só poderá ocorrer quando houver uma claríssima desproporção, não se aplicando a casos duvidosos. A esse respeito, considera-se que esses cruzamentos podem ser importados.

Esta matéria pode-se, aliás, articular com o que tem a Lei Geral Tributária sobre a tributabilidade de ganhos ilícitos. Na verdade, não os tributar consistirá na mais completa coqueira fiscal e jurídica que se pode verificar em qualquer país. Qualquer ocorrência semelhante a esse respeito parece ser totalmente deslocada. Manter é uma forma de controlo social global de obrigação jurídica e de controlo social da corrupção.

NOTA SOBRE OS JUROS COMPENSATÓRIOS

Os juros compensatórios — criados na reforma 1958-65 — são aplicados sempre que se retarda uma liquidação (e, conseqüentemente, o pagamento do imposto) por facto imputável ao contribuinte.

São iguais à taxa de desconto do Banco de Portugal mais cinco pontos percentuais, não podendo ser aceites como custos fiscais.

Problemas: o STA é chamado a decidir se o retardamento da liquidação foi culposo ou se foi uma divergência legítima por razões de obscuridade de regime legal.

Se foi por culpa do contribuinte há uma forte penalização: o juro é elevado e acresce à matéria colectável em IRC. Uma sanção automática de constitucionalidade duvidosa.

Se não foi por culpa do contribuinte este é premiado: paga anos depois e sem juros. E a distinção é em muitos casos difícil.

Proposta:

Tomar os juros compensatórios realmente compensatórios: iguais a uma taxa de juro de mercado mais um ou dois pontos (para não incentivar financiamento das empresas junto do fisco) e permitir a sua dedução.

E aplicá-lo sempre, com culpa ou sem culpa uma vez que são financeiramente neutros, quando há um pagamento tardio: deixando a função punitiva para as coimas.

NOTA SOBRE PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS

Introduzidos pelo Código Civil (art^{os} 738^o, 744^o) (já com pouca importância) foram reforçados no IRS e IRC (art^{os} 104^o e 83^o e também por uma norma do Código da Sisa - art. 130^o). Já desapareceram no processo de falências.

Com escassa importância financeira são uma fonte de pequenas e irritantes injustiças: quando as dívidas cíveis são preteridas pelas dívidas fiscais.

Uma norma com papel semelhante, sobre penhoras (art. 300^o do CPT), foi já declarada inconstitucional.

Proposta:

Abolição pura e simples

**A MÁ TRADIÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL EM PORTUGAL:
OS REFLEXOS NO CUMPRIMENTO E NAS GARANTIAS**

A função dos tribunais como garantes em última instância dos direitos dos contribuintes — e como instrumentos da repressão dos comportamentos fraudulentos e evasivos — tem uma má tradição entre nós.

Uma má tradição que historicamente se exprimiu quer na questão prévia — no modo como a administração dermnia os seus litígios com os contribuintes — quer no modo como os tribunais se iam pronunciar (ou não pronunciar) na solução dada a esses mesmos litígios.

Começemos pelo lado da administração:

I — AS DECISÕES IRRECORRÍVEIS DAS COMISSÕES DE REVISÃO

A tradição da tributação segundo o lucro real, realçada pela reforma de 1929, conheceu a sua primeira oposição em termos de política tributária, quando a reforma de 1958-65 tentou europeizar a relação jurídico-tributária com a introdução do lucro real.

Na essa introdução só seria possível com a criação de um sistema de fiscalização muito mais agressivo e eficiente que aumentasse radicalmente o grau de conhecimento pela Administração da situação real do contribuinte e permitisse a não aceitação das declarações falseadas.

Mas os maus hábitos criados à administração pela tradição da solução autoritária dos conflitos levou a que, a breve trecho, e apesar dos protestos do prof. Teixeira Ribeiro (A Contra Reforma Fiscal) se voltasse ao statu quo ante.

E deu-se assim a órgãos da justiça administrativa onde os contribuintes estavam representados ao modo corporativo — as comissões de revisão — poderes para decidir sem recurso em todas as questões de quantificação.

A administração — que dispunha de uma maioria nessas comissões — podia assim tomar decisões inapeláveis: decisões subtraídas ao controlo judicial pois uma doutrina de infalibilidade administrativa nas chamadas questões técnicas — resumida na expressão de que não fazia sentido substituir decisões problemáticas da Administração por outras ainda mais problemáticas dos tribunais — dispensava o reexame judicial das decisões.

Tudo isto apoiado num conjunto de princípios que impossibilitavam quase sempre o conhecimento judicial dos litígios, excepto quando se tratava de puras questões de qualificação.

Primeiro, porque se presumia que o acto tributário era legal: era ao contribuinte que cabia provar o contrário.

Segundo, porque não havia recursos sobre questões respeitantes à discricionariedade técnica: apenas sobre problemas processuais.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

Terceto porque os códigos proibiam que os recursos fossem além da preterição das formalidades legais.

E por isso quase não havia modo de julgar sobre o bem ou mal fundado das decisões administrativas sempre que estas atingiam a zona decisiva da quantificação do imposto.

Ou seja a estrutura orgânica das comissões e os limites legais à possibilidade de recurso criavam uma administração autoritária no sentido de administração paternalista: as taxas eram baixas e as injustiças raras (a fraude e a evasão toleradas e frequentes); mas o que a Administração decidia, estava decidido.

Não admira por isso que tais comissões onde o contribuinte nem sequer podia defender pessoalmente a sua causa ou escolher directamente o seu representante não se apresentassem perante este como estando dotadas do mínimo exigível de imparcialidade e independência e por isso estivessem inteiramente por legítima.

Pois para nós o problema central não era o facto das comissões serem compostas maioritariamente por membros da Administração fiscal: recorrendo ao direito comparado vemos que os "comissioners" que no Reino Unido resolvem grande parte dos litígios são membros da administração fiscal: o problema central está na distância entre a Administração e o contribuinte, na sua dificuldade em ouvir com humildade antes de decidir com autoridade e de forma que convença o contribuinte.

Pois se as comissões estiverem marcadas por uma défice de legitimidade vai necessariamente surgir a tendência para a não aceitação das suas decisões por parte do contribuinte e estas perdem importância como filtro pré-judicial que deveriam ser.

II — A FUNÇÃO DOS TRIBUNAIS

Com as comissões a funcionarem desta forma os tribunais surgiam como o único órgão que poderia conferir uma efectiva tutela aos contribuintes.

Mas a situação destes não era melhor.

Do ponto de vista orgânico, antes da publicação do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (1985) o juzes fiscais tinham uma excessiva ligação com a DGCI o que, mesmo quando não afectava a sua independência, não podia deixar de afectar a sua imagem.

Só após a publicação do ETAF os tribunais administrativos passaram a ser preenchidos com magistrados de carreira mas ainda assim verificou-se um facto bastante negativo: o ETAF previa que antes do acesso a esta carreira especializada, num área mal dominada pelos juristas sem experiência específica nestas zonas, houvesse para estes magistrados uma preparação o especializada.

Ora é sabido que a profissão jurídica no seu conjunto tem tido dificuldade em se adaptar às necessidades da especialização e isso reflecte-se na carreira dos magistrados que circulam entre os mais diversos tribunais sem qualquer esforço de formação prévia,

E foi isso que se passou nos tribunais administrativos e fiscais onde a escolha dos juizes para a primeira instância não teve lugar mediante concurso onde seria apresentado um trabalho sobre um tema administrativo e ou fiscal ou um curso de especialização no Centro de Estudos Judiciários. Como previa o ETAF.

O preenchimento dos lugares em tribunais fiscais por juizes sem preparação prévia não pode assim ter deixado de ter más consequências para o trabalho que lhes ia ser exigido: em especial quando depois da reforma fiscal de 1989 desapareceram todas as barreiras existentes para o recurso aos tribunais fiscais e estes ficaram submersos com impugnações sobre a quantificação dos impostos.

Recursos cujo conhecimento de mérito exige o domínio da matérias (ou pelo menos um conhecimento mínimo) como a contabilidade e o seus princípios.

A entrada desta forma realizada nos litígios fiscais — com as conhecidas especialidades da área fiscal — pelos novos juizes dos tribunais fiscais que só foram adquirindo preparação técnica depois de tomarem posse dos seus lugares, não pode ter deixado de projectar em consequências negativas: ou no tempo necessário para tomar decisões ou na qualidade destas.

Os tribunais viram-se assim submersos com processos de elevada complexidade ou por vezes com bagatelas fiscais (o que foi agravado pelo fim das alçadas) mas sempre com um número excessivo de litígios que não conseguem resolver em tempo útil. Sem conseguirem desempenhar a sua tarefa mais nobre: definir os princípios fundamentais das relações administração-contribuintes e contribuir para uma situação de equilíbrio entre os poderes de que a Administração necessita para desempenhar as suas tarefas e os direitos dos contribuintes.

III — AS SOLUÇÕES POSSÍVEIS

O aliar aos tribunais fiscais de um grande número de processos sobre questões de quantificação do imposto não podem deixar de colocar aos tribunais fiscais um problema quase insolúvel: reexaminar o trabalho da administração, reconstituir os processos de decisão voltar a ponderar questões já ponderadas pela administração. E sendo este reexame um direito constitucional do contribuinte, o sistema deve saber viver com ele.

E por isso a única solução para ele tem de ser a melhoria do trabalho administrativo: a administração tem que ser capaz de convencer o contribuinte que as suas soluções são justas e convencer os tribunais, nos casos em que não conseguiu convencer o contribuinte, que eles estão de acordo com a lei e por isso têm de ser devidamente fundamentadas.

III — 1. O TRABALHO DAS COMISSÕES

Com o Código do Processo Tributário as clássicas comissões corporativas com a representação profissional do contribuinte, que o os Códigos do IRS e do IRC tiveram

em manter, passaram a ter a concórdia das comissões onde o contribuinte podia pleitear directamente: em pessoa ou através de um seu representante.

O pecado original destas comissões eram ser presididas pelo director distrital de finanças ou um seu representante em vez de se caminhar para a nomeação de funcionários qualificados que tenham essa tarefa em exclusivo.

A sua indispensável função de convencimento do contribuinte exige que sejam reforçadas a sua independência e a sua transparência: nomeação de funcionários qualificados em dedicação exclusiva, criação de regras do funcionamento que impeçam a chicanas, reforço da fundamentação nos casos em que o contribuinte não aceita a decisão.

A necessidade de lhe conferir transparência e legitimidade deveria também levar a que nos casos em que o imposto em litígio ultrapassasse certas quantias elas fossem presididas por um entidade estranha à DGC: e a melhor hipótese seria o representante do Ministério Público junto dos tribunais fiscais. Como medida destinada a legitimar as comissões e a reduzir o número de recursos para os tribunais fiscais.

III — 2. A MELHORIA DOS TRIBUNAIS FISCAIS

Independentemente da necessidade de reduzir o número de processos que aflui aos tribunais fiscais há que tomar medidas para aumentar a sua funcionalidade.

Não faz sentido ter tribunais especiais para questões fiscais (com a quebra da regra da competência universal do juiz comum) se não estiverem providos com magistrados com especial qualificação nesta área: e preparação que deve ser uma condição prévia para o exercício de funções.

E a necessária preparação deve ser obtida antes da antes da ocupação de lugares.

Além disso deverá ser revista a situação dos representantes da Fazenda Pública junto dos tribunais fiscais, que deveria ser articulada com a o trabalho das comissões de revisão. E deve ser pensar-se na criação de uma ligação institucional entre representantes da Fazenda Pública e Ministério Público.

A dupla representação do Estado nos tribunais fiscais tem que ser reponderada. Primeiro porque não tem um efectivo fundamento jurídico, uma vez que a Administração pública está também sujeita ao princípio da legalidade que deve defender. E em segundo lugar porque em muitos casos funciona contra o contribuinte por alongar desnecessariamente os prazos de decisão.

Certas questões organizativas — quadro de pessoal para os juizes, poderes disciplinares destes — também devem ser resolvidos.

A regulamentação excessivamente complexa dos recursos, com um regime para cada imposto, o número muito elevado de preclusões por razões processuais também têm que ser reexaminados.

Mas nesta área está ainda por fazer o levantamento exaustivo dos problemas.

IV — AS TENTAÇÕES DO REGRESSO AO PASSADO

A má situação da justiça fiscal tem dois lados: uma má distribuição da carga fiscal entre os contribuintes e impossibilidade de garantir uma tutela judicial atempada para as reclamações destes.

E a má situação existente tem levado a uma defesa difusa de medidas que permitissem o regresso ao passado: quer a o regresso à tributação segundo o lucro normal, quer em questões menores respeitante aos poderes da Administração fiscal.

Mas tal regresso não nos parece possível: a atribuição ao contribuinte dos deveres ligados ao cálculo do imposto (autoavaliação, *self assessment*) não é apenas a forma mais justa de aplicar a lei fiscal. É também a mais eficiente.

A consideração de situações especiais de pequenas empresas com dificuldades contabilísticas pode justificar a criação de regimes especiais: mas não é hoje concebível a determinação administrativa do lucro de centenas de milhares de empresas por vezes com objecto que escapam à detecção administrativa.

E por isso, nos sistemas de hoje, a única solução é atribuir ao contribuinte deveres de cooperação muito intensos com a penalização dos comportamentos desviantes: mas sempre com a determinação do imposto e o dever de dar conhecimento da sua existência e da sua actividade posto a cargo das empresas.

A gestão fiscal tende hoje a consistir no acompanhamento dos deveres de cumprimento postos a cargo do sujeito passivo e na criação de um risco suficientemente elevado para que o incumprimento se tome a excepção em vez da regra.

O regresso a maiores poderes conferidos à administração fiscal não é também uma solução possível: a tentativa que encontramos no relatório Silva Lopes (que no seu todo tem soluções equilibradas e informadas) para um regresso a um ónus da prova a cargo do contribuinte é o exemplo dessa tentativa impossível de regresso ao passado.

E isso não é possível por que hoje já se reconheceu que o direito à fundamentação abrange os actos tributários. E por isso esse dever de fundamentar vai para além do ónus de provar.

Depois porque, em rigor, o ónus da prova tal como está regulado pelo Código Civil só se pode aplicar no processo civil: no processo fiscal, dominado como está pelo princípio da investigação, poderemos falar do ónus da prova objectivo ou material mas não do ónus subjectivo ou formal, que limita (ou limitava antes da reforma do Código do Processo Civil a actividade do juiz).

Podemos ter por isso um ónus da prova a cargo do contribuinte em certas zonas, como sucede com o encargo que a lei lhe atribui de demonstrar que houve exaço na quantificação no caso do recurso a métodos indiciários: uma obrigação de convencer o juiz

ou a administração. Mas não uma obrigação de realizar uma certa actividade probatória sob pena de decair como sucedo (sucedia) no processo civil. O juiz ou a administração podem sempre corrigir as falhas do contribuinte.

E ao contrário do que é convicção generalizada, muitos membros da administração fiscal tendem a pensar que não são os poderes que lhe faltam para poder cumprir a suas tarefas: são, antes, mais informação e uma adaptação mais completa aos modernos métodos de controlo fiscal.

Painel V
O IRS E O IRC

Orador: Dr. M. H. de Freitas Pereira

A EXIGÊNCIA DE MAIOR EQUIDADE NO IRS E NO IRC

1. A questão mais grave que se coloca em termos de IRS e de IRC é a da equidade na tributação. E que quer o sistema normativo em vigor quer, sobretudo, a sua aplicação são fonte de profundas injustiças e, em consequência, o sistema fiscal — onde esses impostos representam um papel importantíssimo — não desempenha uma das suas principais funções, aliás consagrada constitucionalmente, que é a de assegurar a igualdade e promover a justiça.

Parante este quadro, que impõe medidas urgentes, vários caminhos se podem equacionar para melhorar a situação, mas isso deve fazer-se sem pôr minimamente em causa as garantias dos contribuintes.

Assegurar as garantias dos contribuintes significa defender aqueles que cumprem contra os riscos da insegurança e incerteza na determinação das suas coletas e contra eventuais arbitrariedades no processo tributário. Assegurar as garantias dos contribuintes não significa, porém, não pode significar, ausência de meios eficazes de controlo da situação tributária que permita detectar as fugas ao cumprimento das obrigações fiscais.

Parece, assim, que o nosso sistema se deve continuar a basear fundamentalmente no chamado regime da declaração controlada, ou seja o imposto deve ser determinado com base em declaração do contribuinte sem prejuízo do seu controlo a posteriori pela administração fiscal, cujos poderes para o efeito devem ser reforçados.

Julga-se, por isso, de afastar a hipótese de aplicação automática, e sem possibilidade de opção, de métodos indirectos na determinação da matéria colectável, designadamente de métodos indiciários. Assim, a aplicação destes métodos deve ser excepcional, para casos bem definidos na lei, como, aliás, já hoje acontece.

Defender o actual sistema de tributação pelo rendimento declarado — tal como o fez a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal — não significa que tudo esteja bem nesta área, em especial quanto às possibilidades de controlo da verdade declarada. A Comissão verificou que existe um acentuado desequilíbrio entre, por um lado, os encargos de fundamentação e de prova cometidos à administração fiscal e, por outro, o acesso por parte desta a informações relevantes, desequilíbrio que não existe nos outros países analisados. Por isso, a Comissão entende, e estou totalmente de acordo com essas conclusões, que os elementos ao dispor da administração fiscal devem ser ampliados, através de dois vectores

principais, que mereceram unanimidade dos seus membros:

- a) Introdução no sistema de declarações patrimoniais anuais, à semelhança do que acontece na generalidade dos países europeus e que permitam comparar as variações do património com os rendimentos declarados, de modo a poderem tirar-se conclusões num sistema em que o rendimento fiscal é tendencialmente baseado na chamada teoria do acréscimo patrimonial;
- b) Acesso por parte da administração às contas bancárias dos contribuintes e consequente derrogação do sigilo bancário para efeitos fiscais, mesmo assim de uma forma mais mitigada do que a vigente na generalidade dos outros países europeus: não havendo dever de comunicação automática por parte dos bancos dessas contas mas apenas um acesso às mesmas, caso a caso, em situações bem delimitadas na lei, a decidir ao nível mais elevado da administração fiscal, com base em elementos objectivos.

Ao mesmo tempo, a Comissão preconiza um alargamento das situações em que se verifica a inversão do ónus da prova, ou seja quando a administração demonstra, por análise à contabilidade do sujeito passivo, por cruzamento com declarações de terceiros ou através de outros elementos objectivos ao seu dispor, que existem discrepâncias que põem em causa o rendimento declarado, teria de ser o contribuinte a provar, sob pena de aplicação de métodos indiciários, que as suas declarações estão correctas e não contém qualquer omissão.

2. O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares — IRS —, ainda que seja o segundo imposto mais importante do sistema fiscal português (prevê-se que proporcione uma cobrança em 1997 de cerca de 1100 milhões de contos), não tem ainda em Portugal o peso que alcançou noutros países da União Europeia (representava, em 1994, 18,7% das receitas fiscais totais e 6,2% do PIB contra, na média dos 15 países da União Europeia, 26,5% das receitas fiscais totais e 11,5% do PIB). É, no entanto, nos aspectos de equidade que esse imposto coloca mais problemas: cerca de 25% das suas receitas provêm de taxas libertárias e nos outros 75%, pode estimar-se em cerca de 90% as que têm origem em rendimentos do trabalho por conta de outrem. Mais preocupantes são ainda as conclusões que resultam da análise do rendimento médio declarado por profissionais livres e empresários em nome individual, enquanto nas categorias A e H o rendimento anual médio por declaração foi, em 1994, de cerca de 2000 contos anuais, na categoria B foi de 917 contos por ano e na categoria C de 635 contos por ano. Estes valores colocam a toda a sociedade portuguesa um desafio em termos de justiça fiscal cuja resposta não pode ser mais adida.

Perante este diagnóstico, entende-se que se justificam plenamente as medidas atrás enunciadas quanto ao reforço das possibilidades de controlo dos rendimentos declarados e, além disso, as propostas voltadas predominantemente para a melhoria da equidade fiscal, apresentadas pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, algumas das quais já assumidas como necessárias na Lei do Orçamento do Estado

para 1997. Das propostas apresentadas pela Comissão as dez que me parecem mais importantes são as seguintes:

- a) Previsão na lei de critérios que permitam, à semelhança do que acontece na generalidade dos países europeus, a tributação das remunerações acessórias ou vantagens em espécie, desenvolvendo-se os passos já dados nesse sentido e completando-se, sempre que for caso disso a regulamentação em vigor para a tornar eficaz e operacional;
- b) Englobamento obrigatório para efeitos de tributação dos rendimentos auferidos por residentes actualmente sujeitos a taxa liberatória, excepto eventualmente, embora por razões diferentes, dos juros de depósitos e dos prémios de jogo, impondo-se o registo obrigatório das acções ao portador e mantendo-se o actual regime de atenuação da dupla tributação económica com base no IRC efectivamente pago pelas sociedades que geraram os lucros;
- c) Aplicação a todas as mais-valias de um regime uniforme de tributação, de acordo com o qual seriam sempre equiparadas ao rendimento "ordinário" quando os activos fossem detidos até um certo período de tempo (por exemplo, 12 meses) e seriam englobadas por metade do seu valor quando a detenção ultrapassasse esse período, excluindo-se, no entanto, de tributação as mais-valias de pequeno montante relativas a valores mobiliários;
- d) Alteração da definição de rendimentos de capitais para efeitos da correspondente categoria de IRS de modo a ajustá-la à realidade em que operam os mercados financeiros em constante evolução na busca de novos produtos e novos tipos de remuneração de tais produtos, o que deverá passar pela adopção de uma técnica legislativa semelhante à utilizada em outros países segundo a qual deveriam ser sempre como tal considerados os rendimentos implícitos resultantes de uma aplicação de capitais;
- e) Transformação da categoria I (Outros rendimentos) numa verdadeira categoria residual em termos de IRS de modo a acolher-se, na maior extensão possível, o modelo de rendimento acréscimo que serve de base à definição de rendimento tributável, o que implicará uma expressa delimitação negativa de incidência em relação aos rendimentos abrangidos pelas diferentes categorias que não se desejam tributar e a previsão de que os incrementos patrimoniais líquidos verificados no período de tributação integram a categoria I desde que não abrangidos pelas outras categorias de rendimentos, não estejam expressamente excluídos da tributação ou não estejam sujeitos ao imposto sobre as sucessões e doações;
- f) Reposição da possibilidade de comunicabilidade das perdas verificadas na categoria de rendimentos prediais aos restantes rendimentos, pois não existem aí as razões de combate ao planeamento fiscal que justificam, em relação a outras categorias de rendimentos, esse entorse ao princípio da tributação unitária;
- g) Criação de condições para a evolução para um regime de tributação separada dos

- elementos do agregado familiar, que evite as actuais discriminações em função do estado civil e permita eliminar as presunções de residência de todo o agregado familiar em consequência da residência de apenas um dos sujeitos passivos a quem incumbe a respectiva direcção,
- h) Adopção, tão cedo quanto as receitas proporcionadas pelo alargamento da base tributável o permita, de medidas tendentes a aumentar os limites de não tributação em IRS e de alargamento dos escalões de progressividade desse imposto, entendendo-se que a actual taxa marginal de 40% é atingida demasiado rapidamente na actual estrutura de taxas;
- i) Introdução de maior neutralidade fiscal em relação ao tipo de despesas elegíveis para efeitos de abatimentos ou deduções, designadamente no sentido de permitir que os seguros que cubram exclusivamente riscos de doença sejam abatíveis nas mesmas condições que as despesas de saúde ou que as contribuições para fundos de pensões abertos tenham o mesmo regime que as aplicações em planos de poupança-reforma, desde que os condicionaisismos sejam idênticos;
- j) Profunda reformulação das despesas que podem ser abatidas ao rendimento líquido e dos benefícios fiscais existentes, no sentido de, sem prejuízo dos direitos adquiridos, eliminar grande parte deles, sendo apenas mantidos os relativos à aquisição de habitação própria, poupança para a reforma, pequenas poupanças e donativos a instituições socialmente relevantes, que devem assumir a forma de deduções à colecta e não de deduções à matéria colectável como actualmente.
3. O imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas — IRC — é o terceiro imposto mais importante do sistema fiscal português (prevê-se que em conjunto com a derrama as suas receitas rondem os 600 milhões de contos em 1997) e o seu peso é já muito similar ao que os impostos sobre lucros têm na estrutura fiscal de outros países da União Europeia: o IRC representava, em 1994, em Portugal 7,1% das receitas fiscais totais e 2,3% do PIB e na média dos 15 países da União Europeia, 6,4% das receitas fiscais totais e 2,7% do PIB. Verifica-se assim — o que neste imposto é particularmente importante por razões de competitividade internacional das empresas portuguesas — que, em termos globais, as receitas fiscais do IRC não devem aumentar ao ritmo em que cresceram nos últimos anos. No entanto, as receitas fiscais do IRC estão longe de estar consolidadas atendendo a que é muito restrito o número de empresas que contribuem significativamente para as mesmas (2000 sociedades, ou seja, pouco mais que 1% do número total de sujeitos passivos, representam 75% do IRC liquidado e, desagregando, as 50 maiores são responsáveis por 51% e apenas 3 por cerca de 30%) e basta uma das maiores ter alguma demagem nos seus resultados para o IRC entrar em queda. A evolução nos últimos tempos é até no sentido de uma maior concentração e o que há é que aumentar a dispersão do número de contribuintes efectivos. Mas mais preocupantes são ainda as questões de equidade que o regime põe quanto à reparti-

ção da carga fiscal — o número de contribuintes que não pagam IRC citou-se, em 1994, em 60% do total, para o que em muito contribui o reporte de prejuízos dado que o número de empresas que apresenta resultado fiscal negativo é de 47%.

Há, portanto, que aperfeiçoar o IRC. Nesse sentido, a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal preconiza várias medidas, de que me permito destacar as cinco seguintes:

- a) Revisão global dos benefícios fiscais com reflexos no IRC, que continuam a ser muito elevados (só em isenções temporárias, reduções de taxa deduções ao rendimento e deduções à colecta pode estimar-se o seu custo em cerca de 70 milhões de contos 7), o que fez baixar, em 1994, a taxa nominal de IRC de 36% para uma taxa efectiva de 25%, situação que é ainda mais grave no sector financeiro (a taxa efectiva na banca e seguros ronda os 20%), para o que muito tem contribuído a chamada zona franca da Madeira cujo regime carece de ser reequacionado;
- b) Redução da taxa nominal de tributação dos lucros para 33% - 35%, incluindo derramas, contra os 39,6% em vigor, que, no contexto europeu, se revela já muito elevada;
- c) Previsão do alargamento do período de reporte de prejuízos para 10 anos relativamente aos prejuízos apurados durante os 5 primeiros exercícios de funcionamento por empresas que realizam investimentos significativos e manutenção do regime actual (reporte até 6 anos) quanto às restantes enquanto não for ultrapassada a actual situação de apresentação de prejuízos sucessivos por tão elevado número de empresas: anualmente é declarado para efeitos de IRC um total de 1000 milhões de contos de prejuízos fiscais;
- d) Aperfeiçoamento das regras relativas à eliminação da dupla tributação económica dos lucros das sociedades, alargando a aplicação do regime das sociedades-mãe e filiais (artº 450 do Código do IRC) fazendo baixar o limiar de participação de 25% para 10% e calculando o crédito de imposto por dupla tributação económica com base no IRC efectivamente pago pela sociedade que distribui os lucros;
- e) Estudo da introdução de um imposto mínimo sobre as sociedades, que deveria assumir a forma de um imposto sobre os activos brutos das sociedades, com limites mínimo (por exemplo 300 contos) e máximo (30000 contos) e ser dedutível na colecta do IRC (ou o contrário).

Painel VI

O IVA

Orador: Prof. José Guilherme Xavier de Basto

1. De todos os impostos do sistema fiscal português, o IVA e os impostos especiais são seguramente os mais dependentes de decisões de política fiscal que transcendem a soberania nacional. É nestes impostos, com efeito, que mais se faz sentir o peso da harmonização da União Europeia. É certo também, por paradoxal que pareça, que é nestes impostos, especialmente no IVA, que porventura é mais fácil, quando exigências orçamentais o impuserem, actuar sobre as taxas, elevando-as. As dificuldades políticas de elevação de taxas em matéria de tributação do rendimento são evidentes, enquanto, na tributação indirecta, o efeito de anestesia fiscal continua a dar uma, posto que pequena, margem de manobra aos legisladores nacionais, já que a matéria das taxas continua largamente intocada pela harmonização comunitária.

Claro que as instâncias de decisão política nacionais — o Governo e a Assembleia da República — intervêm na construção da política comunitária em matéria fiscal e portanto, também em matéria de IVA. Tratando-se, todavia, de matéria subordinada ao grande projecto, politicamente assumido, de realização da união económica e monetária, não é grande, também aí, a margem de manobra dos decisores.

2. Vale a pena referir as modificações estruturantes que vão resultar da harmonização europeia.

Elas consubstanciam-se num projectado novo sistema comum de IVA, uma etapa final da harmonização que se segue ao regime entrado em vigor em 1993 e cujo texto normativo básico é a directiva 91/680/CEE.

Dois alterações, relativamente ao regime actual, têm de qualificar-se como muito importantes:

- a passagem para a cobrança do imposto na origem relativamente a todas as transacções efectuadas no interior da União Europeia, incluindo as que ocorrem entre sujeitos passivos;
- a fixação de um lugar único de tributação para cada operador, em princípio, o lugar onde se situa a respectiva sede, independentemente do Estado membro em que se realizam as operações.

Estas duas alterações ao regime actual do IVA — que constituem os dois pontos básicos das propostas da Comissão europeia — têm importantes consequências no funcionamento do sistema do imposto.

Assim, e em primeiro lugar, retiram-se os efeitos de redistribuição da receita do IVA em desfavor dos países importadores líquidos, entre os quais Portugal, efeitos que, na pro-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

posta da Comissão, são anulados pela acção de um mecanismo de compensação de base macroeconómica.

Por outro lado, o novo sistema, uma vez implantado: originará uma radical simplificação das regras de localização das operações, uma vez que se passará a operar com uma única regra de localização das operações tributáveis interiores ao espaço comunitário, em vez da multiplicidade de regras hoje existentes. A simplificação pode ter consequências muito favoráveis no que toca ao controlo da fraude e da evasão.

Por último, advirte-se que as novas regras, na ausência de ulterior aproximação de taxas, podem ter consequências negativas para a neutralidade comercial, em especial no que respeita a determinadas operações, efectuadas com não sujeitos passivos, ainda hoje excluídas da tributação na origem (vendas à distância, aquisições de meios de transporte novos, aquisições por pessoas colectivas não sujeitos passivos de IVA).

3. Para Portugal, a passagem para o regime definitivo acarreta perdas financeiras, cuja estimativa provisória parece ser de 12% da receita de IVA, que terão de ser colmatadas pelo mecanismo de compensação. Poderá, porém, oferecer a vantagem de diminuir a fraude, que se julga avultada nas transacções intracomunitárias.

No que respeita ao risco de distorção comercial resultante da falta de aproximação de alíquotas, é certo que os Estados membros já terão absorvido o impacto principal da cobrança na origem, pois é esse já hoje o sistema que vigora nas transacções em que o adquirente é um particular, e não se têm revelado intoleráveis os desvícs de comércio. Em Portugal, as distorções no comércio com a vizinha Espanha devem-se, por certo, mais a comportamentos de evasão do que à simples divergência de taxas.

Claro que as não muito significativas distorções dependem da existência dos regimes de excepção para os meios de transporte novos, para as vendas à distância e para as aquisições por não sujeitos passivos institucionais, que a Comissão pretende eliminar no regime definitivo. Se for assim, só uma grande aproximação de alíquotas, no limite a uniformização, permitirá eradicar a fonte dessas distorções. A grande aproximação de alíquotas, todavia, retira flexibilidade à política fiscal nacional não permitindo que cada país adapte a estrutura de taxas aos objectivos visados.

4. O problema de política fiscal mais significativo, em matéria de IVA, parece, todavia, ser o do tratamento das transacções de imóveis, ou seja, o da substituição da sisa pelo IVA.

A substituição tem aspectos positivos, mas suscita dificuldades. O projecto é o de abolir o imposto municipal de sisa e passar a aplicar o IVA sobre as transmissões de imóveis novos e de terrenos para construção, como aliás decorre da aplicação do regime geral do IVA europeu, onde tais transmissões — mas já não as de imóveis não novos e de terrenos que não sejam qualificáveis como terrenos para construção — são sujeitas ao imposto.

Os aspectos positivos de uma reforma nesta linha são, a meu ver os seguintes, apresentados em fórmulas concisas:

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

- a própria abolição da sisa, na medida em que se trata de uma sobrevivência de imposições ultrapassadas, não tendo um papel claro no sistema fiscal nacional, em que a tributação da despesa é atribuída ao imposto geral de consumo, que é o imposto sobre o valor acrescentado;
- a incidência de tributação apenas sobre imóveis novos e terrenos para consolidação, com efeitos prováveis de favorecimento da manutenção do parque habitacional;
- a neutralidade de tratamento dos bens imóveis enquanto activo imobilizado das empresas; gerais de dedução do IVA e não ao sistema do pro-rata de dedução, ou ao complexo regime de opção pelo IVA.

A reforma tem, todavia, algumas dificuldades, que poderão tornar impraticável a sua adopção em curto prazo.

As mais relevantes dessas dificuldades são as seguintes, aqui indicadas, de novo, em formulação sintética:

- alteração do elenco dos impostos municipais, revelando-se eventualmente necessário encontrar receitas municipais de substituição;
- tributação porventura demasiado elevada das transmissões de casas de habitação novas, já que a taxa reduzida do IVA só pode ser aplicada, segundo as regras comunitárias, à construção social (posto que a aplicação do IVA viesse a eliminar a tributação oculta hoje contida no preço dos imóveis destinados a habitação);
- neutralidade, que pode ser julgada excessiva, no tratamento fiscal do bem habitação e conseqüente menor flexibilidade da política de favorecimento fiscal da compra de habitação que, através da sisa, pode ser executada através da isenção e da gradação da taxa.

5. Nas restantes zonas de regulamentação do IVA por enquanto ainda à mercê de escolhas livres de política fiscal, pode dizer-se que a agenda, em matéria de IVA, é mais ou menos consensual.

Para além da correcção de pormenores de regulamentação — alguns dos quais são referidos no Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal — merecem referência especial os seguintes aspectos:

- encurtamento gradual do período de entrega do imposto, prosseguindo a linha já encetada;
- estabelecimento de um pagamento anual para pequenos operadores já contemplado no regime especial dos pequenos contribuintes de próxima entrada em vigor;
- estabelecimento de regimes de exigibilidade de caixa para certas categorias de operações já previsto também para um futuro próximo.

6. Pouco tenho a dizer, nesta intervenção introdutória quanto à tributação especial ou selectiva do consumo.

No que respeita aos impostos sobre consumos específicos (IEC) trata-se de tributos harmonizados à escala da União Europeia e em que o grau de harmonização é até superior ao que se verifica no IVA.

Dos impostos especiais com relevo, o único que está fora do campo da harmonização é o imposto automóvel (IA), que é o mais impopular de todos eles. Continuarão a sentir-se por certo pressões para a sua abolição ou para a sua reforma no sentido da sua substituição por um imposto *ad valorem*.

A actual natureza específica do tributo (atendendo à cilindrada dos veículos) não tem justificação técnica e parece visar unicamente a defesa, através do isolamento, do mercado nacional dos veículos usados. O IA tem conseguido eventualmente alguns resultados neste domínio, posto que já se venha assistindo a entradas significativas de veículos automóveis não novos provenientes de outros Estados membros da União Europeia.

A receita do imposto é, porém, ainda significativa: para 1997 foram orçamentadas cerca de 169 milhões de contos. Tudo parece aconselhar, pelo menos a curto prazo uma estratégia conservadora, mantendo o imposto, como aliás é típico dos sistemas fiscais dos países pequenos, em que não há indústria automóvel autóctone.

Painel VII

GARANTIAS E BENEFÍCIOS FISCAIS DOS CONTRIBUINTES**Orador: Dr. Medina Carreira**

O Defensor do Contribuinte é uma instituição que tem que trabalhar numa base de grande informalidade e rapidez para que, efectivamente, possa emitir pareceres e recomendações em tempo oportuno no sentido de colmatar, de alguma maneira, as demoras da Administração Fiscal e dos tribunais, perante o contribuinte.

O relatório da comissão do Professor Silva Lopes, na parte que concerne a processos, conclui que, se o fluxo de entradas e de saídas das impugnações se manter, permitirá que todas as que estão presentes necessitem de quarenta e dois anos para acabarem. Crê-se que a figura do Defensor do Contribuinte poderá ajudar a colmatar situações como esta.

Como aspecto fundamental, deverá afirmar-se que o Defensor do Contribuinte não influencia, não revoga, não modifica e não substitui o conteúdo das relações tributárias.

O Defensor do Contribuinte é nomeado por despacho conjunto do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças para um mandato, improrrogável de sete anos. É uma entidade com intervenção independente, funcional e hierarquicamente, e inamovível, o que significa que durante os sete anos, tal como um qualquer magistrado não será substituído o titular do cargo. Não será responsável civilmente ou criminalmente pelos seus pareceres e recomendações. Considerou-se um quadro de incompatibilidades, relativamente amplo de forma a preservar a sua imagem e acção.

Esta figura, a ser criada, conviria que se mantivesse muito distanciada de tudo o que concerne ao Ministério das Finanças, tanto a nível material e jurídico como a nível hierárquico e funcional.

O Defensor do Contribuinte deve preservar o sigilo absoluto do que o contribuinte diga e entregue, e de tudo o que a Administração Fiscal forneça como informações e dados, em relação a cada caso que seja colocado pelo contribuinte.

Um aspecto a demarcar consiste na inexistência de retorno dos elementos para a Administração Fiscal, pois isso quebraria o vínculo fiduciário entre o contribuinte e o Defensor do Contribuinte.

Segundo a Lei Orgânica do Ministério das Finanças o Defensor tem um estatuto algo próximo do de Director Geral. Esta equiparação poderá não ser nada benéfica. Podendo provocar uma rejeição à figura do Defensor Oficioso pelo contribuinte.

O processo desencadeia-se com uma petição inicial, que pode ser escrita ou oral, sendo depois seguida com uma instrução de carácter meramente documental - do que o contribuinte diz e do que a Administração explica ao Defensor para a apreciação do problema do contribuinte tenha apresentado - é indispensável que se preveja uma tramitação, o mais simples e informal possível, que permita, com bom fundamento técnico, que o defensor tome uma posição final sobre aquilo que lhe seja submetido.

Deve considerar-se a existência de suspensão de prazos para reclamação ou para impugnação para casos que estejam em curso ou que sejam submetidos ao Defensor. Esta suspensão deve ser admissível desde que o contribuinte garanta a obrigação fiscal em causa.

Esta posição é baseada na necessária celeridade da acção do Defensor do Contribuinte.

A articulação entre o Provedor de Justiça e o Defensor do contribuinte deverá decorrer em harmonia, porque afinal a figura do Defensor é uma figura com maior especialização em matéria de fiscalidade. Sendo assim, este toma-se numa espécie de "Provedor" mas qualificado tecnicamente para esta matéria. Desta forma, ao se clarificar se as zonas de acção, é a própria vida que é clarificada.

Painel VIII

PROBLEMAS DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL E ADUANEIRA**Orador: Dr. Alberto Ramalheira**

O diagnóstico está feito, as recomendações estão apresentadas. Podendo ou não concordar-se com elas, é chegado o momento da execução.

No entanto, há aspectos que necessitam de aprofundamento pela sua delicadeza e pelas implicações que têm. Não há dúvida que é necessário que nesta fase de execução seja feita uma programação, uma orçamentação e um desenvolvimento desta vontade política. Aqui é importantíssimo o empenhamento do Ministério das Finanças, mas, por outro lado, há que conquistar os funcionários para as mudanças que se tomam necessárias. Portanto, há um trabalho muito importante a realizar no âmbito do Ministério na conquista dos funcionários, e preparação de opinião pública para estas propostas de mudança.

Hoje, se queremos que os sistemas de gestão sejam eficientes e orientados para a satisfação do destinatário final, estes têm que obedecer a determinados critérios de eficiência, eficácia e de flexibilidade, não sendo muito diferente aquilo que se propõe para uma entidade que gere e administra os impostos e as receitas fiscais e aquilo que se propõe para uma instituição bancária ou uma grande empresa. Esta foi uma das conclusões a que se pôde chegar, embora com as suas especificidades próprias.

É evidente que há que ter em consideração todo um conjunto de pressupostos de grande importância. A Administração Pública tem que estar cada vez mais próxima do cidadão, tem que estar atenta ao cidadão, tem que fazer, tal como as empresas, estudos de Marketing, no sentido de segmentar as pessoas a quem se dirige pelas suas características — as grandes empresas, as pequenas empresas, o cidadão comum — ou seja, há todo um trabalho que tem que ser feito.

Ao praticar-se uma gestão por produtos, considera-se que cada imposto é um produto, e cada produto tem o seu gestor próprio que dá elementos para a sua formulação e também para a sua melhoria e melhor adequação às necessidades que o produto pretende conseguir. Portanto, é de conduzir que é necessário que a Administração Fiscal tenha uma configuração e gestão semelhante à gestão empresarial, com objectivos definidos, com a definição de centros de custos, com a aplicação permanente do critério do custo benefício, autonomia administrativa e financeira, com gestão autónoma de pessoal, e dos recursos materiais. Deverá ainda, possuir instrumentos de fiscalização e controlo, por forma a garantir o melhor possível a prossecução dos seus objectivos. Por exemplo, a Direcção-Geral das Alfândegas tem um dos seus instrumentos fundamen-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das jornadas Fiscais

tais noutra instituição, sendo difícil a sua articulação com a Guarda Nacional Republicana e a antiga Guarda Fiscal.

Há que olhar para as instituições com olhos de racionalidade da gestão tendo em consideração a experiência obtida nas empresas, quer privadas quer públicas, e noutros sistemas, como por exemplo, no Benchmarking, com os quais nos podemos comparar.

Deve-se ter sempre em consideração o ponto de partida e saber qual o ponto de chegada a atingir, e depois fazer todo um caminho crítico que minimize os custos da mudança e prepare adequadamente.

Algumas questões podem ser levantadas: Será que é preferível ter uma só Administração Tributária, ou seja, uma só instituição que faça o lançamento, liquidação e cobrança de tudo o que sejam impostos, locais ou centrais, e contribuições para a Segurança Social; ou deverão deixar-se que se mantenham os actuais centros de decisão nessa matéria e que estejam diversificados, dependendo de outros Ministérios.

No perspectiva de longo prazo, ou mesmo numa perspectiva ideal, talvez se devesse ter uma única instituição a quem coubesse a gestão e toda a administração do que são receitas públicas, sejam elas a nível central ou local, ou de Segurança Social.

Pela experiência que se tem em Portugal e por exemplos recolhidos noutros países onde já se verifica a existência de uma gestão unificada — uma só administração tributária, outro problema se levanta. No caso da unificação da Administração Tributária e perante a indecisão quanto à figura jurídica a adoptar-se (um Instituto Público ou uma Direcção-Geral), talvez o Instituto Público seja a mais adequada. Um Instituto Público que tenha características que lhe permitam fazer uma gestão empresarial e, portanto, que tenha a flexibilidade e autonomia de gestão de pessoal, de recursos humanos, orçamentais, etc.

Deverá ter uma gestão flexível atenta a todas as capacidades de cobrança e não ficar limitada, retralida, por limitações orçamentais. Numa gestão do tipo empresarial, eficiente e flexível, é necessário, por vezes, gastar uma unidade monetária a mais, que poderá ter como resultado futuro a recolha de uma e meia.

Isto, porque num serviço público ou numa Direcção-Geral, como a Direcção-Geral dos Impostos, ou a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, os gastos não podem ser encarados de forma negativa, se esses gastos forem importantes para obter receitas. Não podem ser comparadas, nestes termos, com os gastos que se fazem em qualquer outra Direcção-Geral em que, em princípio, consistirão simplesmente em despesa pura, pois não têm a função de cobrança de receitas. Portanto a lógica é diferente, e o que é diferente tem que ser tratado diferentemente. Deste modo, não se pode admitir que a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo estejam sujeitas às mesmas regras da contabilidade pública que qualquer outra Direcção-Geral.

O que acontece na realidade, é que, por vezes, devido à rigidez da gestão existente, certas decisões verdadeiramente importantes não se podem concretizar. Isto cenário é muitas vezes frequente nas escolas, nos hospitais, e em muitos sítios. Esta é a tal "ineficiência X" que é levada a níveis extremamente elevados por falta de determinados factores produtivos que, com um acréscimo relativamente pequeno de gasto, iria aumentar, certamente, a eficiência e reduzir a "ineficiência X".

É evidente que este Instituto Público deverá ter um Presidente e um Conselho de Administração. E não deverá haver dúvida de que tanto a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo se devem manter, com toda a sua composição de início. Tudo funciona como se fossem entidades, hoje são Direcções Gerais, em que os seus directores gerais fariam parte do Conselho de Administração, cujo Presidente viria coordenar e dar unidade, mas os próprios directores actuais poderiam participar neste Conselho de Administração.

Este organismo deve ter os seus próprios meios, além de gerir os seus recursos humanos e recursos materiais; e nestes últimos, os recursos fundamentais que tem que gerir são os recursos de informação com coerência, unidade e trabalhando em conjunto, eliminando-se uma série de duplicações.

É evidente que ao nível de cada Direcção-Geral, que seria um departamento, deverá cada vez haver uma maior descentralização de decisões, visto que as decisões não podem ir todas ao Conselho de Administração do Instituto. Portanto, as decisões terão que ser escalonadas em cada um dos níveis, e também aí, o Director Geral, e também o vogal do Conselho de Administração do Instituto Público deverá ter o seu Conselho Directivo, ou seja, os actuais subdirectores. Visto isto, deve-se privilegiar cada vez mais a decisão colegial porque ela tem a possibilidade de dar mais coerência às decisões e às medidas, o que permite garantir qualidade de decisão e aprofundamento das sinergias que possa haver, eliminando-se duplicações e outras incongruências.

Quanto ao funcionamento de estruturas, somos hoje confrontados com serviços que vêm, do passado, fortemente centralizados, o que gera um certo modo da descentralização. Por vezes, acontece que se procede à elaboração da descentralização e depois depara-se com uma situação de indecisão sobre a existência ou não de uma estrutura intermédia ou se as bases, por exemplo, as Alfândegas, ou as Repartições de Finanças devem depender directamente da Direcção-Geral.

A criação de estruturas intermédias pode ser benéfica, pois, a existência de uma Direcção-Geral mais distante da sua unidade de base, como é o caso das Alfândegas ou das Repartições de Finanças, tendo no meio uma estrutura de coordenação, de unificação de métodos de trabalho, que garantirá apoio técnico, gerará economia de meios que não poderá existir ao nível da base, facilitando a execução das tarefas, pois as acções e decisões não estavam centralizados na Direcção-Geral.

Dentro do espírito de trabalho em equipa já preconizado para o Instituto Público e para as Direcções Gerais que devem trabalhar em colegialidade, deverá haver, num nível intermédio, um animador, um coordenador de equipas. Isto porque, hoje em dia, nota-se uma grande necessidade de as pessoas sentirem que há alguém que trabalha com eles, os anima, e que realmente não estão a uma distância exageradamente grande dos serviços centrais. Mas isto só é possível mediante a descentralização, a desconcentração, que leva à aproximação do público e que a esse nível seja possível dar o máximo de respostas sobretudo respostas standardizadas, porque efectivamente outras respostas que exigem outra elaboração técnica têm que provavelmente que subir ao nível intermédio, ou até mesmo ao nível central. Por isto é que se tem que escalonar equipas técnicas que estejam ao nível intermédio ou mesmo central.

A motivação é, de facto, fundamental. A motivação deve ser, hoje, vivida como um trabalho de equipa, e não ser só realizada a nível pecuniário, este deve ser um empolgar da equipa que deve ser conduzida pelos líderes. Para tal, são necessários gestores, mas também, e sobretudo, líderes. Líderes da equipa que saibam motivar a sua equipa. É evidente que, para atingir os objectivos determinados é necessário avivar a motivação de natureza humana, e a participação dos membros nas equipas, e participação na definição dos objectivos, tomando-os correntes entre si. Mas para tal, também é fundamental, e como se vê na realidade, a existência dos incentivos materiais.

Outro aspecto importante é o problema da fiscalização. É evidente que nos casos da fiscalização e da luta contra a fraude coloca-se muito a questão se estas actividades devem estar centralizadas ou descentralizadas. É evidente que se pode sempre admitir a hipótese de haver centralização da programação, dos critérios, etc., e haver descentralização da execução. Esta execução poder estar integrada ao nível das estruturas de base. Também se pode defender que este serviço, pela sua importância estratégica, seja conduzido a nível central e que as equipas, ainda que no campo, e que estejam a trabalhar junto das próprias Alêndegas ou Reparações de Finança, devam estar funcionalmente e hierarquicamente dependentes do serviço central. Deve-se admitir que isto pode funcionar, embora origine algumas despesas e ajudas de custo, mas pode, de facto, dar alguma eficácia de coordenação das acções. Há uma experiência e há uma proposta nesse sentido, que é a chamada "dupla dependência", dependendo, estas equipas, funcional e hierarquicamente de um serviço central, e eventualmente, de um serviço local. Porém, a experiência das duplas dependências não é muito feliz.

O problema da fiscalização e da luta contra a fraude é de extrema importância, pois permite criar todo um ambiente de respeitabilidade do sistema porque realmente, muitas vezes "é o medo que guarda a vinha". É o medo que os agentes económicos têm de poder vir a ser spanhados acaba por funcionar favoravelmente no sentido de não incoremem em fraude. Mas este tem que ser um sistema credível. Este ponto é de grande importância. Esta credibilidade tem que ser dada pelo bom funcionamento que pode

perfeitamente ser baseado numa perspectiva centralizada. É evidente que o ponto referente à descentralização remete obrigatoriamente para a consideração segundo a qual terá de haver uma auditoria a funcionar muito bem, sendo os seus serviços fundamentais. Visto isto, parece claro que o risco que se corre na descentralização é um risco que vale a pena correr pois pode considera-se que seja um risco calculado, e existir uma boa organização de uma auditoria interna. É, quem sabe, uma auditoria externa também não seria de desaconselhar, mas este ponto pode ficar em aberto.

Toma-se, agora, evidente que estão já criadas condições para que se avança, existindo independência política.

Um outro aspecto fundamental é o da gestão do pessoal. Esta gestão deve ser flexível, moderna, com critérios de selecção novos, tendo em atenção os perfis das pessoas e sobretudo toda uma formação para os que entram e para os que estão. A formação, e numa área tão importante e tão exigente tecnicamente como é esta, é uma exigência fundamental e permanente. Para tal poder-se-ia criar um Instituto de Formação do Ministério das Finanças, não devendo cada Direcção-Geral dar a sua própria formação, à semelhança do Instituto de Formação Bancária. Este Instituto de Formação poderia ter uma formação de base, comum a todos, e depois, ter uma formação especializada, podendo essa formação especializada não funcionar todos os anos. Poderia funcionar, por exemplo, um ano para os aspectos aduaneiros, outro ano para aspectos tributários, de forma a haver uma certa maleabilidade.

Um outro aspecto importante na gestão que é fundamental para as instituições Financeiras, é a recuperação de dívidas. Este Instituto Público devem ter uma grande preocupação de análise da matéria colectada e, portanto, de impostos potenciais; medir bem aquilo que existe na realidade e ter uma percepção correcta daquilo que se está a perder, isto tudo para que a partir daí se consiga atingir o objectivo determinado que é atingir a equidade fiscal e não, que paguem apenas alguns.

O Sr. Ministro tem sublinhado uma imagem de que se vai fazer alguma coisa no sentido de que todos paguem, e que paguem adequadamente. Este aspecto é muito importante, pois é fundamental que a Administração Fiscal tenha informações de base provenientes de várias fontes; que essas informações fossem cruzadas e que fosse possível obter para cada cidadão e para cada agente económico pagador uma espécie de conta corrente". Desta forma, todos os pagamentos, todas as transferências monetárias seriam identificadas com o seu número fiscal e haveria uma centralização de informação em que cada pessoa era identificada nos seus fluxos, quer de receitas, quer de despesas, a partir de todas as contas que se fazem, de toda a natureza. É possível realizar nos dias actuais, o que auxiliará na redução daqueles que continuam a ser fraudulentos.

Toda a gente deveria assumir isto como um ponto de honra ético, e aceitar que os fluxos de rendimentos pudessem ser centralizados, de forma a que o Fisco tivesse pos-

sibilidade de controlar as declarações, sendo que numa fase mais final, as declarações tornar-se-iam desnecessárias porque já estariam todos os movimentos registados.

É evidente que tudo isto pressupõe, numa perspectiva de gestão empresarial, além do planeamento e de definição de objectivos, a existência de controlo de gestão. Aqui será necessária a existência de todo um conjunto de colheita de elementos por produtos, neste caso, por impostos, ao nível de cada uma das estruturas de base, portanto intermédias e centrais. Quer dizer, que é necessário criar todo um conjunto de informações que nos permita medir a produtividade de cada serviço.

Seria positivo que uma gestão tributária centralizasse os problemas que lhe são específicos e que não esteja sobrecarregada com outras preocupações, que são importantes para o funcionamento, como as obras. Esta instituição não tem que ter tudo, tem até por vezes que recorrer a fontes externas para a segurança, a limpeza. Deve-se pensar em termos de uma instituição que seja profundamente tecnicizada e que alivie todas as funções que não tenham especificamente a ver com a matéria colectável, a liquidação, a cobrança, a fiscalização ou todos os serviços inerentes a uma boa Administração.

Painel IX

TRIBUTAÇÃO LOCAL E REGIONAL

Orador: Prof. Eduardo Paz Ferreira

Queria, em primeiro lugar, agradecer a Suas Excelências o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais o honroso convite para integrar este seminário de reflexão e felicitá-los pela iniciativa que reúne um tão elevado e qualificado número de especialistas na área fiscal. É-me especialmente grato, aliás, aprofundar o diálogo que venho mantendo sobre estes temas com o Professor Doutor Sousa Franco desde que este, nos já remotos anos finais da década de 70, aceitou, generosamente, orientar a minha dissertação de mestrado consagrada justamente ao tema das finanças regionais¹.

Esse diálogo foi-se prolongando no tempo quer em sede universitária, quer por vezes no domínio prático, como quando tive a honra de participar numa comissão presidida pelo Professor Sousa Franco para a adaptação do sistema fiscal nacional à realidade açoriana, de cujos trabalhos vieram a sair, designadamente, as normas de índole fiscal que vieram a ser integradas no Estatuto Político-Administrativo, aquando da revisão de 1987².

A hora a que começo esta intervenção — 20:30 — e a circunstância de ela se seguir a oito intervenções de fundo, confronta-me com o dilema de fazer uma intervenção detalhada, massacrando uma assistência inevitavelmente cansada, por muito boa vontade que possa ter, ou de me limitar a alguns tópicos de carácter geral, e, naturalmente, o bom senso não pode deixar de me recomendar a segunda alternativa.

Devo, aliás, recordar que a opção está facilitada pelo facto de os organizadores do seminário recomendarem à partida, intervenções de 15 minutos, o que não deixa de revelar um optimismo moderado na capacidade de síntese dos oradores.

A distribuição de funções entre os diferentes níveis de administração e consequentemente também de receitas e de despesas constitui, no entanto, uma das áreas mais fascinantes que actualmente se colocam aos cultores das finanças públicas e que exige, necessariamente, uma reflexão aprofundada que ultrapassa em muito o âmbito destas jornadas³.

¹ As Finanças Regionais, IN-OM, Lisboa, 1986.

² O Relatório produzido pela Comissão nunesa foi objecto de publicação. Cf. Sousa Franco, *Finanças do Sector Público. Introdução aos Subsectores Institucionais*, AAFDI, 1991, pág. 688.

³ Para uma apreciação crítica recente da principal literatura sobre esta matéria, ver Wallace Oates, "Federalism and Government Finance", in *Modern Public Finance*, organizada por Oates, Quigley e Srolovsky, Harvard University Press, 1994. Ver, também, a recolha de textos organizada por Giogo Brozio, *Governo Decentralizado e Federalismo. Problemas ed Experiências Internacionais*, Il Mulino, Bologna, 1995.

É uma reflexão que tem sido muito pouco desenvolvida entre nós, provavelmente na sequência da tradição jacobina fortemente centralizadora, que não deixou de ter reflexos nos próprios estudiosos das finanças públicas.

Não deixa, aliás, de ser irónico que num seminário organizado, ao que me foi dito, sem qualquer programa pré-concebido, o tema da descentralização fiscal acabasse por ser o último a ser abordado.

O destino tem designios insondáveis.

Não sou, por natureza, pessimista e nesta matéria, os factos ajudam-me a não o ser e, por isso, há que dizer que a inclusão do tema numa jornada de reflexão deste tipo já é em si mesma uma novidade positiva e que seria impensável há alguns anos.

Creo, de facto, que este ambiente de desinteresse pela descentralização financeira se está a alterar radicalmente, quer pela acção de académicos, como o próprio Senhor Ministro das Finanças, quer pela actuação concreta da generalidade dos responsáveis pela decisão orçamental local e regional.

Não creio que se possa abordar o tema da descentralização financeira, mesmo na sua componente mais restrita de descentralização fiscal, sem recordar que ela se integra num modelo de Estado descentralizado que o legislador constituinte consagrou de forma inequívoca, ligando essa descentralização aos objectivos de participação política e de democratização, como tão brilhantemente sublinhou o professor João Baptista Machado.⁴

Mas, mesmo que se pretendesse fazer uma abordagem da descentralização financeira que abstrahisse totalmente de qualquer consideração política ou sociológica — o essa seria sempre, na minha perspectiva, uma abordagem redutora — haveria que ter presente o conjunto significativo de argumentos que a economia pública de raiz norte-americana e em especial os cultores do *fiscal federalism*, vieram desenvolver a favor de uma opção pela descentralização.

Salientaria, de entre esses argumentos, e por necessidades de tempo, apenas os que respeitam às vantagens da introdução de factores de competição entre diferentes áreas de satisfação de necessidades públicas⁵.

Se tivermos num determinado país diferentes modelos de receita e de despesa pública é de creir, de facto, que ocorrerá um saudável efeito de competição que muito contribuirá para uma mais judiciosa afectação dos dinheiros públicos.

Não sei se o país tem a dimensão ou as características que permitam pôr plenamente de pé esse processo de competição financeira e tenho consciência de que o momento

⁴ *Op. Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, Alameda, Coimbra, 1999.

⁵ *Op.*, por exemplo, John Shannon, "Interstate Tax Competition — The Need for a New Look", *National Tax Journal*, vol. 38,3, págs. 338 e segs. e Charles McLure, "Tax Competition: Is What's Good for the Private also good for the Public?", *idem*, págs. 341 e segs. e o conjunto de restantes artigos no mesmo volume daquela revista.

que atravessamos e a eventual passagem à terceira fase da União Económica e Monetária implicará alguma centralização da decisão financeira.

Não creio é que factores conjunturais devam inviabilizar totalmente a opção por uma linha que, no futuro, será cada vez mais importante no próprio quadro da União Europeia, onde se verifica uma tendência para um aumento de poderes das regiões como uma forma privilegiada de redução do défice democrático europeu⁴.

Portugal teve a possibilidade de poder conhecer em escala relativamente reduzida — a das regiões autónomas — uma experiência de descentralização financeira muito ampla.

Recorde-se que se trata de uma experiência sobre a qual durante muitos anos, houve um grande consenso, que se viu a esbater sob o efeito conjugado de lutas políticas, decisões porventura mais controversas e do renascimento do já referido pensamento centralizador jacobino⁵.

Também não se poderá ignorar que o legislador constituinte de 1976 não se guiou por uma sólida lógica económica, antes tendo privilegiado razões de ordem histórica (a ilusão de auto-suficiência que fizera carreira com anos antes) que o levaram a criar um modelo de atribuição de receitas sem uma clara ligação com o montante das despesas, o que veio a originar não poucas das dificuldades posteriores⁶.

Consagrado, no entanto, na Constituição o princípio de que as receitas fiscais cobradas nas Regiões são receitas próprias não parece possível alterar as coisas significativamente sem um terramoto político.

Qual é, então, o caminho que me parece que deverá ser trilhado?

Em primeiro lugar, o de resolver claramente qual a extensão das receitas fiscais que pertencem às Regiões, dando conteúdo à referência constante dos Estatutos às receitas nela cobradas ou geradas, referência que, ao que tudo indica, deverá passar para o texto de Constituição por força do acordo de revisão celebrado entre os dois principais partidos.

Nesse sentido, os serviços da Administração Fiscal avançaram já com a elaboração de guias que permitem apurar com maior facilidade quais as receitas geradas nas

⁴ Vd. Santiago Palacin, *La Europa de las Regiones*, Generalitat de Catalunya, 1992 e Eduardo Paz Ferreira, "Que futuro para os Açores na União Europeia?", in *Pensar os Açores Hoje*, Actas do Colóquio, Ponta Delgada, 1997, págs.225.

⁵ Como reflexos recentes sobre esta matéria recordem-se Sousa Franco, "Considerações sobre a Problematiza das Relações Financeiras do Estado com as Regiões Autónomas", *Direito e Justiça* volume X, Tomo I, 1996, págs. 141 e seqs. e o conjunto de estudos da minha autoria reunidos em *Estados de Direito Financeiro Regional*, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1996.

⁶ Nesta sentido, Sousa Franco, "Políticas Económicas e Financeiras. O quadro Estrutural e Institucional", in *A Autonomia no Plano Económico*, 4^o volume das Actas do Congresso do 1^o Centenário da Autonomia dos Açores, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995, págs. 11 e seqs. e Eduardo Paz Ferreira, "Autonomia Económica e Financeira: Um Balanço Provisório", *idem*, págs. 43 e seqs.

Regiões e espero que a futura lei das finanças regionais consiga uma mais clara definição entre receitas do Estado e das Regiões em relação às diversas figuras fiscais.

Cabe-me, aliás, agradecer à Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais e à Direcção do IRS, o terem permitido à Comissão poder beneficiar do qualificado apoio do Dr. Pinto Monteiro, que se tem revelado decisivo para o avanço dos trabalhos.

O segundo e porventura mais importante aspecto é o de conseguir também tomar efectivas disposições que até agora foram letra morta, como sucede, por exemplo, com o poder tributário próprio ou a possibilidade de as Regiões adaptarem o sistema fiscal nacional às suas próprias realidades.

De facto ainda que o texto constitucional me pareça inequívoco no sentido de que uma vez produzida a necessária legislação da Assembleia da República existe essa faculdade de criar impostos *ex novo* ou de adaptar impostos já existentes, como brilhantemente demonstrou o professor Teixeira Ribeiro⁸, cujo recente morte constitui uma perda para todos nós, o que é certo é que tal legislação ainda não existe e que as interpretações restritivas do Tribunal Constitucional têm sido constantes⁹.

Creo, pois, que a futura lei das finanças regionais deverá assegurar essa possibilidade de adaptação, atribuindo às Assembleias Legislativas Regionais poderes para a efectuarem, se assim o entenderem, dentro dos limites fixados pela lei.

Naturalmente que me parece que essa adaptação não deverá ser feita em prejuízo das medidas que já foram tomadas a nível nacional em relação a alguns impostos, como o IVA, a Sisa ou o imposto de Circulação e Camionagem.

Num processo de regionalização financeira em que me parece ser determinante a crescente responsabilização dos agentes regionais, creio que deverá também ser atribuída às Assembleias Regionais a faculdade de conceder benefícios fiscais de âmbito regional.

Todas essas soluções foram trabalhadas, aliás, num anteprojecto de articulado da autoria do Dr. Sá Gomes e que me parece constituir um contributo de grande qualidade e equilíbrio para esta discussão.

Trata-se, naturalmente, de soluções que serão enquadradas num conjunto mais amplo de medidas que tem por objectivo garantir a solidez das autonomias regionais e a responsabilidade dos seus gestores financeiros.

⁸ "Criação de impostos pelas Regiões Autónomas", *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 119 (1986), págs. 256 e segs.

⁹ *Vd.*, a este propósito, "O redimensionamento dos Poderes Económicos e Fiscais das Regiões Autónomas Portuguesas pela Jurisprudência Constitucional", in *Estudos de Direito Financeiro Regional*, 1.^o volume, *cf.*, págs. 131 e segs.

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

A definição de um quadro claro de regras, que se esperta, que substitua a negociação casuística será, nesse aspecto, decisiva¹¹.

Tenho até agora privilegiado a análise da problemática financeira regional, mas muito daquilo que penso a este propósito não deixa de ser aplicável à tributação local, com a ressalva de que naturalmente não advogo que nos encontremos perante fenómenos políticos de idêntica relevância.

Creio, de facto, que também em matéria de fiscalidade das autarquias locais é necessário ir mais longe, num processo que naturalmente tenha como contrapartida um aumento sensível das atribuições e competências das autarquias¹².

Ao fazê-lo, estaremos muito provavelmente a aproximarmo-nos de um desenho de lógica económica superior em que a prestação de serviços públicos se aproxime da área ideal, em que esses serviços vão beneficiar aqueles que por eles pagaram¹³.

É certo que, ao reforçar essas receitas fiscais, o legislador não poderá deixar de ter presentes alguns comandos constitucionais, como aquele que o vincula a proceder à correcção das assimetrias entre as diferentes autarquias, o que inviabiliza a criação de um sistema de financiamento assente exclusivamente numa base fiscal que iria perpetuar as desigualdades na distribuição do rendimento¹⁴.

Com esta ressalva — e creio que as visões meramente técnicas por mais sedutoras que se apresentem não nos podem impedir de respeitar os comandos constitucionais — não vejo porque se não há de transferir o máximo de competências fiscais para as autarquias, permitindo uma maior proximidade entre os que tomam a decisão de receita e de despesa pública.

Em minha opinião, o modelo das detranças, em que é atribuída às autarquias a faculdade de proceder ou não ao seu lançamento, é um modelo que poderia ser seguido, criando-se em relação a outras figuras tributárias idêntica faculdade para os órgãos locais de decisão financeira.

¹¹ Recordo-se que o Programa do XIII Governo Constitucional expressamente previa a elaboração de uma lei reguladora das relações financeiras entre o Estado e as Regiões, tendo para o efeito sido criados Grupos de Trabalho que apresentaram em Julho de 1986 os primeiros relatórios sobre esta matéria.

¹² O que não implica a admissão da posição defendida por Ronald Reagan no sentido de os serviços públicos locais terem de ser necessariamente assegurados por impostos. Cf., a este propósito, Thomas Swartz e John Peck, "The Changing Face of Fiscal Federalism", *Challenge*, 1980, Novembro-Dezembro, págs. 41 e segs.

¹³ Sobre esta problemática, ver Pierre-Henry Derycke e Guy Gilbert, *Economie Publique Locale*, Economica, 1988, págs. 32 e segs.

¹⁴ Mantenho-a, assim, a necessidade de uma larga parcela das receitas locais serem asseguradas por transferências efectuadas a partir do Centro, solução que tem vindo a ser objecto de fortes críticas. Ver, por exemplo, Álvaro Rodríguez Benito, "Una Reflexión sobre el Sistema General de la Financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15, Setembro-Dezembro de 1985, págs. 65 e segs.; Instituto de Estudios Fiscales, *Informe sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas*, Madrid, 1984.

É ainda dentro desse mesmo espírito que não vejo razão para que a lei das finanças locais deva fazer uma listagem exaustiva das taxas a que as autarquias podem recorrer, em vez de permitir uma autonomia ampla que, quando muito, fixasse parâmetros muito genéricos destinados sobretudo a evitar situações de dupla tributação.

As taxas apresentam-se, aliás, como receitas privilegiadas para o financiamento das autarquias locais, na medida em que correspondem em larga medida à concretização do já assinalado princípio de correspondência entre o benefício e o sacrifício fiscal¹⁵.

Não penso, de resto, que se deva inovar profundamente em matéria de receitas fiscais autárquicas, até porque o direito comparado mostra à sociedade alguma similitude nas receitas fiscais destinadas ao nível local¹⁶.

A tributação do património, por exemplo, parece uma forma adequada de financiamento local, o que não significa naturalmente adesão aos modelos actualmente em vigor que constituem algumas das mais iníquas situações do actual sistema fiscal.

Haverá, isso sim, que reformá-la e profundamente, mas esse é um tema que já foi seguramente objecto da vossa atenção detalhada na sequência do notável relatório da equipa chefiada pelo professor Sidónio Pardoal, a cuja lógica gostaria de expressar a minha adesão.

Dito isto, penso que persistirão factores de irracionalidade política importantes, na definição exacta das áreas em que se deve verificar a concentração de receitas fiscais.

Recordo, por exemplo, que em relação à prevista instituição de regiões, a solução que se prevê quanto à articulação com os municípios poderá não corresponder plenamente a qualquer lógica económica, uma vez que o legislador se inclinou perante a tradição histórica do municipalismo português e parece querer um processo de regionalização que não a ponha em causa de modo substancial.

Bem ilustrativa é actual redacção do artigo 18º da Lei nº59/91, de 13 de Agosto, que prevê que "as regiões administrativas desenvolvem as suas atribuições nos termos da lei e no respeito pelas funções do poder central e dos municípios e pela iniciativa dos cidadãos, com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento do território do continente".

Trata-se de uma norma que faz total sentido do ponto de vista constitucional, mas que terá muito provavelmente como consequência que as atribuições transferidas para as regiões nunca serão aquelas que corresponderiam ao desenvolvimento de uma lógica puramente económica, como provavelmente sucederá, também, no domínio das receitas.

¹⁵ Para um maior desenvolvimento deste ponto de vista, ver, Eduardo Paz Ferreira, "Vinda a Propósito da Distinção entre Impostos e Taxas: O caso da Taxa Municipal devida pela Realização de Infraestruturas Urbanísticas", *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 300, 1995, págs. 59 e segs. Ver, ainda, o parecer sobre o mesmo assunto de Aníbal Almeida, in *Estudo de Direito Tributário*, Alameda, Coimbra, 1996, págs. 37 e segs.

¹⁶ Ver, por exemplo, os séries documentais sobre finanças regionais e locais do Conselho da Europa e o conjunto de estudos incluídos em David King, *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, London-New York, 1992.

Não poderia, de resto, deixar de assinalar a falta de ousadia das propostas de regionalização em matéria fiscal, que não viabilizam qualquer espaço para a diversificação e a concorrência fiscal.

Creio que quando se está em vias de lançar uma reforma fiscal são muitas as dúvidas e poucas as certezas.

Assim acontece seguramente com os temas ligados às grandes opções do sistema fiscal, como acontece com os temas ligados à descentralização fiscal.

A circunstância de, pela primeira vez, a reforma do financiamento local ser perspectivada numa lógica de conjunto com a reforma tributária é um aspecto extremamente positivo.

É natural, pois, que enquanto defensor da descentralização fiscal, concida com a recordação de uma frase de um financeiro italiano, dos finais do século passado, Carlo Conigliari, que comentava, na sequência da apresentação de uma proposta de reforma tributária fortemente descentralizadora: "através das lutas económicas mais feroces e das constantes violações da fraternidade humana que enchem hoje os ânimos de pessimismo, prepare-se uma nova era que no respeito sincero pela solidariedade social terá, de facto, carácter e glória e trará também para os ordenamentos político e tributário o espírito de justiça que hoje é obscurecido por tantos injustos contrastes de vida social"¹⁷.

Que assim possa ser em relação a todos os aspectos da reforma prevista são seguramente os votos que associam todos aqueles que hoje aqui aceitaram partilhar ideias e experiências.

¹⁷ Citado por Luigi Einaudi, 'La Riforma Tributaria Locale', *La Stampa*, de 31 de Maio de 1969, agora in Giuseppe Dollera e outros, *Autonomie Locale e Tributi*, Fondazione Einaudi, Roma, 1969.

II Jornadas de Reflexão sobre a Reforma Fiscal

Lisboa, Hotel Altis, 17 de Maio de 1997

Painel I

IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÓNIO

Orador: Dr. Rui Morais

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Quando se está perante uma tarefa de índole legislativa, é essencial eliminar os academicismos, é necessário um determinado rigor jurídico que muitas vezes caracteriza estes debates. É necessário encontrar soluções práticas, e como tal tem que se ser prático nas discussões.

Uma segunda consideração inicial é a de que mais vale um mau sistema que funcione do que um bom sistema que não funcione. A ideia de que o bom é inimigo do ótimo, é uma ideia que se deve ter em qualquer processo legislativo. Bem, nesta reforma pode-se estar à vontade, porque o sistema existente é um mau sistema que não funciona, portanto, a partir daqui a discussão torna-se relativamente simples.

Uma outra ideia que deve presidir a qualquer reforma legislativa é uma ideia de simplicidade. Os contribuintes não querem pagar impostos para que se gaste dinheiro a cobrar os seus impostos! Os juristas pensam sempre muito na ideia de justiça, na ideia de equidade e, por vezes, esquecem-se da ideia de simplicidade. De facto, a qualidade depende dela. Numa postura de legislador, é evidente que não se pode ignorar a ideia de justiça, a ideia de equidade, mas sem nunca esquecer as ideias de simplicidade e de eficácia.

A Contribuição Autárquica é um imposto local e é um imposto real. E se se assumir estas premissas, tiram-se as devidas consequências. Portanto, o imposto é mais ou menos justo porque é um imposto real. Não se pode tentar transformar um imposto real num imposto de características personalizantes. Como imposto local que também é, significa que foi pensado para ter, não só como destinatário das receitas os municípios, mas também para que os municípios, de algum modo, tenham uma intervenção nesse imposto e assumam até alguma responsabilidade política pelas soluções que aí forem acolhidas.

O fundamento da Contribuição Autárquica é uma questão relativamente académica. De facto, a justificação que é normalmente apresentada, do Princípio do Benefício, pode ser esclarecedora, pode ajudar nalgumas soluções de índole legislativa, mas o desenho da Contribuição Autárquica em vigor, e o desenho que se irá propor, irá fazer bastantes concessões a este princípio, criando bastantes "entorses". O Princípio do Benefício implicaria um total alheamento da Contribuição Autárquica relativamente aos outros impostos, nomeadamente, aos impostos sobre o rendimento. Portanto, uma não

dedutibilidade — independentemente da forma — dos montantes pagos em certas situações em Contribuição Autárquica nos impostos sobre o rendimento é, no rigor do termo, uma “entorse” legítima e aceitável.

A questão de saber da legitimidade do imposto pode-se considerar um pouco filosófica. Por vezes questiona-se a razão de haver um imposto sobre o património imobiliário, que nem sequer é muito significativo nos tempos modernos, e de não haver impostos sobre a detenção, sobre a propriedade de outros bens que são uma maior manifestação de riqueza. A resposta é muito simples: é um velho imposto, é um imposto bom, os contribuintes estão adaptados, não há protestos sociais, é uma boa fonte de riqueza. Portanto, pode-se até considerar esta uma questão marginal, que não carece de discussão.

2. CARACTERÍSTICAS DA CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA

A Contribuição Autárquica, como acima foi referido, tem duas características, a característica de imposto real e imposto local.

Em primeiro lugar, a questão de se tratar de um imposto local não é apenas uma exigência de natureza política. Há soluções de índole técnica, que passam pelo acentuar de um carácter local do imposto. Para além da opção política, que justifica que deve haver um subsistema de impostos locais, mesmo confrontada com os problemas que hoje existem, até porque há soluções práticas. Estes problemas seriam mais facilmente ultrapassados se se acentuasse a componente local do imposto, até custos políticos da adopção do imposto poderiam, de certo modo, ser repercutidos ao nível local. No entanto, não pode ser ignorado o limite constitucional, que de momento é inultrapassável. É sabido que, o artº 108 nº 2 da Constituição, consagra uma ideia do Princípio da Legalidade em sentido extremamente estrito, portanto, uma reserva total do Parlamento. Como é conhecido, o Tribunal Constitucional teve que fazer um verdadeiro “golpe de rins” para viabilizar algumas soluções da reforma fiscal, quer em matéria de Contribuição Autárquica, nomeadamente, a liberdade de fixação da taxa dos prédios urbanos pelas Assembleias Municipais, quer ao nível das demaras. Este é um esparrilho constitucional que continua a existir. Por razões políticas e por razões técnicas, dever-se-ia admitir uma maior margem de intervenção dos municípios neste imposto, tal como em todos os impostos locais. Daí haver a sugestão de, uma vez que está também em curso o processo de revisão constitucional, de dar-se uma maior abertura à redacção do artº 106 nº 2 da Constituição. Propõe-se que, retomando aquilo que, de certo modo já exista em constituições anteriores, relativamente aos impostos locais e regionais, em que a reserva parlamentar ficasse circunscrita à definição dos limites, nomeadamente, máximos, e ao nível das taxas, especialmente ao nível das taxas dos benefícios fiscais. Será difícil avançar-se em algumas soluções nesta matéria enquanto se mantiver este

limite constitucional. Até porque, correr-se-ia o risco de uma declaração óbvia de inconstitucionalidade.

3. QUESTÕES PROBLÉMICAS RELATIVAMENTE À MATÉRIA COLECTÁVEL

A primeira questão é relativa à determinação da matéria colectável, mais precisamente a determinação do valor dos prédios. Uma segunda questão seria a questão dos benefícios fiscais. Uma terceira questão, que é decorrente da primeira, refere-se às taxas. E, uma quarta e última questão, que é bastante pacífica, mas que não pode ser deixada de referir, é a questão da administração do imposto.

A situação actual sofre de bastantes discrepâncias. Existem prédios subavaliados, prédios razoavelmente bem avaliados e, fundamentalmente, um fosso imenso entre prédios antigos e prédios novos. Os critérios de avaliação são diferentes entre as diferentes zonas do país, situação que é insuportável e sobre a qual há unanimidade. É uma base limitada de contribuintes que pagam uma grande parcela do montante das receitas da Contribuição Autárquica. No fundo, são aqueles que adquiriram prédios urbanos nos últimos 15 a 20 anos, uma vez que durante os 10 primeiros anos terão estado isentis.

À partida só se antevêem duas soluções possíveis para ultrapassar a situação. Ou é feita uma avaliação geral, ou é feito um sistema de actualização dos dados existentes, seja qual for o método utilizado, e incluindo nesta segunda hipótese a sugestão feita pela Universidade Técnica, portanto, pelo relatório do Prof. Doutor Sidónio Pandal.

Não é possível, e não é sensato, pensar-se numa proposta de reavaliação geral do património. Não é sensato por várias razões, em primeiro lugar porque o sistema demoraria muitos anos. Há que recordar a situação dos prédios rústicos em que há quase um século que há uma tentativa de fazer uma avaliação sistemática destes, segundo as regras de uma avaliação cadastral. Portanto, facilmente se conclui que não será em 3 anos, ou em 4 anos, ou até mesmo em 5 anos, que se vai conseguir fazer o que não se fez durante um século.

Por outro lado, não é racional fazer uma reavaliação total da propriedade imobiliária do país. O custo/benefício seria perfeitamente desproporcionado, a maior parte dos prédios, nomeadamente, os prédios rústicos, têm um valor reduzido e a receita que ilham originar não justificaria os custos da avaliação. Tem que se ter sempre presente a ideia de simplicidade e eficiência, que deve presidir a estas considerações. É evidente que a solução da avaliação geral é a solução desejável, mas não é exequível nem sequer é economicamente justificável. Por exemplo, em muitos casos quando se termina uma avaliação cadastral de um Concelho, normalmente, ela já está profundamente desactualizada, porque onde se registaram terrenos de sequeiro estão eucaliptos, a configuração da propriedade mudou, inclusivamente, criam-se depois distorções brutais relati-

vamente ao Concelho vizinho que não foi reavaliado e, portanto, há aumentos brutais de carga tributária. O sistema, por esta décalage temporal necessária, acaba por ser profundamente injusto.

Por outro lado, um sistema de avaliação casuística também nunca será um sistema perfeito. Aliás, não há sistemas perfeitos de avaliação e de determinação de matéria colectável. Uma experiência feita em 87/88, provou que o elemento subjectivo da avaliação conduz a resultados totalmente díspares. Os resultados da avaliação apontam entre 0,1% e 0,9% do valor de mercado. É questionável o motivo de usar-se o valor de mercado como referência, mas este não passa de uma referência. Outra experiência que foi feita foi a de mandar-se várias comissões de avaliação avaliar os mesmos prédios e os resultados eram totalmente diferentes.

É evidente que um código de avaliações, sobre o qual há vários projectos, permitirá reduzir em alguma medida o subjectivismo das comissões de avaliação. Mas a avaliação, por definição, tem uma dimensão de subjectividade técnica, consequência da experiência pessoal dos avaliadores, o que é perfeitamente incontornável.

E, por último, existem os custos políticos.

Se se mandasse fazer uma avaliação geral do estatuto da propriedade do país, mesmo com as melhores intenções, e sujeito às regras mais correctas e perfeitas — se isso fosse possível — certamente, existiria, no dia seguinte, a revolução da Maria da Fonte na 2ª versão com o mesmo fundamento da primeira. Aliás, se não se conseguiu publicar um código de avaliações devido ao medo das reacções que daí poderiam resultar, muito menos se pôr a hipótese de o aplicar.

Na realidade, existem dois sistemas possíveis de ultrapassar a actual situação, sistemas de actualização a forfait que não necessitam de uma consideração casuística do caso concreto. Podendo ser, ou um sistema onde se parte dos valores matriciais existentes actualizando-os por aplicação de coeficientes, ou uma proposta nova de características novas, portanto, consubstanciada no relatório do Prof. Doutor Sidónio Pardal.

Comparando ambos os sistemas, denota-se que estes têm em comum o facto de serem relativamente cegos ao caso concreto, como é próprio da sua orientação. Mas a avaliação casuística, também não é necessariamente tão justa como pode parecer. Facilmente se constata se constata se qualquer sistema de actualização por coeficientes reproduz as injustiças actualmente existentes, sendo o mal multiplicado nessa proporção. Os coeficientes não aproximam as situações, mas sim, distanciam-nas mais ainda. Nomeadamente, os prédios antigos dos prédios novos.

São conhecidas propostas no sentido de não ser a aplicação de um coeficiente simples, mas de ser um coeficiente ponderado, por exemplo, com a data de inscrição na matriz, com a antiguidade do prédio, com a localização do prédio, etc. Mas, a situação

resultante seria semelhante na sua essência, por conduzir aos mesmos resultados da proposta do Prof. Doutor Sidónio Paredal.

No fundo, não há uma diferença substancial entre um regime de actualização com base em coeficientes ponderados por factores de localização, por factores de antiguidade, ou outro similar. Na sua essência, os dois sistemas, não divergem muito. Obviamente, não falando nos resultados, porque estes dependem dos valores que se usarem.

Também se tem que tomar em atenção ao facto de a Contribuição Autárquica só ser definitiva, relativamente aos prédios não arrendados, ocupados pelo próprio ou, aos prédios rústicos utilizados pelo próprio. Isto é, quando um prédio está arrendado ou está utilizado como meio de produção de uma actividade comercial ou industrial, portanto, uma actividade empresarial, de certo modo, o efeito da tributação dilui-se ou é eliminado na tributação que incide sobre o rendimento. Muito embora seja contra o Princípio do Benefício, esta solução deve-se manter e até, eventualmente, reforçar-se, com o intuito de evitar-se grandes problemas.

No fundo, as consequências da tributação ser justa ou injusta, só se reflectem no caso da habitação e na agricultura de subsistência, muito embora, não diminuindo nem pouco em causa a importância destes dois casos, o âmbito do problema fica muito mais reduzido.

O sistema proposto pelo relatório do Prof. Doutor Sidónio Paredal é preferível a um sistema de actualização por coeficientes. Desde logo, ambos apresentam a vantagem de serem um sistema novo e permitirem uma redistribuição da carga tributária, que em qualquer caso é necessário.

4. SUGESTÕES DE MELHORIAS AO SISTEMA PROPOSTO

Em primeiro lugar, ainda que um pouco contra a lógica do sistema proposto, teria de ponderar através de um coeficiente dentro do sistema das tabelas, uma consideração pela idade do prédio. Apesar de o objectivo ser o de se tributar o valor teórico da área construída, para que seja justa em termos práticos, é necessário fazer uma "entorse", resultante da desvalorização pela idade do prédio.

Depois, para responder a uma outra crítica que tem sido muitas vezes feita, de que tributar prédios por um valor de base igual por todo o país acabaria por privilegiar o litoral e por sobrecarregar o interior. É de referir que as taxas poderiam ser diferentes nas diferentes zonas do país. Isto é, uma variabilidade da taxa efectivamente aplicável, onde haveria uma intervenção autónoma dos municípios, corrigindo-se as assimetrias regionais — evidentemente que não se pode tributar o mesmo valor em Bamarçes e o mesmo valor em Lisboa. Teoricamente, diz-se-á que é um problema de matéria colectável, e que deve ser tratado ao nível da quantificação de valor por metro quadrado, o que está correcto. Mas, não é muito prático criar uma tabela para cada Concelho ou para

cada zona do Concelho. Será, até mesmo em termos informáticos, bastante mais viável proceder a essas correcções ao nível das taxas.

A segunda ideia refere-se à necessidade da aprovação de um código de avaliações, até para outros impostos. Em relação à propriedade urbana, é possível um código de avaliações que, razoavelmente, limite a discricionariedade dos avaliadores. Em relação à propriedade rústica, o sistema actual oferece as maiores reservas, porque é um sistema demasiado perfeito para poder funcionar. É evidente que a própria Direcção Geral nas zonas que não estão cadastradas, prossegue uma avaliação mais simples. Porque, o sistema existente é demasiado complexo para em certas situações ser suficientemente útil. Por exemplo, avaliar por aquele sistema propriedades com alguns metros quadrados, é um trabalho negativo que nunca a receita toda gerada pelo prédio ao longo de um século irá permitir pagar.

De qualquer modo, é preciso um código de avaliações para outros impostos e é também preciso para a Contribuição Autárquica. Porque a solução é uma solução de compromisso. Isto é, partir da proposta de sistema do Prof. Doutor Sitorio Parada, portanto, do relatório da Universidade Técnica, mas permitindo-se aos contribuintes requerer a avaliação casuística.

Os contribuintes são notificados do novo valor e querendo, podem pedir a avaliação casuística que, certamente será um número reduzido. Ou seja, haverá muitas avaliações, mas num número muito menos significativo. Haverá sempre a possibilidade de atender ao caso concreto, a ideia de justiça cega será pelo menos minimizada e, obviamente, também neste caso o pedido de avaliação poderia perfeitamente ter um efeito suspensivo relativamente à liquidação, uma vez que a questão das garantias não se põe, e a existência do prédio garante o pagamento do imposto. No fundo, os contribuintes teriam, se quisessem, a opção entre o novo regime ou a opção pela avaliação.

Igualmente, neste sistema, quer a Administração Fiscal, quer as câmaras municipais, que são no fundo, são as interessadas directas na receita, poderiam também requerer a avaliação casuística. Sendo certo que, nesse caso, dever-se-ia estabelecer um limite. Isto é, na avaliação quando requerida pelos entes públicos, não seria considerado o resultado dessa avaliação quando superasse numa determinada percentagem daquilo que resultava da aplicação das tabelas do valor patrimonial de base. Obviamente, que nos casos em que do novo sistema resultasse um aumento muito significativo do imposto ter-se-ia que pensar num sistema de escalonamento.

5. OS BENEFÍCIOS FISCAIS DA CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA

O problema reside no facto de este ser um imposto real e, portanto, há que tirar daí todas as consequências.

Na opinião do orador, a maior parte dos benefícios fiscais que são concedidos em Contribuição Autárquica, não têm qualquer sentido numa dimensão técnica.

Se se quiser manter o mesmo resultado e a mesma vantagem para o contribuinte, isto pode, e deve, ser conseguido através de outros impostos, sem prejuízo do contribuinte. Tecnicamente, os benefícios não deveriam estar na Contribuição Autárquica. Por exemplo, o benefício para aquisição de habitação própria é um benefício de intuito personalizante que visa proteger a família. No entanto, as considerações relativas ao agregado familiar e a situação concreta do contribuinte, são feitas no IRS. Assim, se se quiser proteger a aquisição de casa própria, poder-se-á eliminar o benefício em Contribuição Autárquica, sendo o montante pago em Contribuição Autárquica dedutível no IRS. Inclusivamente, se houver algum caso de uma colecta negativa em IRS por força desta dedução, seja feita a restituição. Ou seja, não se percebe porque é que este benefício de carácter familiar e pessoal, que tradicionalmente se compreendia num sistema de impostos celulares, está num imposto de lógica real, pois, a mesma vantagem económica para os contribuintes pode perfeitamente ser feita ao nível dos impostos sobre o rendimento.

O mesmo se passa relativamente aos incentivos de carácter económico, nomeadamente, os incentivos previstos nos Estatutos dos Benefícios Fiscais no artº 40ºA, que se reportam-se aos grandes projectos de investimento. Também estes benefícios não têm uma grande lógica, porque hoje em dia, nestes tipo de projectos, o sistema normalmente seguido é o da atribuição de um crédito fiscal global, que o contribuinte utiliza, um pouco à sua liberdade, nos impostos que quer. Não faz muito sentido, e aqui invocando o Princípio do Benefício, que esta situação ocorra na Contribuição Autárquica. Não faz sentido, fundamentalmente, porque deve ser concedido nos impostos sobre os lucros. Se o objectivo dos municípios é o de atrair grandes projectos de investimento, querem que estes sejam lucrativos, para que paguem mais impostos ao município. Portanto, o facto de só se poder usar o crédito fiscal atribuído, se houver lucro, é um estímulo à produção, essencialmente nos primeiros anos, enquanto a velocidade cruz-zero não é atingida. Não faz sentido e não representa nenhuma vantagem adicional para os contribuintes, porque hoje em dia é prática habitual a atribuição de um crédito global, que pode ser usado onde e no que se quiser. Assim, estar a pôr estes benefícios na Contribuição Autárquica, ou seja, num imposto real, num imposto que tem a ver com os prédios, é algo muito simples. Os benefícios fiscais que devem ser previstos e concedidos são apenas aqueles que têm a ver directamente com os prédios.

Não há aqui nenhum interesse de natureza política económica, de desenvolvimento económico, mas considera-se que apenas os benefícios relativos a monumentos nacionais e imóveis de interesse público, entre outros é que são indiscutíveis, devendo ter automaticamente uma isenção em Contribuição Autárquica. Esta isenção alargar-se-ia a outros casos, que dependem da intervenção dos municípios na concessão destes

mesmos benefícios. Mesmo entidades não lucrativas, um partido político, uma misericórdia, a própria igreja, hão-de ter automaticamente um benefício fiscal em Contribuição Autárquica relativo a quaisquer propriedades. Eventualmente, haverá algumas situações em que os próprios municípios considerem que há um interesse público em algumas propriedades, nos casos em que não são imóveis de interesse público explicitamente, e que queiram apoiar a instalação de determinada entidade no seu município. Portanto, é importante atribuir uma margem de decisão aos municípios. E com isto, praticamente desaparece aquilo que é um grande problema, a questão das compensações aos municípios. Os municípios têm todo o direito, conforme está previsto na lei, de serem compensados pelos benefícios concedidos em Contribuição Autárquica. Na maior parte dos casos não há necessidade de compensação, o mesmo resultado pode ser conseguido noutros impostos, porque o poder central sistematicamente, tem criado incentivos fiscais também através da Contribuição Autárquica.

Por último, o relatório do Prof. Doutor Sidónio Paredal aponta para uma ideia do benefício, a ideia de que os entes públicos devem pagar a Contribuição Autárquica. O que significa que, no caso típico que é Lisboa, em que o principal proprietário é o Estado, este é o principal gerador da obrigação de prestação de serviços pelo município ao nível de recolhas de lixo, de infra-estruturas de transporte, etc. Portanto, tudo aquilo que na lógica do Princípio do Benefício da Contribuição Autárquica se deixa de participar implica que não haja a contrapartida para o município. É evidente que essa contrapartida pode vir de outra maneira, mas directamente, é muito mais lógico que o Estado assumia, até para dar o exemplo, as suas responsabilidades fiscais enquanto proprietário, sendo certo que nem implica um aumento de despesa porque, obviamente, se a receita for dada por uma via directa, provavelmente haverá margem para depois, através de outros critérios do fundo de equilíbrio financeiro, de se reduzir essas distribuições.

6. AS TAXAS

Quanto às taxas, não sendo muito correcto no plano teórico, será no plano prático uma solução a estudar, a de se fazer uma diferenciação ao nível das taxas entre as várias regiões. Para a solução deste problema pode-se optar por uma medida que se enquadre na proposta do Prof. Doutor Sidónio Paredal. Será necessária em relação às várias áreas de localização dos imóveis dentro do município. Ai também se altera a grelha de valores, mas é muito mais fácil mudar ao nível da taxa, até é informaticamente muito simples. Não há grande dificuldade em cada freguesia do país ter um código e, portanto, ter um multiplicador diferente.

Em resumo, poderão existir diferentes taxas nacionais com âmbito de variabilidade a fixar pelo município, nomeadamente, em função da localização do prédio. Pelas razões já apontadas, razões de natureza não só política, mas de índole técnica, deve-se reduzir os benefi-

cios. Nos benefícios que subsistam, ou seja, de natureza casuística, deverá ser o município a concedê-los e, nesse caso, desaparecem os problemas de compensação. O que significa que, se o município optou, o próprio deve sofrer o custo da sua opção.

7. A ADMINISTRAÇÃO DO IMPOSTO

Não há quaisquer dúvidas em relação ao facto de a administração do imposto dever continuar a ser centralizada, não só por uma questão de economias de escala mas, especialmente, por uma questão de igualdade horizontal entre os contribuintes. É essencial que todos os contribuintes se deontem com a mesma Administração Fiscal, centralizada, orientada superiormente por circulares e sujeita a um vínculo hierárquico.

É difícil imaginar-se um sistema em que os conflitos relativos a um imposto sejam postos em última análise a um presidente da câmara, que certamente que não será propriamente um especialista na matéria.

8. A COLABORAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

A interligação entre a Administração Fiscal e as câmaras municipais na fiscalização e no controlo da Contribuição Autárquica, ficou desenhada nos códigos, mas não teve a concretização que se esperava. Verifica-se um desperdício total de meios. De facto, os municípios são aqueles que mais contactam com a realidade predial que têm os meios no terreno e é, paradoxal, que esta indiferença ou esta separação entre quem administra o imposto e quem o recebe, desmotive aquele que é o titular da receita, em fiscalizar a sua própria receita, portanto, sem custos adicionais. Pensando, por exemplo, em tudo o que se refere a construções, os municípios, por definição, têm que inspecionar o local. Poderiam veicular esses dados para a Administração Fiscal, e poder-se-ia aligeirar, para o interesse mútuo, grande parte das tarefas de administração, nomeadamente, de fiscalização para os próprios municípios.

Painel II
BENEFÍCIOS FISCAIS

Orador: **Dr. Freitas Pereira**

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Para se proceder a uma revisão geral dos benefícios fiscais existentes em Portugal — que é uma tarefa vasta e demorada — importa, em primeiro lugar, analisar o conceito de benefício fiscal, de modo a proceder a um esboço operacional do mesmo que possibilite essa revisão.

Tem-se vindo a defender, há quase vinte anos, que um benefício fiscal se caracteriza por três características: ser uma derrogação às regras gerais de tributação, constituir uma vantagem para os contribuintes, e ter um objectivo económico ou social relevante. Para o Estado ou outra entidade pública a quem seja devida prestação tributária que assim se vê reduzida, o benefício fiscal é uma despesa fiscal.

Os benefícios fiscais caracterizam-se, em primeiro lugar, por se traduzirem numa derrogação às regras gerais de tributação. Costuma falar-se, a propósito de um sistema normativo de imposto que, no caso do imposto sobre o rendimento, inclui designadamente as regras de incidência real e pessoal, de determinação da matéria colectável, as taxas de tributação. Sendo um benefício fiscal um afastamento desse quadro normativo. Tratando-se de derrogação a regras gerais, ao regime normal de tributação, está implícito no conceito de benefício fiscal uma natureza excepcional. Isso permite distinguir o benefício fiscal de situações de não sujeição tributária — das chamadas exclusões tributárias, estas são casos de uma manifestação do próprio sistema normal de tributação. Faz parte da tributação-regra que certas situações não sejam tributadas.

A mencionada excepção há-de, porém, constituir uma vantagem, ou desagregamento, em favor de certa entidade, actividade ou situação. A referência a vantagem é indispensável pois relativamente àquele sistema normativo também poderá haver derrogações através das quais se usa a fiscalidade como elemento dissuasor — em vez de se beneficiar certos factos, pretende-se penalizá-los.

Os benefícios fiscais são sempre instrumentos de política, que visam certos objectivos económico-sociais, ou outras finalidades que justifiquem o seu carácter excepcional em relação à normalidade. Não é identificável a maneira como o sistema fiscal possa infringir o princípio básico da igualdade de todos os contribuintes, para as receitas do Estado, sem que tal excepção à regra se justifique face aos objectivos que a determinam. Sem objectivos que a fundamentem, aquela vantagem não é um benefício fiscal mas outros sim um privilégio que, face ao princípio da igualdade, não tem razão de ser. Deste modo, não se concebe um be-

relicio fiscal que não seja um meio de atingir um fim assumido de valor hierarquicamente superior ao da igualdade de todos os contribuintes.

A legislação portuguesa saída da reforma fiscal dos finais dos anos 80, dá uma definição do benefício fiscal totalmente consonante com este conceito. Assim, no nº 1 do artº 2º do Estatuto dos Benefícios Fiscais definem-se benefícios fiscais como as "medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem". Neste conceito, resultam evidentes as características enunciadas: derrogação de natureza excepcional à tributação-regra e prossecução de finalidade extrafiscal com relevante interesse público. Não se alude à característica da vantagem, mas tem de considerar-se a mesma implícita na própria natureza de um benefício.

Os benefícios fiscais integram-se nas chamadas despesas fiscais *tax expenditures* ou *dépenses fiscales*, conceito que pode ser definido como uma derrogação deliberada ao sistema normal de tributação, que permite actuar sobre a economia privada do mesmo modo que por despesas directas, representando um pagamento implícito feito pelos poderes públicos por intermédio de uma redução dos impostos a pagar, ou seja uma despesa pública feita através do sistema fiscal. Ela é, assim, ao mesmo tempo, o "simétrico" da expressão "despesas orçamentais" e o "negativo" da expressão "recitas fiscais".

Pela sua natureza substitutiva das despesas directas, as despesas fiscais devem ser contabilizadas e objecto dos mesmos controlos que aquelas. É com este objectivo que, não obstante as inúmeras questões metodológicas que se levantam, e que ainda não estão resolvidas, se têm vindo a institucionalizar em vários países os denominados "orçamentos de despesas fiscais", que são um primeiro passo para a integração destas na retina orçamental normal. Com efeito, se as despesas fiscais são um meio de acção governamental como as despesas directas, ambas devem ser objecto dos mesmos processos de avaliação e controlo, sem que a própria análise das despesas públicas, nos vários domínios de actuação, fique distorcida.

Em Portugal, de acordo com o artº 108º, nº 3, alínea g), da Constituição da República, a proposta de Orçamento do Estado é acompanhada, entre outros, de relatório sobre os benefícios fiscais e da estimativa da receita cessante. Nesta linha, têm sido apresentadas, nos últimos anos, estimativas sobre as perdas de receitas fiscais decorrentes dos benefícios fiscais, em conformidade com o estabelecido no artº 13º, nº 1, alínea g), da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro). Esta mesma lei estabelece também a obrigatoriedade de apresentação junto ao Orçamento do Estado de relatório sobre a justificação económica e social dos benefícios fiscais [alínea g) do nº 2 do artº 13º].

No sentido de uma maior inserção no Orçamento do Estado, o nº 3 do artº 2º do Estatuto dos Benefícios Fiscais estabelece que "benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, as quais podem ser previstas no Orçamento do Estado ou em documento anexo e, sendo caso disso, nos orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais". E o nº 4 do mesmo artigo, de modo a possibilitar o cálculo da despesa fiscal, prevê a possibilidade de exigência aos interessados da declaração dos rendimentos isentos auferidos, "salvo tratando-se de benefícios fiscais genéricos e automáticos", casos em que os serviços fiscais terão de obter os elementos necessários de outra forma.

2. A reforma fiscal de finais dos anos 80 operou uma significativa revisão dos benefícios fiscais até aí existentes, ainda que limitada, sobretudo aos impostos sobre o rendimento. A situação que então se via era caracterizada por uma proliferação de medidas legislativas, muitas delas apenas se mantendo por inércia e que, por isso, estavam completamente ultrapassadas face à conjuntura que as tinha determinado, contando-se por muitas dezenas os benefícios fiscais de carácter individual.

Assim, em finais dos anos 80, paralelamente à abolição de muitos benefícios fiscais decorrente da entrada em vigor dos Códigos do IRS e do IRC, o Decreto-Lei nº 485/88, de 30 de Dezembro, revogou 43 benefícios fiscais, muitos deles de natureza individual.

Por outro lado, ainda que com algumas indecisões de permeio — cujos efeitos ainda hoje se fazem sentir — vem a estabelecer-se a aplicação aos títulos da dívida pública de regime idêntico ao aplicável à generalidade das obrigações.

Na publicação do Estatuto dos Benefícios Fiscais foram definidos três graus de estabilidade para estes, que devem perdurar no novo sistema. Alguns — caracterizados por um grau máximo de permanência e estabilidade — são inseridos nos códigos tributários, outros — dotados de uma estabilidade relativa — passam a figurar no Estatuto dos Benefícios Fiscais, publicado em 1 de Julho de 1989, outros ainda — os marcadamente conjunturais — são remetidos para os orçamentos anuais.

Passados oito anos desta reforma, julga-se que permanecem válidos os critérios básicos por que se orientou. No entanto, em muitos aspectos estes estão já hoje subvertidos e continua por fazer uma revisão geral dos benefícios fiscais que os submeta a um modelo comum, dotado de coerência e eficácia, evitando a proliferação de benefícios em legislação avulsa, que aliás tem vindo a aumentar desde 90 até agora, para dar satisfação aos interesses dos grupos de pressão mais fortes.

Justifica-se, por isso, uma revisão geral dos benefícios fiscais. Esta parece que deverá obedecer a cinco vectores principais:

- a) Definição criteriosa dos objectivos económicos e sociais a prosseguir através dos benefícios fiscais e sua hierarquização, sempre que for caso disso, dentro de um quadro globalmente coerente;

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

- b) Seleção da modalidade técnica a usar de modo a que os benefícios fiscais obedeam a critérios de generalidade, equidade e transparência. Não existam duplicações e não constituam vantagens desproporcionadas em face dos objectivos visados ou entorses aos princípios gerais de tributação;
- c) Garantia de inexistência de discriminação fiscal para além daquela que decorre do próprio benefício fiscal, ou seja, neutralidade fiscal relativa face ao objectivo económico e social proseguido com o benefício. Isto significa que este não dependerá da forma jurídica do sujeito passivo e assegurará igualdade de tratamento aos diferentes instrumentos e agentes económicos;
- d) Estabelecimento de um horizonte temporal bem definido para os benefícios fiscais, de acordo com o princípio de que os benefícios fiscais devem, em regra, ser temporários e a lei que os autoriza deve ter uma vigência temporária e criação de condições para que, dentro desse horizonte temporal, sejam estáveis e, desse modo, permitam a tomada de decisões económicas com alguma segurança;
- e) Transparência dos benefícios fiscais. Isto é, publicitação adequada da sua concessão de acordo com critérios objectivos, quantificação do seu custo orçamental e avaliação permanente dos efeitos económicos e sociais induzidos pelos mesmos;

Uma revisão com esta amplitude, terá ainda de acautelar sempre os direitos já adquiridos e pautar-se em muitos casos pelo gradualismo de modo a não constituir alterações bruscas de regime com efeitos económicos e sociais indesejáveis.

3. A definição dos objectivos económicos e sociais que devem ser proseguidos pelos benefícios fiscais, é matéria para os decisores políticos e não para o fiscalista.

Não obstante, sempre se dirá, na esteira do recomendado pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal que, ao nível das pessoas singulares, apenas se julga apropriado que os benefícios visem a aquisição de habitação própria, a poupança para a reforma e os donativos a instituições socialmente relevantes, mas sem a complexidade que actualmente os caracteriza e que leva a majorações diferenciadas conforme a entidade beneficiária dos mesmos. Terão ainda de manter-se os benefícios decorrentes de compromissos internacionais regularmente assumidos e, após revisão que lhes imprima coerência interna, os relativos a deficientes.

Carecem de ser eliminados os benefícios relativos à aquisição de equipamentos relacionados com energias alternativas, bem como um conjunto de benefícios relativos a rendimentos de acções cotadas ou acções adquiridas no âmbito de processos de privatização. Tudo no domínio do rendimento.

Não parece, também, ter qualquer justificação razoável, a isenção de parte dos rendimentos provenientes da propriedade literária, artística ou científica (artº 45º do Estatuto dos Benefícios Fiscais). Sem, ao que se julga paralelo noutros países, devendo ser

substituída por uma medida — *average* — que, tendo em consideração a natureza irregular destes rendimentos, acurately, através da possibilidade de reporte de rendimentos a um conjunto de anos (o chamado *averaging*), a não acumulação de rendimentos em determinados exercícios e consequente agravamento da tributação num imposto de taxas progressivas.

No tocante a pessoas colectivas, julga-se de privilegiar apenas o investimento directamente produtivo, modulando-se, eventualmente, o benefício para ter em conta a dimensão da empresa e a região em que se efectua o investimento. O benefício deverá estar predominantemente ligado ao montante do investimento, sendo a sua rentabilidade condição para a sua eficácia. Poderá ainda justificar-se, numa perspectiva de incentivo à internacionalização das empresas portuguesas, a existência de benefícios com este objectivo. Serão ainda de manter os benefícios à reestruturação e cooperação entre empresas.

Não se considera que devam existir benefícios fiscais directamente associados à criação de empregos, parecendo mais apropriado o sistema actual de reduções nas contribuições patronais para a segurança social.

São de eliminar os benefícios que subsistam e que se traduzam em vantagens para determinados investimentos financeiros, devendo proceder-se a uma revisão total dos que privilegiam determinados tipos de actividades em especial. Neste quadro insere-se a reponderação do regime do *off-shore* financeiro da Madeira, assim como os benefícios concedidos à indústria de transportes marítimos.

4. Quanto à modalidade técnica que os benefícios fiscais devem assumir — isenções, reduções de taxa, deduções à base tributável ou deduções à colecta — não há dúvida de que, por razões de equidade e transparência, a modalidade técnica a usar nos impostos sobre o rendimento deve ser preferencialmente a do crédito de imposto. Dê-se neste sentido a orientação do Orçamento do Estado para 1997.

Esta conclusão é particularmente válida num imposto de taxas progressivas, de modo a que a despesa fiscal subjacente ao benefício não dependa da taxa marginal aplicável ao sujeito passivo beneficiado.

Assim, são de evitar, num imposto pessoal de rendimento, as isenções ou as deduções ao rendimento por se ajustarem mal à técnica de funcionamento do imposto — as abatimentos vão efectuar-se apenas aos rendimentos não isentos e as deduções à colecta reflectem-se apenas na colecta correspondente à parte do rendimento não isenta —. Em qualquer caso, as isenções que subsistam deverão ser sempre do tipo isenções com progressividade, entendendo-se mal como é que essa é a excepção e não a regra (alínea b) do nº 3 do artº 2º do Código do IRS).

Também quanto à tributação das empresas se devem evitar os benefícios de dedução ao rendimento que, mau grado a regra de correlação entre custos e proveitos definida

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

no artº 23º do Código do IRC, se vêm a traduzir em muitos casos em não consideração de uma parte substancial dos proveitos sem correcção para menos dos custos que lhes estão associados. Tendo sido deduzidos ao rendimento tributável em IRC, no ano de 1995, a título de benefícios fiscais 82 milhões de contos, é pertinente a questão de se expurgar ou não do lucro tributável os custos correspondentes a estes proveitos.

A técnica da inserção ou redução de taxa é especialmente válida para impostos patrimoniais, sem prejuízo da sua aplicação, no domínio dos impostos sobre o rendimento das pessoas colectivas, em casos justificados, que terão então de obrigar, se for caso disso, a uma segmentação das actividades que permita distinguir os resultados das actividades isentas dos resultados das actividades não isentas.

A técnica da dedução ao rendimento está especialmente vocacionada para os benefícios relativos às actividades empresariais desenvolvidas por pessoas colectivas de unidade pública ou instituições particulares de solidariedade social. Julga-se, com efeito, e é essa a conclusão que se tira da evolução verificada em termos de direito comparado e é a recomendação formulada pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, que os rendimentos dessas actividades não deviam estar isentos, mas outros sim, devendo permitir-se a dedução ao mesmo, das importâncias efectivamente dispendidas por essas pessoas nas actividades sociais relevantes que por elas são prosseguidas.

5. A discriminação fiscal inerente a qualquer benefício fiscal deve ser apenas a suficiente para que o objectivo visado seja prosseguido.

Como forma de realizar a justiça ou ter em conta o tecido empresarial e a relevância que no mesmo assumam as micro e pequenas empresas, admite-se a existência de benefícios especialmente direccionados para pequenas unidades económicas, ou majorações na intensidade de benefícios com carácter geral quando aplicados a pequenos contribuintes.

Em tudo o mais, os benefícios devem ser caracterizados pela generalidade e neutralidade e, assim resistirem aos grupos de interesses que sempre gravitam nesta área, pressionando no sentido de obterem alguma discriminação adicional que os privilegie em relação a outros concorrentes.

Os benefícios fiscais devem, em primeiro lugar, ser gerais e, por isso, não se admitem, em princípio, benefícios fiscais de carácter individual, ainda que formulados genericamente (cf. artº 5º do Estatuto dos Benefícios Fiscais). Neste domínio, importa ter em conta que certos benefícios, embora formulados com vocação universal, adaptam-se mais facilmente a certos sectores ou actividades. Por exemplo, os destinatários privilegiados da consideração para efeitos de IRC em apenas 50% dos dividendos de empresas cotadas na bolsa são, naturalmente as empresas do sector financeiro, o que constitui uma razão adicional para ponderar se este tipo de benefícios, a existirem, o que só

é admissível por um período transitório e de uma forma degressiva, não deveriam incidir apenas sobre pessoas singulares ou sobre fundos de investimento.

Os benefícios fiscais devem, por outro lado, ser neutros, quer em termos de agentes económicos abrangidos, não sendo, em princípio, razoável qualquer distinção quanto à forma jurídica que assumam esses agentes que não seja justificada pela própria natureza do benefício, quer em termos de instrumentos económicos e financeiros usados pelos contribuintes, desde que igualmente válidos para prosseguir o objectivo visado.

Assim, são difíceis de compreender certas situações actuais, como por exemplo os benefícios de que gozam as instituições de ensino superior privado que dependam da forma jurídica que assume a sua entidade promotora. — se for uma cooperativa, está, sem qualquer condicionamento que deve observar, isenta de IRC (artº 11º do respectivo Código) mas se for uma sociedade comercial é atribuída à taxa de 20% (artº 47º do Estatuto dos Benefícios Fiscais). Embora seja um objectivo constitucional dar benefícios a cooperativas, existem muitas dúvidas se esta situação de disparidade tenha qualquer justificação.

Como também parecem difíceis de justificar regimes fiscais diferenciados para produtos substancialmente idênticos ou operações económicas que devam ter o mesmo tratamento fiscal. Neste aspecto, algum caminho foi já percorrido nos últimos anos — e o que sucede com o regime fiscal da locação financeira. Mas, ainda há muito caminho a percorrer — por exemplo, identificar a razão para distinguir certas operações de capitalização integradas na actividade seguradora do ramo vida de um depósito a prazo feito numa instituição de crédito.

6. Outro vector essencial da revisão dos benefícios fiscais em Portugal deve acentuar o seu carácter de medidas de excepção e, por isso mesmo, temporárias. Isto significa definir um horizonte temporal para os benefícios fiscais, permitindo a sua reavaliação periódica em face dos resultados alcançados e da ponderação da actualidade dos objectivos prosseguidos.

Neste sentido, excepto em relação a benefícios fiscais de natureza estruturante, que devem constar dos códigos tributários, que são, por natureza dotados de grande estabilidade e permanência e, por isso, sem prazo definido de vigência. Todos os outros, de uma forma ou de outra, devem vigorar por prazo limitado — ou por que tal vigência está assumida de forma especial em relação ao seu caso particular ou por que têm o prazo de vigência assumido pelo próprio Estatuto dos Benefícios Fiscais no seu conjunto, ao estabelecer-se a revisão obrigatória do mesmo ao fim de certo período, que poderá situar-se entre cinco e dez anos.

Este horizonte temporal deve configurar um verdadeiro pacto de estabilidade para os benefícios fiscais — os agentes económicos não compreendem, e têm toda a razão, que todos os anos, e às vezes até com maior frequência, alguns benefícios fiscais se-

jam alterados nos seus aspectos essenciais e, por isso, não tenham um mínimo de estabilidade que lhes permita tomar decisões económicas num ambiente de certeza e segurança. Esse horizonte temporal servirá para configurar uma estabilidade dos benefícios nesse mesmo horizonte.

A vigência assumidamente temporária das leis ao abrigo das quais os benefícios são concedidos é, porém, apenas um dos aspectos em que se traduz o carácter temporário dos mesmos. O outro aspecto é dado pelo próprio período temporário que deve limitar a duração dos benefícios em relação a cada situação em concreto. Admita-se, geralmente, a este respeito que os benefícios não devem existir por um período superior a dez anos.

Este segundo aspecto da temporalidade dos benefícios fiscais permite, por um lado, delimitar com alguma precisão em que medida o benefício constitui um direito adquirido pelo respectivo beneficiário, que o salvaguarda de mudanças eventuais de regime.

Por outro lado, o carácter temporário do benefício é uma das condições que na doutrina internacional tende a assumir uma importância decisiva para a caracterização do mesmo como consubstanciando uma prática de concorrência fiscal aceitável. E, sempre que é caso disso, é mesmo uma condição essencial para que no quadro da União Europeia a respectiva ajuda de Estado seja considerada compatível com o mercado comum (artº 92º e segs. do Tratado da Comunidade Europeia).

7. O último vector é o do incremento da transparência dos benefícios fiscais, o que leva à consideração de vários elementos

Em primeiro lugar, os benefícios devem estar definidos na lei de uma forma clara e isso não acontece actualmente em muitos deles. Veja-se, por exemplo, o que se verifica quanto ao chamado regime contratual dos grandes projectos de investimento (artº 49º- A do Estatuto dos Benefícios Fiscais) em que se indicam os impostos em que se podem conceder benefícios sem mencionar as modalidades técnicas que assumem ou a sua intensidade máxima, lacuna que, paradoxalmente, é preenchida por decisão da Comissão da União Europeia ao abrigo do artº 92º do Tratado da Comunidade Europeia.

Por outro lado, os critérios para a obtenção dos mesmos devem estar definidos de modo objectivo, sem prejuízo das margens de livre apreciação nos casos em que tal seja inevitável ou conveniente.

Há ainda que recorrer de modo mais sistemático à publicação em Diário da República dos actos de concessão, de forma a permitir um controlo público da mesma ou então, quando essa concessão estiver massificada, a relatórios periódicos publicados da mesma forma, em que se explicitem os benefícios fiscais concedidos, o número e natureza das entidades abrangidas, a despesa fiscal correspondente, etc.

É certo que, nos termos legais, os Orçamentos do Estado vêm dando alguma informação sobre as perdas de receita motivadas pelos vários benefícios fiscais, mas é de meu

grado face aos progressos feitos, que essa informação seja ainda muito genérica e insuficiente. Em vários casos, uma simples análise custo-benefício que poria em causa a justificação económica e social de muitos benefícios fiscais e conduziria à sua revogação. Sirva mais uma vez de exemplo o que se passa com o chamado regime das zonas francas, que tal como está delineado não resistiria, por certo, a uma análise que pusesse em confronto as várias dezenas de milhões de contos que as mesmas representam em termos de receita fiscal cessante e os efeitos económicos mesmo a prazo, que induzem em termos de desenvolvimento regional. É para tanto necessário criar as condições para que se faça uma avaliação sistemática e permanente dos benefícios fiscais, o que exige uma outra perspectiva de tratamento dos mesmos, inserida numa nova "cultura" fiscal, que apenas consinta excepções ao princípio da igualdade através de benefícios fiscais caso as razões extraliberais relevantes que as justificam possam ser demonstradas. Essa outra perspectiva exige que aos serviços que tratam destas matérias não sejam encarados como o parente pobre da administração fiscal e nesse aspecto não deixa de merecer ser sublinhado que na reestruturação feita à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos pelo Decreto-Lei nº 408/93, de 12 de Dezembro, manteve-se a existência da Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais, mas suprimiu-se uma das competências que tinha nos termos do Decreto Regulamentar nº 42/83, de 20 de Maio, que era precisamente a de quantificar o custo-benefício dos incentivos fiscais, "por confronto das perdas de receita-fiscal que lhe sejam inerentes com os efeitos económico-sociais que pretendem alcançar".

Painel III

IMPACTO FISCAL DA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA (UEM)

Orador: Dr. Amarel Tomás

1. IMPORTÂNCIA ACRESCIDADA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL NA 3.ª FASE DA UEM

Toda a política macro-económica dos países integra dois elementos principais: a política monetária e a política orçamental.

A combinação dos elementos monetário e orçamental constitui a *policy mix*, que por sua vez influencia o crescimento económico e a inflação.

Com o pleno funcionamento da UEM, a componente monetária passará a ser conduzida pelo Banco Central Europeu, embora sob o controlo resultante da presença dos Governadores dos Bancos Centrais no Conselho de Governadores do Banco Central Europeu, e da responsabilidade pela execução da política monetária comum no próprio território nacional.

Assim, os Estados-membros ficam, de certo modo, restringidos à utilização da política orçamental.

A Comissão referia recentemente: "A necessidade de uma autonomia fiscal e de flexibilidade resulta do desaparecimento dos instrumentos monetários e cambiais para os países. De facto, a UEM coloca novas solicitações à política orçamental a nível nacional para a estabilização a curto prazo, e eventual necessidade de medidas de ajustamento de médio prazo, no caso de perturbações nacionais específicas (choques assimétricos)".

De facto, a perda de independência da política monetária e dos ajustamentos cambiais, para fazer face aos choques assimétricos a nível nacional, colocará um maior ónus na política orçamental.

Embora os necessários ajustamentos sejam prioritariamente baseados na redução do lado da despesa, as receitas fiscais mantêm-se importantes, quer na passagem para a UEM, quer na sua vigência.

Cada país continua livre para escolher o nível da despesa e receita e sua composição (a política orçamental continuará essencialmente a ser atribuída a nível nacional).

A independência poderá comportar, no entanto, alguns riscos:

- no caso de aumento dos défices e dívida — pressão sobre as taxas de juro dentro da zona Euro por causa de maior risco do devedor e aumento dos prémios de risco;

- políticas de Finanças Públicas não são, num ou mais Estados-membros, que levariam a mais inflação nesses países;
- divergências nos níveis de inflação que afectariam as economias de todos os Estados-membros.

Daí a necessidade de maior disciplina orçamental, que conduziu ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, decidido em Dublin.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento constitui uma condição indispensável para o bom funcionamento da União Económica e Monetária, sendo essencial para garantir a credibilidade do euro. O Pacto tem em vista assegurar a prossecução de uma sólida gestão das Finanças Públicas na Europa.

Os principais desafios da política fiscal na União Europeia parecem ser os seguintes:

- a estabilidade das receitas fiscais nos Estados-membros;
- a melhoria do funcionamento do Mercado Único;
- a promoção do Emprego.

Estes três desafios revestem uma natureza estrutural, e a sua importância é permanente. Na actual fase de integração europeia, caracterizada pela aproximação da terceira fase da UEM, estes desafios adquirem uma importância ainda maior. A inflexão da tendência de erosão das receitas fiscais dos Estados-membros constitui um objectivo particularmente crucial no âmbito dos seus esforços com vista a satisfazer os requisitos do Tratado de Maastricht em matéria de disciplina orçamental.

A UEM torna ainda mais importante a supressão dos entraves fiscais no Mercado Único, dado este mercado constituir a sua pedra angular, e visto ser contraditório não procurar abolir distorções fiscais quando se pretende eliminar as distorções decorrentes do não alinhamento das taxas de câmbio.

A transformação dos sistemas fiscais, por forma a torná-los mais favoráveis ao emprego em vez do irrvés, contribuirá para a luta contra o desemprego numa fase em que este objectivo constitui a principal prioridade das políticas da União. Os seus efeitos positivos seriam incrementados pelos resultados favoráveis decorrentes de uma distribuição mais equitativa do rendimento.

Toma-se necessário:

- uma abordagem mais coordenada no âmbito da política fiscal;
- alcançar progressos a nível de se contrariar a erosão fiscal, sobretudo nos rendimentos tributáveis com maior mobilidade;
- limitação da concorrência fiscal desleal;
- maior cooperação administrativa entre as autoridades fiscais.

Relativamente ao futuro em termos de uma maior aproximação dos sistemas fiscais dos diversos Estados-membros existem duas correntes:

- uma diz que a entrada em vigor da UEM irá amastar rapidamente uma maior convergência dos sistemas fiscais;
- uma outra interpretação diz que o facto de haver a UEM não pressupõe que exista um ritmo maior de aproximação dos sistemas fiscais.

Há certamente um meio termo, que vai depender muito de se alterar ou não, o sistema de votação para as decisões em matéria fiscal. Mas, se mantiver a regra da unanimidade é muito difícil que se progrida muito significativamente nesse sentido.

De qualquer modo, e independentemente destas duas interpretações, há algo comum, há um acordo geral em que é necessária harmonização no que concerne à fiscalidade da poupança.

2. ANTECIPAÇÃO DE ALGUNS IMPACTOS FISCAIS NA PASSAGEM PARA A MOEDA ÚNICA

Mesmo antes de início da 3.ª fase da UEM já se verificam algumas consequências resultantes da preparação da entrada na 3.ª fase, quer quanto ao nível fiscal, quer a nível da estrutura fiscal.

Assim, no que diz respeito à acentuada redução das taxas de juro nominais em Portugal, passa-se a indicar algumas dessas consequências:

1. Diminuição das receitas de IRS — taxas liberatórias — e aumento das receitas de IRC, e dado o elevado grau de endividamento de grande parte das empresas portuguesas faz com que este efeito seja um efeito muito mais sentido do que seria noutros países com um menor grau de endividamento.
2. Aumento de custos da mudança (software, equipamento, impressos), que já se irão reflectir nos exercícios de 1997 e 1998 para alguns sectores, nomeadamente o financeiro, dada a necessidade de novos programas e novos investimentos. A nível de programação das receitas fiscais futuras esta é uma realidade que deve ser tida em conta. Ao passo que os benefícios que serão seguidamente apontados, irão verificar-se apenas após 1999, há custos que já podem ser antecipados. Depois, será também necessário fazer um levantamento de quais serão os sectores perdedores, para que quando se estiver a fazer a análise do comportamento fiscal, ao longo dos anos, a nível de cobranças, dênto-se, efectivamente, que há um elemento de força maior que pode justificar essa situação.
3. Toma-se igualmente necessário, com vista à preparação do Orçamento do Estado para os próximos anos, antecipar quais os sectores ganhadores e perdedores, em re-

sultado da "Moeda Única". Assim, de entre os sectores ganhadores e perdedores, parece-nos de indicar exemplificadamente os seguintes:

Ganhadores:

- Turismo
- Informática
- Vendedores máquinas (de distribuição automática e caixas registadoras)
- Vendas à distancia
- Empresas com actividade internacional significativa (Importações / Exportações)

Perdedores:

- Agentes de câmbio
- Bancos
- Algumas PME com actividade exclusiva ou predominantemente doméstica.

3. INCIDÊNCIAS FISCAIS DA UEM NO CASO PORTUGUÊS

Do lado das receitas fiscais os elementos mais relevantes são os seguintes:

1. Aumento potencial da receita fiscal, em termos de velocidade cruzado, dado que todos os estudos da Comissão apontam para que a UEM irá provocar um efeito induzido a nível do crescimento do PIB Real que é calculado entre 0,5% e 1%. Sem que se aumente o nível de fiscalidade, a partir do momento em que há um aumento exógeno do PIB, derivado da 3ª fase da UEM, a receita fiscal pode aumentar sem que o nível de fiscalidade aumente.
 2. Com o euro, as taxas de juro médias tenderão para valores mais baixos, e conseqüentemente volta a surgir o efeito de alteração de estrutura fiscal, havendo redução dos rendimentos de capitais sujeitos a taxas liberatórias, com a conseqüente diminuição das receitas do IRS e aumento das receitas de IRC, dada a diminuição dos encargos financeiros.
 3. Existe uma pressão acrescida para o desaparecimento do Imposto do Selo sobre operações bancárias, antes da entrada na 3ª fase da UEM. Porque, se num dado território existir uma tributação que não exista noutros países, vai haver uma deslocação de transacções económicas, apesar de neste momento já não ser muito significativa, a partir do momento em que a base diminui a diferença já não é tão grande como era há uns tempos.
 4. Eventual supressão dos benefícios fiscais às contas poupança emigrantes ou, em alternativa, a sua restrição às contas de emigrantes fora da zona Euro, para países terceiros. A questão reside no facto de saber se se justifica manter os benefícios do estatuto dos benefícios fiscais em relação à conta poupança emigrantes. Dado que não ha-
- Gabinete de Comunicação Social Ministério das Finanças

verá mais aplicação prática para aquele benefício pelo facto de deixar de existir moeda estrangeira.

5. Dúvidas quanto à eventual tributação de mais-valias resultantes das diferenças cambiais. As diferenças cambiais que irão ocorrer no momento da fixação irreversível das taxas de câmbio, em 1 de Janeiro de 1999 provocarão em futuros e outros instrumentos financeiros custos e proveitos, mais-valias ou Menos-Valias, que têm que ser registados contabilisticamente. A questão reside no facto de, como e quando relevar contabilisticamente estes factos patrimoniais — se a data de referência deve ser 31 de Dezembro de 1998 ou 1 de Janeiro de 1999. Cada hipótese tem consequências diferentes relativamente ao montante de provisões. E que tratamento fiscal devem ter os resultados, que estão dependentes da aplicação do Princípio Contabilístico da Especialização Económica do exercício que diz que os custos e os proveitos devem concerner para os resultados do exercício económico em que ocorrem, independentemente do momento do seu pagamento ou recebimento.

6. Incidências negativas a nível das receitas fiscais derivadas dos aumentos de custos.

A partir de 1999, além do que tinha acontecido em 1997 e 1998 para o sector financeiro, existem também para outros sectores de actividade custos acrescidos. A nível de custos há algumas empresas que vão ter que, eventualmente, substituir e/ou adaptar as caixas registratoras. A actual caixa está preparada para uma só moeda, a moeda nacional, e irá colocar-se a questão de durante um lapso de tempo trabalharem com duas moedas.

Na componente de custos, além de alguns investimentos em bens de equipamento, pode haver também adaptações contabilísticas, quer a nível de software, quer a nível de registos, e ainda a adaptação de máquinas de distribuição automáticas e ATM, custos estes que não podem ser ignorados a nível de programação.

4. QUESTÕES ADMINISTRATIVAS, CONTABILÍSTICAS E INFORMÁTICAS

4.1 Transição¹ para a moeda única

O que aconteceria se não se tivesse optado por esta solução de gradualismo de implementação do euro, o outro extremo seria uma solução do tipo Big-Bang, e de um dia para o outro alterava-se o sistema. A imagem do que aconteceu em Inglaterra com a decimalização da libra inglesa em que estiveram cinco ou seis anos a preparar a operação, e no dia 17 de Fevereiro de um dado ano desapareceu o sistema anterior e foi introduzido o sistema decimal.

Como facilmente se constata, não foi esta a solução escolhida para o processo de entrada em vigor do euro. Ao escolher-se uma solução gradual, coloca-se um problema

¹ Também chamado na terminologia anglo-saxónica por *Change-Over*.

adicional, o de identificar a mudança no Sistema Fiscal. Esta questão toma-se mais pertinente dado que nas conclusões do Conselho de Madrid ficou decidido que a introdução do euro, na fase "B", não podia ser nem proibida, nem imposta, permitindo uma liberdade, um sistema de opção, sendo conhecido que a nível fiscal este é o mais difícil de implementar. Assim, as grandes questões que se colocam são relativas às obrigações declarativas e às obrigações de pagamento de impostos.

Os Estados Membros dividem-se em relação à opção de permitir ou não a apresentação das declarações e o pagamento do imposto na moeda nacional ou em euros ou em ambas². Será entre estes dois extremos que Portugal terá que delimitar a sua posição. Deste modo, as soluções possíveis parecem ser as seguintes:

- autorização para a apresentação das declarações fiscais e para o pagamento dos impostos em euros (solução que irá ser seguida pela Bélgica e Luxemburgo);
- autorização para a apresentação das declarações em euros, continuando os impostos a ser pagos em moeda nacional (Áustria, Alemanha e Holanda);
- autorização para o pagamento de impostos em euros, continuando as declarações a ser apresentadas em moeda nacional (França);
- impedimento, quer da apresentação da declaração, quer do pagamento de impostos em euros (solução que parece irá ser seguida por diversos Estados-membros).

No entanto, é de referir que não faz sentido que exista tratamentos diferentes por tipos de impostos, pois esta solução acarretará consequências negativas, e a transição deveria ser feita ao mesmo tempo para todos os contribuintes.

O Comité Monetário não proíbe os países que considerem oportuno a nível do aceitar das declarações em euros, não esquecendo os riscos e os custos que esta opção acarreta.

Na terceira fase da UEM há três períodos: o momento da decisão de quais os países que passam para a terceira fase da UEM, que ocorrerá em Abril ou Maio de 98; seguindo-se a criação do Banco Central Europeu e a preparação técnica para a fixação das taxas de câmbio; e a partir de 1 de Janeiro de 99 até o mais tardar 31 de Dezembro de 2001 existirá uma fase em que não existem moedas e notas em Euros existindo apenas em moeda escritural. A Dívida Pública passará a partir desta fase a ser emitida em Euros. O que irá acontecer é que, determinados serviços, como o caso da banca que,

² No caso da Alemanha e da Áustria, estes países já definiram que até 2002 será utilizada só a moeda nacional na apresentação das declarações e no pagamento dos impostos. No entanto, há tomada de posições inversas, como por exemplo, a Bélgica e o Luxemburgo, que dão a possibilidade ao contribuinte de optar quer para a apresentação de declarações quer para o pagamento do imposto, que pode faz-lo em euros ou em moeda nacional. No entanto, não esquecendo que, em relação ao pagamento do imposto e na opção pelo Euro, este só poderá ser feito em moeda escritural, não sendo ainda possível em moeda física.

por razões óbvias, terão a adopção, até mesmo a nível contabilístico, do euro. Enquanto que outros serviços e empresas sofrerão um processo gradual. Aqui é que os Estados Membros terão a possibilidade de fazerem uma adopção mais rápida ou mais lenta. Com a adaptação mais lenta enquadra-se a Alemanha que, durante três anos não avançará, e só no final deste período é que faz a mudança. O inverso ocorrerá na Bélgica e no Luxemburgo. Por exemplo, se um contribuinte desejar fazer o pagamento dos seus impostos junto da Administração Pública alemã em euros durante a fase de transição, este não será aceite.

Quanto à opção que foi reconhecida em Madrid, em relação à declaração, os custos são tão elevados que não se deveria ir para uma solução como essa. Em relação ao pagamento, esta situação pode ser diferente, não tendo a mesma importância, onde, talvez pudesse optar-se por uma alternativa como essa.

É oportuno chamar-se a atenção para os riscos que a apresentação de declarações em euros poderá comportar para Portugal, que deverão ser devidamente ponderadas, e que a seguir são enumerados:

- a transição para a moeda única das declarações fiscais e, consequentemente, da máquina administrativa fiscal, dependerá da transição contabilística, dado o "interfece" com a actividade empresarial. Assim, um "particular" terá que receber dos intermediários financeiros e empregadores, um comprovante escrito em euros que lhe permitisse preencher a sua declaração;
- os sistemas de processamento de declarações em moeda europeia e moeda nacional serão mais caros e complicados; e
- não deve ser ignorada a situação particular da Informática Tributária : em fase de reestruturação, de consolidação, e de implementação de um cadastro físel dos contribuintes.

Ainda no domínio declarativo, tem sido colocada a hipótese de transição, mais ou menos rápida, por tipo de imposto. À semelhança da posição da maioria dos países, dever-se-ia afastar esta hipótese de trabalho e, quando muito, se poderia aceitar uma diferença de "velocidade" em função da dimensão económica dos contribuintes ou do sector de actividade.

No que diz respeito à possibilidade de efectivar o pagamento de impostos em euros, a posição nacional poderia ser mais positiva, não só porque os problemas são menores, mas também pela ligação entre o princípio da "não imposição, não proibição" de Madrid, parecer estar mais ligado à utilização do euro para pagamento/recebimento, do que para fins declarativos.

A posição do Comité Económico e Social diz: "As Administrações Públicas dos países participantes deverão, segundo o Livro Verde assumir papel preponderante na passagem para a Moeda Única. Assim as principais rubricas da Despesa Pública poderão ser

denominadas, e sempre que possível, pagas em Moeda Única. Também seria possível pagar alguns impostos em Moeda Única.”

Posição do Comité: “O Comité discorda deste cenário, as Administrações Públicas deveriam ser as primeiras a compreender que transaccionar simultaneamente em Moeda Única e moeda nacional, num mercado ainda não totalmente preparado para adoptar a nova moeda, vai gerar confusão no mercado e na sua própria contabilidade, o que seria prejudicial para os consumidores e negativo para a transparência das contas públicas.”

Painel IV

**GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES E LUTA CONTRA A FRAUDE
E EVASÃO FISCAIS**

Orador: Prof. Dr. Pampalona Corte-Real

I. A Filosofia do Direito Fiscal

1. A matéria dos contribuintes e dos meios de luta contra a fraude e evasão fiscais é, sem dúvida, um tema perenemente apelativo. O Direito Fiscal é matéria que cientificamente vem evoluindo por força de alguma pressão, doutrinária, e não só.

É preciso ter bem presente que a questão nuclear se relacionava, sobretudo, com a potencialização significativa do Princípio da Legalidade, e com a enunciação dos corolários dele enunciativamente inferíveis — vinculação da Administração Fiscal, tipicidade fechada, limitação do recurso aos conceitos indiscriminados em matérias abrangidas pelo art. 106º, nº 2, da CRP, proibição da analogia e da retroacção tributária nos mesmos domínios — já que o Princípio da Legalidade surge como um verdadeiro direito fundamental em termos constitucionais, a “garantia das garantias dos contribuintes” numa inferência literal ainda do citado art. 106º, nº 2.

Numa perspectiva de aspectos substantivos, e não adjectivos — pois será inegável que estes são sempre, e só, os instrumentalmente necessários para a efectivação daqueles — há alguma dificuldade em recortar um conteúdo material, minimamente relevante, para o Princípio Constitucional da Igualdade, na sua íntima concretização, não só perante o reconhecível Princípio da Eficiência Fiscal, mas também perante a complexa estrutura do sistema, realmente permissiva de algumas situações de dupla tributação jurídica e económica.

O grande problema que outrora se colocava ao nível das garantias, era a frequente ficção do ataque jurisdiccional à liquidação do imposto, uma vez que a fixação e correcção da matéria colectável pela Administração Fiscal, ou pelas Comissões de Revisão, era contenciosamente inimpugnável, a não ser com base em pretensão de formalidades legais. Com efeito, sendo certo que a liquidação não representava, por regra, mais do que uma simples operação aritmética de aplicação de uma taxa à matéria colectável, verifica-se facilmente a aparência da garantia processual em causa. A Reforma Fiscal haveria de ultrapassar praticamente a questão, que não em definitivo.

2. O “grande problema” do Direito Fiscal reside no “autêntico” jurídico-tributário. Fechando-se numa ilha assistemática, conceptualizando com frequência desprezo de eventuais elaborações de outros ramos do direito, desfigurando institutos e regimes jurídicos que

importava e olvidando desse modo o seu cariz de mero direito de sobreposição, o Direito Fiscal sobrevivia na sua inexpugnável fortaleza, por via de um monolitismo pragmático inaceitável.

Até certo ponto, poder-se-á dizer, que o Direito Fiscal se obstinava na tarefa primordial da consecução de receitas, negando as suas óbvias conexões com o Direito Privado, com o Direito Penal, ou com o Direito Administrativo, preso da sua preocupada eficácia que a retenção na fonte viabilizava (maxime no trabalho subordinado), até mesmo na tributação dos rendimentos presumidos e/ou normais. A justiça fiscal era uma palavra algo vã, pois era o pequeno contribuinte o alvo por excelência da tributação. O Autismo e Monolitismo na erogância da política fiscal que actuavam, salvaguardavam a pretensa legitimidade de uma política governativa particularmente alheia à justiça social expressa na redistribuição da riqueza.

3. Mas o autismo jurídico-tributário ainda hoje não só é orgulhosamente proclamado por alguns juristas-fiscalistas, como pode ser lido inequivocamente na lei. Alguns exemplos apenas, entre tantos outros, são:

- o art. 14º, nº 2 do CIRS que determina que ambos os cônjuges serão sujeitos passivos do IRS, solidariamente portanto, desprezando em absoluto qualquer articulação com os regimes de bens civil e familiarmente adoptados;
- atente-se no anacrónico tratamento dado à própria separação de facto (art. 59º do CIRS) e no total ostracismo a que é votada a união de facto quando é certo que se reconhece como agregado familiar "o pai e a mãe solteiros e os dependentes a seu cargo" (art. 14º, nº 3, c);
- o CSISD quando não toma em linha de conta o regime jurídico-sucesório, nomeadamente no que concerne ao cálculo da quota indisponível e imputação de liberalidades em vida (v. artºs. 41º e 44º);
- os débitos constantes do art. 40º (na fixação de taxas) e dos arts. 26º a 28º (relativos à determinação da matéria colectável), que suscitam perplexidades ao nível da articulação da sucessão legítima e testamentária.

4. Retomando a questão do isolamento jurídico do direito fiscal, que vem sobobrando no confronto a que vem sendo obrigado com outros sectores normativos, actualmente mais pujantes na sua novidade e impositividade, nomeadamente na própria internacionalização da vida económica.

Se a problemática das garantias dos contribuintes, "ontem" assumia uma perspectiva mais jurídico-formal, "hoje" embate, com algum fragor, em questões que transcendem a posição do contribuinte para bulirem com a sua posição concomitante de cidadão.

Por exemplo, a questão do impingimento veloz da informática e de toda a complexidade jurídica que acarreta; o sigilo bancário que, inclusive, tem motivado alguma polémica a vários níveis (recorde-se, v.g., as taxas libertatórias do IRS); a grande mudança operada pelo Código do Procedimento Administrativo no que concerne ao espírito de franca cooperação e transparência que deve presidir às relações entre a Administração e os administrados e o seu inevitável reflexo no processo tributário; o Direito Internacional Fiscal, nas suas preocupações com a eliminação de situações de dupla tributação jurídica e económica, com medidas tomadas a nível interno, e as dificuldades jurídicas acrescentadas na luta contra a evasão e fraude fiscais, as quais vão promovendo uma colaboração entre as várias Administrações Fiscais que suscitam reflexivamente questões conexas também com as garantias dos contribuintes. Este, são verdadeiros cidadãos multinacionais, nomeadamente nos escalões do IRS. É um facto de que as pessoas são sensíveis à anestesia fiscal. E isso não pode deixar de ser tomado em conta no delineamento da política fiscal, que é um trade off entre vários objectivos de justiça, etc., e o objectivo de ser politicamente exequível.

Relativamente ao imposto sobre o valor acrescentado, as modificações importantes e significativas sobre a sua base de incidência, sobre a sua estrutura, são todas, praticamente de imputar ao legislador comunitário, podendo dizer-se que nenhuma dessas modificações está ao alcance do legislador nacional. As instâncias políticas portuguesas — como são o Governo, a Assembleia — intervêm na construção da política comunitária em matéria fiscal e, portanto, também em matéria de IVA. Tratando-se, todavia de matérias locais, subordinadas ao grande projecto, politicamente assumido por Portugal, de realização da União Económica e Monetária, a margem de manobra é reduzida, pois não é possível querer a União Económica e Monetária ao mesmo tempo que grandes liberdades ou grande margem de manobra no domínio local. A harmonização fiscal percoo ser uma peça desse conjunto, e dificilmente pode alcançar-se grandes avanços na União Económica e Monetária e ao mesmo tempo cada país ficar com as suas margens de manobra em matéria fiscal completamente salvaguardadas. Vale a pena referir as tais modificações estruturantes, que vão resultar da harmonização europeia. Elas consistem em que é designado por regime definitivo do imposto sobre o valor acrescentado. Esta é uma etapa final da harmonização, que se segue ao regime dito transitório, estabelecido pelas directivas de 91, principalmente pela directiva 91/680 da CEE.

São destacáveis duas evoluções importantes relativamente ao regime actual: A principal, consiste na passagem para a cobrança do imposto na origem, relativamente a todas as transacções efectuadas no interior da União Europeia, incluindo as depois efectuadas entre sujeitos passivos. As efectuadas entre sujeitos passivos, actualmente, não são tributadas na origem, sendo tributadas no destino através de um sistema de fronteiras fiscais virtuais, isto é, em que já não há intervenção das autoridades alfande-

gárias. O objectivo deste procedimento é a passagem para a cobrança na origem generalizada a todas as transacções no interior da União Europeia.

A segunda modificação importante, e conexa com esta, consiste na fixação de um único lugar de tributação para cada operador. Em princípio, o lugar onde se situa a respectiva sede, independentemente do Estado. A Directiva nº 79/1071/CEE, também de 6 de Dezembro, e o Regulamento nº 218/92, de 27 de Janeiro, vieram alargar sobremaneira o âmbito da troca de informações no âmbito de vários impostos, e não exclusivamente do IVA, impondo regras relativas à assistência à cobrança de créditos fiscais, apesar das cautelas colocadas nos diplomas de transposição. O que legitima que se deva perscrutar o alcance que ainda tem o princípio do sigilo fiscal, tão pressurosamente afirmado na ordem interna.

A troca de informações é controlada pelo cruzamento de deveres de sigilo, mas então lógico se tornaria redefinir internamente o âmbito do sigilo fiscal, posto em causa pela premência da luta anti-evasiva a nível internacional. Uma indesejável brecha na fortaleza fiscal ancestral, sujeita à erosão da vida hodierna.

4. A vida económica internacional vem causando a fragilização de outros princípios e dogmas da "matilha tributária". Tendo como referência concreta os contratos de concessão de benefício fiscais, frequentemente conexos com situações de promoção do investimento, nomeadamente estrangeiro, continua a sustentar-se a inconstitucionalidade do art. 49º-A do EBF.

Ainda em relação aos benefícios fiscais, por um lado o Princípio da Legalidade e o Princípio da Igualdade Fiscal, com consagração constitucional; por outro, a necessária flexibilização da concessão de vantagens ou benefícios fiscais, porque inseridos numa economia concentrada ou contratual, também legível no texto fundamental. Por exemplo, a obstinação jurídica da representação da Ford-Volkswagen, que sustentava a todo o transe a legitimidade da contratualização plena dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado Português, com todas as suas consequências.

É sentida uma necessidade instantânea de uma crescente flexibilização do Direito Fiscal, e desse modo, da mudança da filosofia da própria tributação, mais virada para a conservação de objectivos extra-fiscais de política económica. Mas, isso implicaria uma profunda revisão estrutural, nomeadamente na leitura das traves-mestras de todo o Estado de Direito Tributário e do seu Princípio da Legalidade.

De momento é inviável, casualizar o benefício fiscal concedido, privatizá-lo, fazer dele uma contraprestação contratual normal. Por mais que se civilize o contrato — administrativo ou não — que esteja na base da sua atribuição (v.g. o contrato de investimento estrangeiro), nunca se pode estar numa verdadeira relação contratual.

Porque, a concessão de incentivos fiscais, por força dos Princípios da Legalidade e da Igualdade — com os seus corolários de tipicidade fechada e da determinação dos elementos essenciais da tributação — impede qualquer vínculo de tipo sinalagmático ou de reciprocidade, mantendo o seu curso unilateral, formal e autónomo, em termos decisórios por parte da Administração.

Resta o recurso aos arts 5^o, 12^o, n.ºs 2 e 4 do EBF, que não obstam que a relevância da contractualização de benefícios fiscais sempre dependa de uma lei da Assembleia da República, ou de decreto-lei devidamente autorizado, que aprove concretamente a concessão dos incentivos a inserir contratualmente. Solução rígida que o sistema português ainda impõe.

Assim se vai vislumbrando, como a problemática das garantias dos contribuintes vai ganhando um enfoque específico, no contexto de outros problemas, que vão surgindo e exigindo a adaptabilidade do edifício fiscal tradicional.

5. A informática e o campo tributário

O art. 35^o da CRP representa a fragilidade da tutela constitucional do cidadão e contribuinte face à troca de dados pessoais informatizados e à evolutiva tendência liberalizadora no acesso aos próprios dados e ficheiros magnéticos da DGCI, por parte de plúrimas instituições (v.g. o JNE), sob os mais variados e discutíveis pretextos.

Muitos são os factores que contribuem para a mudança dos problemas conexos com as garantias dos contribuintes nesta área. Vão longe os tempos mais seguros da Lei n.º 10/91, da eficácia operativa de tal diploma, e da entidade que centralizava toda esta problemática conexa com a utilização abusiva da informática.

Será oportuno repensar a questão, no seu enfoque mais actual, e à luz da perspectiva ainda das garantias dos contribuintes.

6. O Código de Procedimento Administrativo vem influenciando o novo recorte do Processo Tributário. Nesse sentido, há um leque de princípios consagrados no Código de Processo Tributário, numa decorrência do princípio geral da prossecução de interesse público e do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e que se aduzem (arts. 16^o e 17^o do Código de Processo Tributário): no Princípio da Legalidade, da certeza, segurança e celeridade, no dever de resposta a petições e reclamações, no dever de confidencialidade, e no evanescente princípio do respeito pela declaração do contribuinte (arts. 31^o CIRIS e 51^o CIRC).

De um modo ou de outro, o art. 19^o do Código de Processo Tributário enuncia um conjunto de garantias imediatas dos contribuintes que se traduzem, sobretudo: no direito à fundamentação e notificação de todos os actos praticados em matéria tributária que atudem os seus direitos e interesses, nos direitos de reclamação e impugnação, audição e oposição, no direito à indemnização e restituição do indevido, e no direito à redução das coimas.

O Código de Processo Tributário é muito semelhante ao Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente no que aos dois primeiros direitos concerne. É de acrescentar que, o direito à informação inculca o direito à chamada informação vinculativa (art. 72º), que parece algo redundante e por isso perturbadora da livre ponderação, em termos de legalidade, da própria decisão definitiva.

É a propósito do Código de Processo Administrativo que cumpre dizer da inviabilidade da transposição, pura e simples, para o processo tributário, de todos princípios que caracterizam a Administração participada e aberta, pela singela razão de o processo fiscal ser um processo massificado, inasceptível de uma modelação análoga e similar. Ou seja, o Direito Fiscal, que naturalmente também se reconduz em múltiplos momentos ao Direito Administrativo, não deve obstinadamente importar desse ramo de direito, na sua configuração hodierna, senão o que for pragmaticamente viável.

Em termo de conclusão, é de releir os termos mais idíneos da actual regulamentação da impugnação da autoquitação, maxima de retenção na fonte, onde o substituído já detém a possibilidade de impugnação autónoma da indevida retenção pelo substituto, para além do meio de defesa do contribuinte, contemplado no art. 165º do Código de Processo Tributário, o qual acolhe um meio subsidiário de tutela judicial por via de uma acção para o reconhecimento de qualquer direito ou interesse legítimo, descuidado legalmente.

Como se pode constatar, existe um leque extenso de garantias que denunciam que o Direito Fiscal deixou de ser uma "lha ajornica", onde inclusive, o factício e o ilícito geradores de rendimentos seriam tributáveis, para se deixar envolver e influenciar pelo que de judicamento pertinente com ele conflui.

Breve nota crítica sobre recentes medidas e sugestões governativas

Conclusão

1. A Lei Geral Tributária preconizada, traz dificuldades: desde logo, relativamente às matérias, que por razões fortuitas, não inclui. Depois, porque o conjunto de princípios que enuncia, de cunho fundamentalmente programático, são dificilmente situáveis na hierarquia das fontes de Direito Fiscal. E, por fim, porque tais princípios, quase todos de elaboração doutrinal, são estaticamente estatificados num texto que ficará, na voga dos tempos, facilmente desactualizado.

Quanto ao Defensor do Contribuinte (DL nº 15896), este é uma medida que talvez seja bem intencionada por parte do Fisco, mas que talvez tenha algo de "demagógico". Submergido na tarefa alucinante e ilusória de zelar pelos direitos e garantias, de todos e cada um dos contribuintes. A actividade do defensor articula-se mal, em termos mesmo funcionais, não só com a dos advogados dos contribuintes, como com a do próprio Provedor de Justiça, sem que daí se vislumbrem resultados muito úteis, até

porque o Defensor do Contribuinte age em colaboração com o Ministério das Finanças. A falta de poderes interventivos, o grande mal deste tipo de órgãos — mas talvez um mal necessário —, e o casualismo do seu tipo de actuação, talvez possam gerar a aparência protectora que o contribuinte anseia, que lucidamente logo se esborrará, pois as verdadeiras garantias, são sempre substantivas e, por via disso, contenciosas.

Uma palavra de vivo repúdio pela instituição da colecta mínima, pela regressão, sem dívida, cujo objectivo de luta anti-evasiva e de consecução de receitas é evidente, mas que não se aplaude, num sistema que, de há muito, assenta na tributação de rendimento real, por via do acréscimo patrimonial realizado.

2. Este tema tem duas faces, como uma moeda, se se volta a moeda para cima surge a face tutelar dos contribuintes, escutando a da luta contra a fraude e evasão fiscais, a outra face, que também não deixa, indirectamente, de tutelar o contribuinte. Certo é que, sob esta face, o Direito Fiscal come o risco de retomar o seu cariz dos tempos da "odiosa restrição".

A quem a luta contra a fraude fiscal não seduz nas suas vias demasiado concretistas, se se quiser de índole policial-tributária, o ataque à evasão fiscal deve ser feito — e aí será interessante o exercício por via legal. Por exemplo: os trabalhadores por conta própria têm direito a um leque de deduções que não são reconhecidas aos trabalhadores por conta de outrem. E nessas deduções é óbvio muitas poderem ser forjáveis. Porque não atentar nesse tipo de aspectos, onde há muito a fazer. É que, a ginástica malfadada da justiça fiscal, é a primeira circunstância a "convidar" o contribuinte à elisão, se não mesmo à evasão fiscal, quando é certo que a justiça fiscal, negando pre-ocupações sistemáticas — recurso a lugares paralelos, analogia — deveria ser tão unitária quanto possível, e substancial. Outros exemplos: os rendimentos em espécie, as taxas liberatórias, a definição dos custos em IRC, etc.

Nem sequer ao longe se consegue vislumbrar a pretensa unicidade tributária. Porque, inviável em rigor, na heterogeneidade dos rendimentos tributáveis: penosos, ocasionais, autónomos, dependentes, excepcionais, plurianuais, de sobreposição, centrais, locais, internacionais, provenientes do consumo, etc. Miragem instrumental de uma ilusão de consecução de objectivos de justiça fiscal perdida na complexidade crescente da tributação, a dita unicidade.

A luta contra a evasão fiscal também não deve ser feita mediante recurso à artífices do tipo da Lei Mateus. Recuperam-se créditos fiscais é certo. Ganha-se legitimidade para penalizar não aderentes. Mas atenta-se gravosamente contra o princípio da igualdade, de indisponibilidade dos créditos fiscais e desincentiva-se, ainda, in futurum, os contribuintes cumpridores.

Tolera-se para se ganhar legitimidade para reprimir. E uma via também duvidosa. Mas como "tertium genus non datur".

Painel V
MATÉRIA DAS INFRACÇÕES

Orador: Dr. Miguel Machado

1. NOTA INTRODUTÓRIA

É necessário ter a noção de que a legislação penal só faz sentido como direito complementar, por muito que os penalistas gostem de dizer que esta é uma área importante. Quando se fala em intervenção penal, em tutela penal, em protecção penal, em resposta penal, fala-se de uma resposta última para algo que já está respondido noutras sedes e a outros níveis. Portanto, para poder-se chegar ao nível penal, é porque já houve uma resposta a nível civil, comercial e fiscal. Quando esses diversos níveis forem tidos como insuficientes, então sim, é necessário recorrer-se à intervenção penal. Este mesmo direito está longe de ser autónomo.

Esta é uma área acessória, secundária e complementar. É complementar, em relação à ordem dos bens constitucionais. O Governo fez chegar ao Parlamento, no mês de Março, uma proposta sobre a revisão do Código Penal, sobre a necessidade de harmonizar a ordem axiológica penal e a ordem axiológica constitucional. É relevante que se tenha em linha de conta a história dos últimos 200 anos, parte essa que foi a mais importante dos textos constitucionais (Direitos e Deveres Constitucionais, dentro desta, a parte dos Deveres Fundamentais, e dentro desta última, a parte de Direitos, Liberdades e Garantias, que são Deveres Fundamentais de alguém). Só insistindo nestas perspectivas éticas em que se fala em deveres, é que pode haver espaço para o direito, seja o fiscal, o penal ou os outros passos em que há ordem, direito e ordem justa.

Quando existe um código penal, o que se encontra na parte especial desse mesmo código, é uma lista de tipos criminais que são tidos como os mais importantes na ordem jurídica. Mais importantes porque estes representam a tutela penal complementar dos direitos e deveres fundamentais. Não significa que não exista e que não tenha que existir tutelas penais noutras áreas do sistema jurídico, como há. No entanto, é de realçar que deve ser feita uma graduação entre os vários tipos, entre as várias normas. Este é o momento do Código Penal passar a ser uma lei orgânica. Porque, o Código Penal tem uma adequação de tutela complementar em relação à ordem constitucional primária. O mesmo acontece com a ordem fiscal, que também necessita de uma tutela complementar.

2. A TUTELA PENAL E AS RESTANTES ÁREAS

A Reforma Fiscal é, desde logo, nos seus quatro conjuntos normativos básicos, por um lado, aquilo que virá ser a Lei Geral Tributária, o novo Código do Processo Tributário, Estatutos dos Benefícios Fiscais e um regime harmonizado dos ilícitos Fiscais Penais (ato sensu). Ou seja, olhando para a área penal não como um mundo, mas como um universo que diga respeito quer aos delitos penais mais graves ou menos graves, quer aos para-penais, que têm o nome menos adequado de contraordenações.

A comissão da reforma fiscal deve ser composta por quatro pessoas representantes das quatro áreas de ação onde é necessário actuar: crimes fiscais, contraordenações aduaneiras, contraordenações não aduaneiras e contraordenações da Segurança Social, para que sejam identificadas as principais dúvidas aplicativas nestas matérias. Não são só dúvidas jurisprudenciais. É essencial identificar as principais dúvidas que hoje existem nestas quatro áreas, para que as propostas a fazer sejam propostas de reforma, e não de ruptura.

Deve deixar-se de fazer os erros de sempre. O importante é importar a qualidade que os regimes estrangeiros, do ponto de vista técnico, têm, e importar também os delitos que daí vêm, para pôr em causa não só os males velhos mas também as poucas virtualidades que o sistema tem, que vários anos de aplicação poderá ter dado lugar.

3. RELAÇÃO ENTRE DELITOS FISCAIS E BRANQUEAMENTO

Há que identificar as implicações em matéria fiscal, para ser possível qualificar alguns factos como factos ilícitos criminais.

Tendo em conta os delitos penais mais graves, como é o caso dos crimes, verifica-se que é muito relevante optar sobre se deve ou não haver tutela criminal em sentido técnico de matérias fiscais. Esta emergência existe não só em termos do próprio sistema fiscal, como também noutras áreas, como é o caso das leis sobre branqueamento de capitais que inicialmente estavam ligadas só ao comércio de estupefacientes, e que em 1995 foram alargadas a outros factos onde, entre os quais, se contam com os chamados ilícitos económico-financeiros. Um ilícito económico-financeiro é, por exemplo, o caso de evasão fiscal.

Existem leis novas de 1995 que falam em infracções económico-financeiras. De um ponto de vista clássico, um ilícito financeiro é antes de mais um ilícito fiscal — quer isto dizer que todos os casos das chamadas fraudes fiscais (ato sensu) — no conjunto tipológico em que isso pode ser pensado com base na interpretação das leis básicas existentes a este respeito, quer de uma lei chamada Sim, quer de uma lei chamada Não — a lei chamada Não equivale ao regime jurídico das infracções fiscais não aduaneiras. Por estas mesmas razões é que se torna pertinente que se consolidem os dois regimes, o Aduaneiro e o Não Aduaneiro para que não haja mais leis que se chamem Não.

4. A RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS COLECTIVAS

Em matéria penal, a capacidade jurídica de uma pessoa colectiva é definida pela própria lei em função da possibilidade de cometer certos actos. Se esses actos são actos lícitos, criadores de efeitos lícitos, então não pode nunca haver responsabilidade civil de pessoas colectivas porque essa responsabilidade pode, também, ser violada, sendo que essa mesma pessoa colectiva, que não existe do ponto de vista físico, está a extravasar os limites de sua própria capacidade jurídica.

Foi só há cerca de quatro décadas que se pôde considerar a existência de responsabilidade civil de pessoas colectivas, mas analogicamente, porque a responsabilidade de regra não podia deixar de ser uma responsabilidade de pessoas singulares.

Ao falar-se de negligência, esta é referente a pessoas singulares. É impossível chegar a todas as pessoas singulares prevaricadoras, porque muitas delas estão a salvo, tendo-se camufladas pelas pessoas colectivas. E se não é possível chegar a uma pessoa singular, é possível obter uma certa cumplicidade do destinatário da norma apontando-a à pessoa colectiva e fazendo com que esta pague ou diga quem é que é, singularmente, responsabilizável.

Este processo faz com que a responsabilidade de regra nunca deixa de ser considerada como aquilo que é a responsabilidade de pessoas singulares.

Existem diversos erros cometidos, quer por legisladores, quer por aplicadores do sistema que esquecem essa realidade e olham para essas normas como que estas tivessem como responsabilidade pessoas que, na realidade, não existem. Pessoas colectivas são imagens com que é útil mexer para a funcionalidade do sistema. Mas a regra que deve ser seguida, designadamente, em matéria criminal, é a tentativa e realização da individualização da responsabilidade.

5. CONTRAORDENAÇÕES

Tendo em consideração o ponto 6.1 do Relatório Silva Lopes;

É necessário reduzir a amplitude exagerada que a medida de multas coimas têm, mesmo que isso leve a ter que se fazer o descobrimento dos factos puníveis. Ou seja, em vez de haverem quatro ou cinco tipos de contraordenações, passar-se-ia a ter cerca de dez, 15 ou 20.

Está a tratar-se de contraordenações e não de delitos criminais, mas está a falar-se no universo do mesmo Direito Penal, ou seja, ao lado dos ilícitos criminais mais graves. Por isso mesmo, a tipicidade tem, aqui, relevância total. Quanto mais precisa puder ser a lei, a este respeito, melhor.

Um exemplo histórico do próprio Direito Penal vigente, é o caso de que existem vários tipos específicos de buíças, em vez de haver só um tipo genérico. Então, entendeu-se, ao longo das reformas penais do século XX, que era necessário colmatar as lacunas entre as diversas subcategorias, ou subtipos, que existiam. Porque, o facto é que, haviam vários casos que podiam ter relevância criminal, mas que não a tinham porque não há analogia em matéria penal. Isto originou a que, entre 1962 e 1967, tenham decorrido quinze anos a tentar precisar o tipo da buíça.

Ponto 6.3 do Relatório Silva Lopes.

Normalmente nos processos de contraordenações assiste-se à entidade entre quem acusa e quem decide. De acordo com o relatório, o modo de tomar estes processos mais rápidos é caminhando no sentido de uma confusão entre a entidade que acusa e a que decide. Este é o grande mal constitucional do sistema das contraordenações.

É importante que se opte pela clarificação do sistema contraordenacional, que será tanto mais eficaz quanto mais digno for. Sendo que, será quanto mais digno quanto melhor se puder fazer a distinção entre estas duas funções — a da acusação e a de decisão. Ainda que isto tenha muitos custos operacionais, ainda que isto venha a implicar um novo decréscimo nesta matéria que tenha que seguir prazos muito curtos, mas é mister fazer esta distinção entre a acusação e decisão em matéria contraordenacional.

Ponto 6.4 do Relatório Silva Lopes.

É necessário que exista um registo de contraordenações e de indícios penais fiscais, porque sem ele não é possível que funcione, como deve funcionar, a reincidência.

Ponto 6.5 do Relatório Silva Lopes.

Sanções acessórias.

O que se defende é a melhor tipificação das sanções acessórias, quer quanto aos próprios crimes, quer quanto a contraordenações. É necessário clarificar essas sanções acessórias. Existem, mesmo, matérias em que as operações penais fiscais não estão de acordo com as leis gerais em matéria penal global, como é o caso do Código Penal e como a Lei Quadro das Contraordenações. Mas nesta matéria assiste-se a uma lógica inversa.

Ponto 6.6 do Relatório Silva Lopes.

Advoga-se a substituição, no artigo 7º a) do regime jurídico das infracções fiscais não aduaneiras daquilo que o Relatório Silva Lopes chama de critério do "nexo causal", considerando

ser mais propositado substituir esse critério por o de outro que seria de estar perante alguém que cumpre ou não as suas obrigações para com uma certa sociedade.

Resumidamente, o ponto aqui a referir não é o da substituição do "nexo causal", mas sim o da precisão desse mesmo "nexo causal". É muito difícil apurar aquilo que seja o "nexo causal" em matéria fiscal, pois um dos modos de obviar essas dificuldades é, precisamente, denotar que quando se fala em causalidade fala-se em imputação, e quando se fala nela, em matéria penal e em matéria contraordenacional, fala-se quer em imputação objectiva, quer subjectiva. É esta última que dá um certo conteúdo técnico à causalidade cuíposa de que fala este artigo 7º a). A maneira prática, realista, pragmática de ela ser medida é, precisamente, ver se há um certo membro em destaque, de uma sociedade, que não tenha cumprido as suas obrigações. Nos termos do artigo 10º do Código Penal, isto é um raciocínio permitido por lei e que convém que venha a ser precisado na interpretação do artigo 7º a) deste regime.

6. CONCURSO ENTRE ILÍCITOS.

Alguns preceitos do Regime Jurídico das Infracções Fiscais Não Aduaneiras (os artigos 13º e 14º) são inconstitucionais. O artigo 13º é inconstitucional, porque o número 5 do art. 29º da Constituição da República Portuguesa determina que é inconstitucional haver uma qualificação dupla de um único e mesmo facto. Como tal, o art. 13º deve ser revogado, porque ao se ler este regime sem ele, ver-se-á que quando existe uma relação de especialidade entre o ilícito penal genérico comum e um ilícito penal fiscal, é este último que deve ser aplicado. A isto chama-se o Princípio da Especialidade. Se isto é verdade, talvez fosse mais correcto que na lei fiscal viesse a ser assumida essa relação de especialidade, porque, na realidade, este é um dos pontos que mais dúvidas tem provocado. perante dúvidas desta natureza, na vida prática, decorem muitos factos sem sanção, nem sanção fiscal nem penal. É importante que se assumia a relação de especialidade e que haja, quando tiver que haver, a sanção especial penal fiscal. Este regime jurídico chamado Não é aceitável porque o art.14º é constitucionalmente aceitável.

Será que esta parte penal e contraordenacional deve constituir-se lei autónoma, uma nova lei que consolide estes regimes aduaneiros, ou deve passar a um mero título da Lei Geral Tributária?

7. FUSÃO DOS REGIMES JURÍDICO DAS INFRACÇÕES FISCAIS ADUANEIRAS E NÃO ADUANEIRAS

Quando estão em causa tipos, está em causa aquilo que é específico do próprio direito penal, que é a tipicidade e a fragmentariedade. Isto é, cada tipo ganha em ser o mais isolado e

autónomo possível em relação a todos os outros. Portanto, é relevante que haja, na parte especial desse regime, uma nítida distinção entre casos aduaneiros e não aduaneiros.

De facto, existem outras leis em preparação, às quais se deve atender nesta fase de reforma.

A existência de criminalização em matéria fiscal não é necessária. O que de facto se passa, é que não deixa de ser injusto que não se atenda à realidade de a multa ser pena criminal. Em cerca de 94 foi criada uma reforma penal em que aumentavam os casos a que seria aplicada a pena de multa. Esta reforma foi criticada porque foi considerada como uma medida do Estado para aumentar as receitas à custa da criminalidade. Esta parece ser uma realidade chocante, mas não é má. O que, realmente, pode ser mau é que o Estado só enriqueça à custa dos que não são capazes de escapar ao Fisco.

É importante considerar a hipótese de uma nova relação entre o direito fiscal e o direito Penal, que pode levar a uma nova relação entre a execução das penas e as funções da Administração Fiscal.

Relativamente à eficácia preventiva, um exemplo verídico são as leis rodoviárias. É importante ter em atenção que, na presença da notícia de que iria haver um novo Código da Estrada muito mais rígido do que o que até então estava em vigor, a criminalidade rodoviária baixou significativamente, atingindo números que já não existiam há mais de dez anos. Isto aconteceu porque as pessoas estavam na expectativa e com um certo receio do que iam ser realmente as novas regras e penalizações. Até que o Código entrou em vigor, e as pessoas habituaram-se a ele. Consequentemente, as taxas de criminalidade rodoviária subiram até aos números actuais, estando situados entre os mais altos da Europa.

Portanto, é mais importante a aplicação de uma lei do que a sua construção formal.

A dificuldade da responsabilização penal entre administradores e gerentes. No Relatório Silva Lopes está proposta uma maneira de esclarecer a imputação nesta matéria. Esta é, talvez, mais praticável, designadamente em matéria fiscal do que o tal critério genérico do domínio do facto. Saber se houve algum gerente de uma certa sociedade que não cumpre as suas responsabilidades para com a sociedade é maneira técnica causal de apuramento de responsabilidades a que pretende dizer respeito o art. 7º a) do Regime Jurídico das Infrações Fiscais Não Aduaneiras.

Relativamente às penalidades de prisão e multa, partindo da contraposição conceptual entre pena e penalidade, quando se diz pena em sentido próprio pensa-se num ponto fixo que resulta da escolha feita por um juiz dentro dos limites mínimo e máximo indicados nas nossas leis; quando se fala em penalidade, refere-se a pena aplicável e não na pena aplicada.

Até 1995, havia no Código Penal um artigo que estipulava que sempre que o juiz pudesse escolher entre uma pena não privativa de liberdade e uma pena privativa, este

deveria escolher a primeira, a pena não privativa. O que aqui está dito é a correspondência de que a pena a aplicar seria a multa.

O que se passava é que os casos de penalidade prevista na parte especial do Código Penal eram ou de penalidades simples, portanto, casos em que se indicava uma certa quantidade de prisão ou de multa, ou então casos de penalidades compostas cumulativas, isto é, em que a lei punia ou mandava punir com uma certa quantidade de prisão e outra de multa. Em todos estes casos, o juiz nunca podia escolher, o que tirava todo o valor ao preceito existente. Hoje o mesmo já não acontece.

Uma das alterações bem conseguidas da Reforma Penal de 1996 foi a transformação das penalidades compostas, quase todas elas cumulativas ou alternativas. O que existe na actualidade, é que o Código Penal fala em prisão ou multa. Portanto, este artigo da parte geral do Código Penal ganha um novo vigor, sendo possível e necessário que o juiz escolha entre prisão ou multa, começando pela multa.

Se isto acontece na Lei Penal Geral, o mesmo pode acontecer nas leis penais especiais, como por exemplo, nas Leis Penais Fiscais. Este facto está dentro da lógica da necessária harmonização entre as Leis Penais Fiscais e o Código Penal e o Código de Processo Penal, isto é, e as Leis Penais Genéricas ou Comuns.

Painel VI

SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO**Orador: Dr. José Magalhães****1. A REVOLUÇÃO DIGITAL, AS NOVAS "PALAVRAS VIAJANTES" E O DÉFICE DEMOCRÁTICO NA ESFERA TECNOLÓGICA**

Actualmente fala-se na chamada revolução digital. Reina também um significativo ruído em relação a tudo o que com ela está associado. Trata-se de um ruído positivo, um "buzz" que pode ter um efeito sensibilizador, mas infelizmente nunca mais do que isso.

As novas "palavras viajantes" que passam pela nossa sociedade incluem já, de uma forma confortável e quase banal, a mágica expressão Internet ou outras similares ("redes electrónicas", "telemática", "tecnologias de informação e comunicação", "convergência", "multimédia"). Mas quanto à percepção do impacto das redes electrónicas e das inovações que lhes estão associadas, a situação em que o país está, do ponto de vista estratégico e do ponto de vista da massa crítica, é ainda de considerável atraso.

É certo que há hoje um Livro Verde sobre a Sociedade de Informação — foi apresentado pelo Governo ao Parlamento em Abril de 1997 —, mas premeditadamente remete para documento ulterior o estudo do tema que hoje debatemos⁽¹⁾.

Também não é por acaso que essas novas palavras "viajam" hoje com tanta força e são cada vez mais vulgares. O que é duvidoso é que haja exacta consciência da dimensão que tal assume, da alteração que isso exige — em matéria de concepções, paradigma de produção e aplicação de Direito — nesta e em todas as outras áreas, sem nenhuma excepção, desde o Direito Constitucional a todas as disciplinas infra-constitucionais.

De facto, o novo ambiente digital à escala global, incluindo em Portugal, traz novas formas de produção e de circulação de informação e uma radical alteração de paradigmas. Essa tendência que é inevitável, está a ser movimentada e impulsionada à escala mundial, de forma extremamente poderosa, e se a posição da Europa não é confortável nesta matéria, a portuguesa ainda o é menos.

Ninguém duvida: está próximo um salto colossal. A data de 1998 marca uma fronteira muito importante neste domínio, com o enorme salto qualitativo na liberalização das telecomunicações. Mas a expressão é pobre para descrever o que ela acarreta. A inovação tecnológica, ainda há pouco tempo reuniu cem executivos de topo nos Estados Unidos sob a augusta presença do Sr. Bill Gates, na sua mansão super-digital, em Se-

atila. Esta reunião serviu não para se abordar a liberalização — que é dada como um facto adquirido —, nem sequer as liberalizações tarifárias — que foram acordadas em Singapura, e cuja execução é garantida por um acordo internacional de que os quinze são subscritores —, mas para discutir em que é que a inovação tecnológica pode permitir a obtenção de uma paleta gigantesca de mais-valias em novos segmentos de mercado a criar e nos “velhos” segmentos metamorfoseados pelo novo ambiente digital. Esta Cimeira foi apenas mais um gesto de alerta em relação ao futuro, coisa que nos deveria levar a adoptar muitas mais iniciativas semelhantes na Europa ⁽²⁾.

Ao contrário do que se julga, o que aí vem deixa a perder de vista tudo o que hoje fruímos graças à Internet. Esta já é apenas uma pequena parcela da realidade chamada “redes electrónicas” tal como hoje as conhecemos. Estas, por sua vez, são uma pequena parcela do novo ambiente digital (embora, provavelmente, a mais importante para países como Portugal). Sucede que as futuras redes trarão coisas hoje impossíveis e que fazem sonhar.

No novo mercado de informação teremos novos tipos de máquinas e novos tipos de transmissões de informação propiciadas por essas máquinas. Provavelmente, haverá também uma metamorfose das noções habituais de máquinas. Serão “promiscuas”, tendencialmente híbridas. O telefone, por exemplo, deixará de ser apenas um telefone, porque terá sistemas computacionais acoplados. Parecer-se-à com uma televisão inteligente, uma televisão-computador (ou computador-televisão?).

Há e haverá cada vez mais “casamentos” entre produtos. Acontecerão as mais improváveis misturas, nascidas dos cérebros de cientistas, mas logo projectadas na “economia digital”, com uma grande velocidade de produção e de injeção nos circuitos de distribuição, e com períodos de rotação no mercado que não têm semelhança com os que caracterizaram os da própria revolução da microinformática, já de aí vertiginosa.

Por outro lado, não é impunemente que se pode falar do advento do “cidadão digital” ou da “empresa digital”. A empresa digital e o cidadão digital são consequência da desmaterialização.

Chego assim ao nosso ponto: a desmaterialização irá provocar a mais desconhecida erosão fiscal da história da humanidade e acarreta a crise do Direito Tributário tradicional, pela inadequação dos seus meios de intervenção, tanto no plano interno como no plano internacional ⁽³⁾.

Importa por isso fazer um diagnóstico exacto da dimensão dessa erosão, filha de uma longa cadeia de choques tecnológicos ocorridos num muito curto período histórico. Isso é essencial para fundar a nossa visão estratégica sobre o futuro, para depois definirmos o que devemos evitar a todo o custo e o que é preciso fazer.

2. OS FACTORES INFLUENTES DA EXPLOÇÃO DAS REDES ELECTRÓNICAS

O diagnóstico não é fácil, desde logo pelas mitologias predominantes, pela confusão tipológica e incertezas de caracterização que pairam no ar.

Creio, porém, que importa desde logo afastar seduções por “teeee-bomba” como a do “grau zero de fiscalidade na era digital” ou — o que vem dar ao mesmo — a ideia de uma (pseudo) “ciber-morte” da Administração Fiscal (também referida como putativo *harknir* da Administração Fiscal).

As grandes tendências nesta matéria emergem desde logo do efeito continuado das liberalizações. Esse efeito acumulado tem que ser devida e friamente medido.

A. O impacto específico da revolução em curso no mundo das telecomunicações está longe de estar avaliado, mas significa obviamente, entre outras coisas, o fim do paradigma do monopólio público, a proliferação impressionante de operadores e cruzamentos nacionais e transnacionais de relações contratuais — as mais difíceis de controlar deste ponto de vista.

Há que não esquecer a próxima geração de liberalizações, que resultará da rede de satélites Iridium e outras. Estas redes vão propiciar, segundo standards que estão neste momento a ser negociados, comunicações com operadores situados alhures, com relações intimamente inconfiguráveis segundo os mecanismos tradicionais.

B. A segunda tendência inevitável, deriva do facto de a Europa querer ter uma posição importante no “concerto” mundial em matéria do comércio electrónico. Para tal, é necessária a eclosão das redes europeias de banda larga, verdadeiras e próprias auto-estradas de informação, uma vez que as existentes no momento, não podem competir com as norte-americanas. Desde as redes académicas, cuja largura de banda no caso português é de poucos megabits, em comparação com os 150 megabits da alemã, em comparação com os 650 megabits de outras redes norte-americanas — não entrando em consideração com a Internet de segunda geração, que o Presidente Clinton recentemente propôs, e que o Congresso republicano admite vir a viabilizar. Essa Internet de segunda geração vai permitir videoconferência em tempo real com qualidade semelhante à das televisões actuais, o que terá consequências assinaláveis. A transmissão de dados normais a velocidades inimagináveis, vai implicar condições de produção para os cientistas norte-americanos que colocam os nossos em difícil posição em matéria de competitividade.

Neste momento, a Europa está a tentar responder a este desafio, com o Livro Verde da Comissão Europeia sobre essa matéria, e existem investimentos no V Programa Quadro de Ciência e Tecnologia, que alterem a filosofia que tem presidido ao financiamento de projectos nessa área.

Digo tudo isto para evidenciar que apesar de todas as nossas iniciativas a realidade actual é caracterizada por uma escassez de banda — não existência de auto-estradas europeias — o que significa que face à competitividade global temos posição diminuída.

O plano de fundo para o novo ambiente de relacionamento entre cidadãos e empresas está, todavia, a ser construído veementemente.

C. O terceiro factor é muitas vezes esquecido: está a ocorrer um efeito de globalização mas também um efeito de desintermediação, ao mesmo tempo. Isso acarreta uma profunda mudança no plano das relações tributárias. Altera-se o mundo dos protagonistas clássicos da relação tributária. Estes eram pessoas bem identificadas, pertencentes a classes sócio-profissionais de estatuto perfeitamente identificado e tutelado pelo Estado, o que significava facilidade de responsabilização, mecanismos internos de sancionamento, auto-regulação completada por hetero-regulação e poder sancionatório efectivo (ambora nem sempre eficaz). Sucede que essas entidades estão, pura e simplesmente, em mutação genética, e em alguns casos, a desaparecer levando com elas a possibilidade de sancionamento efectivo e eficaz.

Um pequeno exemplo: as consequências da desintermediação em relação às agências de viagens, que até em Portugal já se queixam do “drama” que é a ligação directa entre o cliente e a empresa de transportes aéreos. A processão vai no adro e há muitas outras situações com consequências bem piores, suprimindo intermediários, o que significa eliminar interlocutores (certos e identificados) medianeiros da relação com o Estado. Essa tendência é absolutamente inamedável. Os portugueses que se habituaram a participar nos leilões de passageiros aéreas que a TAP promove às quintas-feiras sabem perfeitamente por que é que detestariam que isso acabasse. E olham para as ofertas de outras companhias. E querem mais e mais e mais...

2.1. AS CONSEQUÊNCIAS: “Apocalipse now” tributário?

A. A primeira consequência da explosão das redes electrónicas é a criação de um espaço com centenas de milhões de cidadãos e de empresas, ou seja, de interlocutores e de protagonistas livres (em democracias). O que significa pluralismo, comportamento com si ou disfuncional, total liberdade de expressão, complexidade sancionatória, dificuldade de standardização, e de homogeneização, globalização, supressão de barreiras. Para os 15 tudo isto acontece num quadro da opção por uma moeda única, o EURO, num Mercado Único, em ambiente mundial onde pontifica (ma non troppo) a Organização Mundial do Comércio.

Fazendo a combinação destes acontecimentos com a digitalização dos meios de pagamento, tem-se o cenário de um pesadelo para fiscalistas, um Apocalipse Now tributá-

rio. E conforta pouco o facto de haver outra entidade em situação mais angustiada do que os fiscalistas — o Estado, na sua veste de polícia⁽³⁾.

Quando pensamos na veste registória do Estado, na sua tradicional função de garante da própria democracia, incluindo a democracia fiscal, só podemos reconhecer que o novo ambiente digital gera inaptações de velhos capítulos da lei penal. Há partes inteiras do Código de Processo Tributário que servem mal ou não se aplicam às novas situações e a velha Polícia Fiscal revela-se de pouca utilidade, porque é de facto iletrada — falta-lhe a ciberliteracia.

Estamos, no entanto, perante um impulso grandioso ao Mercado Único clássico — o mercado de bens, serviços, trabalho e capital. Pela primeira vez a informação global possibilita a qualquer um trair realmente as vantagens do Mercado Único numa dimensão importante, que até agora só era possível teoricamente, ou exercida por meios postais, ou através de outros contactos como o telefone ou o fax, de formas morosas, dispendiosas e relativamente incertas.

As redes electrónicas tomam essa liberdade efectivamente realizável, colocando-a ao alcance do utilizador comum. Ao mesmo tempo que diminuem a distância, permitem a milhões de pessoas o "comando remoto" — a realização de operações entre locais muito distantes, incluindo entre continentes. Obviamente muito disso já era possível com o recurso ao telefone, ao fax, pelo correio ou através das redes "clássicas" (as redes "fechadas" e "proprietárias" que antecederam a Internet), mas hoje, a troca de informação toma-se mais rápida, muitíssimo mais eficaz e barata e de massas.

A União Europeia está a preparar uma directiva sobre os contratos financeiros à distância, precisamente porque é vital regular e enquadrar esse tipo de relacionamento, na óptica da garantia da dignidade dos procedimentos, da qualidade dos protagonistas e dos contraentes, e da tutela dos direitos dos consumidores⁽⁴⁾. Mas os desafios ao regulador são fantásticos.

B. O segundo impulso é muitíssimo mais fabuloso e também muito mais difícil de imaginar. A expansão de redes electrónicas com relevância fiscal tem, entre outras coisas, como consequência a génese de novos tipos de fluxos e logo de relações que rompem com os velhos paradigmas. Isso ocorre, desde logo, porque alteram completamente a maneira de fazer coisas que antes eram, segundo a experiência comum, muito complicadas e logo muito "boas" na óptica do Fisco.

Quando se importava um bem material ou um produto de software contido num suporte físico, ele entrava pela alfândega.

A batalha com o Sistema Fiscal era homérica. Primeiro procedia-se ao desalfandegamento, depois era a área de saber se o produto era devidamente avaliado ou se escapava ao olho clínico. A análise da exacta natureza do produto e logo da sua tributação

não era coisa feita de dificuldades : uma diguete transaccionada ou um cd-rom podem ter um conteúdo irrelevante ou conter programas no valor de centenas ou milhares de contos, mas o Fisco nem sempre estava em condições de perceber a diferença!

Hoje, todo este processo de importação é susceptível de ser realizado, calmamente, a partir de qualquer sítio, através da transmissão electrónica do produto para o computador do cliente.

As questões que se colocam nessa matéria são, porém, bastante mais complexas do que um anúncio tão sumário poderia indicar.

- Se o que se transmite electronicamente é software, isso pode colocar problemas de protecção dos próprios programas de computador, problemas de licenciamento, entre outros- e não apenas problemas fiscais. A situação pode ser qualificada diferentemente segundo as ordens jurídicas, nuns casos com protecção especial, como acontece no caso português, e na directiva europeia a que Portugal obedece e pode traduzir-se no pagamento de royalties ou não. Em qualquer caso, existe nesse caso a possibilidade de contacto directo entre cliente e fornecedor, em qualquer parte do Mundo, com obtenção imediata do produto e pagamento por cartão VISA ou por outro meio de pagamento, através de circuitos que nada têm a ver com os tradicionais.
- Também é possível obter e transportar fotografias (e outros produtos do mesmo tipo) para o computador, com qualidade e resolução muito boas, possíveis de integração em publicações da melhor qualidade. Há neste momento empresas que têm bancos de dados de fotografias, e de outros produtos desse tipo. Por exemplo, a CORBIS, de Bill Gates está a adquirir obras de arte a fim de gerir a sua venda no futuro, incluindo obras de arte portuguesas, o que é uma distinção e um proveito para os nossos autores (mas com pagando direitos na ulterior revenda a portugueses, claro).
- A terceira área, é a área da chamada informação on-line. Essa consiste no acesso, fácil e tarifado, a base de dados, de informação legislativa, de informação financeira, e de muitos outros âmbitos. Neste campo não pode falar-se só da Internet, mas também de serviços tão reputados como o do Financial Times, o da Reuters (que obrigavam a acesso via redes próprias, embora tenham passado a usar a Net, também) e de outras empresas de informação de todas as áreas do conhecimento, como a jurídica, a médica, a farmacéutica, a química, e os diversos ramos de engenharia. Esses serviços de informação normalmente são de acesso fortemente tarifado, representando um mercado em veloz mutação e com forte concorrência (o que tem levado a baixas de preços de instalação e de consumo).
- Outra área respeita à prestação de serviços. Refiro-me desde logo ao teletrabalho em todas as modalidades — desde a consultoria de alto gabarito a "trabalho escrito" como o de tradução e adaptação ou a transcrição de depoimentos.

- A manutenção remota de computadores é outro domínio-chave. Por exemplo, é inteiramente possível fazer a manutenção inteira dos computadores no Ministério das Finanças a partir de Hong-Kong, da China, dos Estados Unidos ou do Canadá — em condições idênticas ou mesmo mais eficazes do que a partir de Camaxide. A instalação do software, para esse efeito, pode, com infinita facilidade, ser feita à distância, sendo o trabalho de telemanutenção equiparado, na sua eficácia, ao trabalho presencial.
- Se a prestação de serviços é um dos domínios onde há mais elevadas taxas de teletrabalho e eficácia, há outros domínios típicos como os serviços prestados através de videoconferência: consultadoria, trabalho colectivo ao vivo e em tempo real, videopornografia (seguramente uma das fontes de rendimento mais espectaculares — em muitos sentidos — da Internet).
- Outros sectores florescentes são o do jogo, a bolsa, e todos os mercados de valores similares, dada a sua natural imaterialidade e a grande relevância da decisão *just in time* (a decisão é informada e no momento certo, é dado um comando à entidade respeitante). Não será por acaso que, nos últimos meses, o desenvolvimento na própria Internet de serviços deste tipo, que já existiam através de meios tradicionais electrónicos, sofreu um aumento exponencial e, segundo as expectativas, vai aumentar ainda mais.
- Refiro, por fim, que a facilidade associada aos meios electrónicos permite fazer muito mais depressa a abertura de empresas e de contas *off-shore*, sector de ponta e conspicuamente próspero, no qual tudo já se fazia com considerável presteza, segundo os meios clássicos.

Todos estes exemplos chamam a atenção para novas relações electrónicas, tanto sob a égide do teletrabalho, como do telecomércio ou do comércio electrónico⁽⁶⁾. É um campo que desafia a capacidade regulatória dos Estados e de organizações sejam elas a União Europeia, a Organização Mundial do Comércio ou a Organização Mundial da Propriedade Intelectual⁽⁷⁾.

2.2. OS NOVOS TIPOS DE RELAÇÕES

Se se tentar tipificar os tipos de relações que se encontram nessa área, pode verificar-se que existem, por um lado transacções individuais — *eg.* uma pessoa compra um livro à livraria da Blackwell em Oxford, o que é muito prático e perfeitamente seguro. Mas não é isso que suscita mais problemas (no caso concreto o comprador até paga TVA à Grã-Bretanha).

É que há um segundo tipo de relações, protagonizado pelas grandes companhias de importação de produtos e serviços. Essas grandes empresas criam nos vários países,

muito simplesmente, aquilo a que chamam *Mirror Sites* — arquivos digitais que funcionam como “espelhos” dos arquivos da casa mãe (situados no território do país onde as empresas estão sediadas) contendo, por exemplo, todo o software que estas vendem. Isso significa, a exportação/importação em massa de Terabytes de programas de computador e, obviamente, também uma relação difícil de qualificar jurídico-fiscalmente. O mesmo esquema é aplicável a objectos físicos (vg. livros), pelo que é de prever que isso venha a acontecer (vg. abertura de sucursais europeias de empresas americanas).

Como enquadrar a colocação em massa, no território nacional, em regime superprivilegiado, de um stock de programas que, ao contrário das velhas disquetes e dos cd-rom, é digital, e logo, por definição, fielmente copiável — um stock infinito e ilimitado, em que a última cópia tem a mesma qualidade da primeira.

Seria possível ter quinhentos mil utilizadores a acorrer a um arquivo digital de uma dada empresa e aceder à última versão do seu mais famoso programa de comunicações na Internet, simultaneamente a partir do mesmo stock, a partir da mesma matriz digital. O que significa que a regulação deste tipo de situações tem que ser feita a uma dimensão que escape à metodologia tradicional.

Outros tipos de transacções são as que se realizam entre nacionais. Estas também podem sofrer mutações em relação à configuração actual vendedores de vício de escada, transacções “libertas” da IVA, violação dos direitos de consumidores, infracção em relação a marcas e patentes, etc. Mas acontece que a debilidade da nossa comunidade electrónica e o grau de atraso das empresas portuguesas limitam fortemente esse mercado, onde há poucas entidades a operar e com dimensão reduzida. Em consequência, o comércio electrónico que delas advém não assume grande dimensão e a respectiva patologia também.

É importante, todavia, que o Ministério das Finanças e os outros departamentos da Administração Pública conheçam e estudem este tipo de comércio, a nível internacional e entre nacionais.

É necessário, desde logo, tipificar as transacções entre protagonistas situados em Portugal ou no estrangeiro. As relações no espaço da Europa dos 15 têm especificidades, dada a sua natureza de território da União. Há, depois, as relações com outros espaços.

A tipificação é instrumental — serve para identificar a resposta a dar a estas situações. Essa é a questão verdadeiramente complexa.

3. O LENTO ADVENTO DE UM NOVO QUADRO JURÍDICO

A resposta não pode ser portuguesa sendo numa parte limitada. A resposta tem de ser europeia e global.

Convém também notar, talvez algo chocantemente para o meu brio de legislador, que opções fundamentais estão já a ser consumadas e chegarão um dia ao Governo e ao Parlamento, "para conhecimento".

3.1.A INICIATIVA EUROPEIA EM MATÉRIA DE COMÉRCIO ELECTRÓNICO

Durante este ano houve um debate muito interessante, que culminou numa comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento, aos Conselhos Económico e Social e das Regiões, sobre aquilo a que se chamou A Iniciativa Europeia em Matéria de Comércio Electrónico⁽⁹⁾.

Essa comunicação é um esforço tardio. O instrumento semelhante da administração norte-americana está colocado à leitura mundial desde Dezembro de 1996 no arquivo do *Treasury Department*⁽¹⁰⁾.

A Comissão Europeia rejeitou a ideia de que o enquadramento destes problemas das transacções electrónicas e do comércio electrónico possa fazer-se na base de outro princípio que não o da não-punição fiscal das transacções feitas no ciberespaço.

O Governo norte-americano tem defendido a teoria de que o ciberespaço deve ser *duty free*. No Congresso predomina a mesma atitude. Isto quer dizer apenas que não deve haver novos acréscimos tributários aos já existentes. O esforço a fazer consiste em manter, no novo ambiente electrónico, os níveis tributários aplicáveis a realidades hoje tributadas no mundo não virtual, fazendo todas as adaptações para que isso possa ocorrer.

Não há que exagerar o impacto da desmaterialização. "Duty Free" não é sinónimo de anonimização da vida económica: as escritas das empresas não devem deixar de existir, a desmaterialização não pode significar "invisibilização" para o Sistema Fiscal, não cessam as responsabilidades das empresas em matéria de transparência, os proteccionistas do mercado devem poder ser identificados. A desmaterialização não há-de significar irresponsabilização, nem a impossibilidade de o Fisco traçar retrato fiel do mundo das transacções em curso.

Por outro lado, esta comunicação da Comissão é muito clara na rejeição específica e directa da ideia de criar um novo imposto específico sobre a transmissão de dados, uma *Bit Tax* ou qualquer coisa semelhante. Esta tese foi sustentada no âmbito da União Europeia, muito timidamente, por alguns membros da Comissão, como a Sra. Edith Cresson e pelo ministro belga Di Rupo, durante um determinado período⁽¹¹⁾. Este documento da Comissão diz inequivocamente não à ideia de uma tributação desse tipo.

Chamo a atenção para o ponto 56 e seguintes da comunicação da Comissão. Nela se aponta a necessidade de assegurar um ambiente fiscal claro e neutro:

“[...] Para permitir o desenvolvimento livre do comércio electrónico, é vital que os sistemas fiscais forneçam ou assegurem um grau de certeza fiscal, para que haja obrigações fiscais claras, transparentes e susceptíveis de previsão, e simultaneamente neutralidade fiscal para que não haja agravamento adicional destas novas actividades, comparadas com o comércio tradicional.”

Dada a velocidade, a imaterialidade, a dificuldade de reconstrução e o carácter anónimo de muitas dessas transacções, é preciso estar consciente de que se abrem muitas novas possibilidades para evasão fiscal e para a fraude fiscal.

É necessário dar resposta a essas novas possibilidades. Neste ponto a comunicação é extremamente obliqua e prudente, e talvez isso seja virtude, porque revela modéstia face à enormidade do desafio tecnológico.

Enorme é também ameaça pendente sobre a tributação indirecta, em especial o IVA. É a área em que a União Europeia tem regras mais harmonizadas, em alguns casos dolorosamente. Hoje, paga-se IVA aos fornecedores de acesso à Internet, paga-se IVA pelas transmissões telefónicas e outros serviços.

Tudo isso (ou muito disso) continuará sem sobressaltos.

Mas é preciso saber até que ponto é preciso rever a legislação sobre o IVA, para acomodar às novas necessidades. É sabido, por exemplo, que o Presidente Chirac tem vindo a sustentar — sem êxito — que é necessário desagregar a tributação de *cd-rom* e das transmissões electrónicas, para promover o acesso democrático e favorecer a posição das pequenas e médias empresas no comércio electrónico.

3.2. AS NOVIDADES BRUTAIS E AS SUAS REGRAS DO JOGO

A questão é extremamente simples: as empresas ou estão on-line ou não. Se não estiverem, serão pura e simplesmente lançadas para a “valeta” do novo comércio electrónico europeu e mundial.

Por isso, é de extrema importância, também entre nós, mudar o jogo, para incentivar o uso destes novos meios electrónicos pelos cidadãos e pelas empresas, rompendo os gostos culturais existentes.

As novidades serão brutais. Se as empresas portuguesas de comércio tradicional foram tão eficazmente capazes de lutar por horários suis generis para os hipermercados, estão totalmente impotentes perante os novos horários e regras mundiais: 24 horas por dia, em todos os fusos horários/ acessibilidade total a partir de Portugal/ possibilidade de compra imediata para possuidores de cartão Visa ou similar.

Acrease que estes hipermercados (ou micromercados) ficam dentro de portas, ao lado da sala onde dá a telenovela ou mesmo dentro dela, no escritório, na escola, na biblio-

teca, no quicisque de estação ou de rua — em toda a parte. Nunca o comércio pôde chegar tão perto de tanta gente a tantas horas.

Sucedê também que o comércio virtual e o físico podem surgir (surgirão cada vez mais) associados e não de costas voltadas.

No espaço da União Europeia, com a total liberdade de circulação e de transmissão dos bens, é possível, até, que mercadorias (muito físicas — pensemos nos chocolates!) cheguem a casa do consumidor vindas de fora muito facilmente por via postal, — em muitos casos no dia seguinte —, evitando os incómodos e o desconforto que derivam de uma deslocação a um grande supermercado ou hipermercado situados geograficamente ao pé de nós ou permitindo satisfazer certos gostos. No caso dos produtos materiais (software, informação) o acesso é tão imediato e simples que dá verigens pensar nas consequências de facto.

As situações em que podem ser envolvidos os sujeitos das novas relações tributárias rompem totalmente com aquilo a que a polícia fiscal está hoje habituada.

- Um indivíduo a partir da sua conta leiboeta num Provedor de Acesso à Internet pode entrar noutra sua conta em Washington e, a partir dessa última conta — comprar coisas no mercado... português. Será como que sair de casa e voltar para dentro com outra identidade e outra conta bancária existente no estrangeiro. Mas isso — embora imaginativo tecnicamente (e muito fácil de fazer) — não é o mais interessante na óptica fiscal.
- As transacções com carácter anónimo são um problema mais interessante. Como referiu o Governador do Bundesbank, em Dezembro de 1996, há que estudar o novo quadro em que a a Europa vai passar a ter experiências de dinheiro imaterial, como o *ciber cash* e outras modalidades, (que vão electivar na esfera do ciber-espaço, aquilo que as nossas notas e o futuro Euro consumam hoje no espaço do mundo material). Nesse quadro o indivíduo pode fazer operações electrónicas inteiramente anónimas e beneficiar das vantagens do carácter instantâneo, invisível e anónimo da própria transacção. Com que consequências fiscais?
- Não há nenhuma dificuldade em abrir em Portugal um arquivo digital que efectue transacções de venda para o mercado norte-americano na total ignorância do Estado português. Isto actualmente já é feito por pessoas que colocaram em Portugal arquivos digitais que vendem para o espaço da União Europeia, para o espaço americano, para o Japão — para qualquer sítio do mundo onde possa haver clientes.
- Mas o contrário é muito mais verdade e muito mais relevante: é possível colocar servidores no estrangeiro ou existirem portugueses com contas abertas em servidores no estrangeiros, espaços alugados ou espaços próprios — fazendo as transacções de que o Estado português naturalmente não terá conhecimento, e cujos

proventos entrarão em contas bancárias abertas no estrangeiro, sem nenhuma possibilidade de controlo nacional nesta matéria.

4. PERPLEXIDADES E PONTOS FIRMES

Que fazer?

Há, desde logo, coisas que não poderemos fazer. Portugal não teve qualquer intervenção no debate sobre a *Bit Tax*, mas, felizmente esta foi "abortada antes do ser", foi abortada ao nível da União Europeia. Por isso, qualquer tentativa de criar uma *Bit Tax* nacional seria uma desvantagem competitiva de Portugal, e certamente ninguém está em condições de o fazer.

Também, por força do GATT e das regras da União, temos fechados todos os caminhos do proteccionismo⁽¹⁾.

E no plano positivo?

No plano positivo, há todas as perplexidade do Mundo, mas também alguns pontos de partida firmes.

Creio que podemos tomar por firmes pontos como os seguintes.

A. Primeiro, não se pode aceitar a total erosão da base fiscal. Portugal partilha as fragilidades da tributação em geral, que estão a acontecer em relação à base tradicional. Os grandes e bons investidores pedem a negociação da base tributária antes de avançar, caso contrário não investem. A dificuldade de imposição fiscal, é tal que pode dizer-se que o legislador raras vezes teve mais limites do que actualmente tem: limitações decorrentes da harmonização fiscal da União Europeia, limitações decorrentes da "força normativa dos factos" e outras, a que devemos somar as fragilidades particulares acima descritas. Há que tomar urgentemente medidas.

B. Segundo, não pode ignorar-se a dimensão global destes desafios. Estão a ser discutidos na Organização Mundial de Comércio documentos constrangentes do comércio internacional neste domínio. Portugal sendo um dos quinze, vai ser influenciado determinantemente por esse tipo de instrumentos. Portanto, sendo a ambição máxima, influenciá-los, a mínima deve ser pelo menos conhecê-los. E assim, discutí-los alargadamente. Há o dever, perante a opinião pública, de estimular um debate, designadamente junto das universidades, junto dos especialistas de Direito Fiscal, e não só. É absolutamente urgente antologiar e disseminar esses documentos. O documento que a administração americana colocou à discussão nacional e mundial em Dezembro de 1996, tem bastante utilidade, nesta óptica global.

À semelhança do que aconteceu recentemente em Málaga, num recente seminário em que foi discutido o delito telemático e a tributação dos bytes, seria muito importante or-

ganizar em Portugal algo específico sobre esses e outros temas — por exemplo os contratos electrónicos e as suas implicações fiscais ou o regime jurídico do teletrabalho (até porque a tendência para o trabalho distribuído ser também “escravo”, é enorme e já acontece em Portugal em elevada escala no sector da tradução, em que a deslocalização e o funcionamento em galáxias articuladas de tradutores é um preocupante facto).

C. Em terceiro lugar, é de extrema importância que os protagonistas do sistema político percebam a relevância política — e não apenas técnica e técnico-jurídica — destes temas.

É que há um problema de democracia em causa. Existem hoje desiguais níveis de acesso à informação sobre os problemas acima apontados. Há bibliotecas digitais inteiramente gratuitas, com documentos sobre estas matérias. E há também tratados que estão a ser negociados em matéria de propriedade intelectual, tratamento e protecção de dados, protecção dos computadores, patentes, protecção dos consumidores, regime jurídico dos serviços financeiros e outros.

O grau de preparação democrática destas reformas é baixo. E nem sequer os rótulos correspondem ao conteúdo. Seria bom que os preparadores preparassem (em vez de decidirem em larga medida), os cidadãos discutissem, os parlamentos intervissem. Estão, porém, longe de estarem atingidos os níveis mínimos satisfatórios.

A comunicação da Comissão das Comunidades é uma contribuição excelente para se definir um plano de batalha, mas é simultaneamente um retrato cru do estado dos mecanismos de discussão na União Europeia.

D. Em quarto lugar, a actual situação de défice democrático corre o risco de agravar-se. A grande medida que foi adoptada em Singapura foi a supressão de barreiras alfandegárias para a livre circulação até ao ano 2000 dos principais instrumentos em matéria de tecnologias da informação. As máquinas de que depende a desmaterialização têm garantida a sua livre circulação e a quota tendencial do preço a grande velocidade. O que significa que as ferramentas da desmaterialização têm elas próprias circulação e impulsionamento garantido. Isto irá provocar uma velocidade redobrada para as grandes erosões, mas não há consciência bastante desse facto.

5. INFERNO FISCAL À VISTA?

Em termos temporais é quase impossível prever quando e se se dará o Apocalipse Now do sistema fiscal. As transacções a que aludi já hoje representam montantes significativos, mas em breve explodirão. A revolução do comércio electrónico será desigual e dependente do ritmo de utilização pelos cidadãos das novas tecnologias de comunicação e informação.

Também a alteração do paradigma laboral está a acontecer. A tendência é para a qualificação maior dos trabalhadores, mas também para o uso cada vez maior da comuni-

cação através de computadores e do apoio dos computadores em decisões que actualmente são humanas. Isso permite a evasão de rendimentos tributáveis, ao mesmo tempo que os mercados se segmentam, fragmentam, multiplicam e se invisibilizam.

Terrino como começou.

Desintermediação, liberalização e globalização — eis as “palavras viajantes” e básicas neste fim de século.

Juntas podem representar para os fiscalistas uma de duas coisas: a divisa de um inferno inelutável ou um desafio a vencer. Espero ter-vos aliciado a imaginação com esta antecipação do possível inferno e faço votos de isso vos ajude a alcançar uma vitória à altura do desafio.

Podemos ter um única certeza: não será, em qualquer caso, uma vitória fácil e não há nenhuma forma de fugirmos ao combate.

Notas:

(1) O texto integral do Livro Verde português pode obter-se via Internet no endereço seguinte <http://www.missao-sl.mcd.pt/livroverde/leitrofn.htm>

(2) O Relatório Bangemann (94) procura inserir-se nesta óptica, mas a velocidade a que as mudanças ocorreram dá à sua leitura nos dias de hoje um cariz histórico. O texto é, no entanto, um marco essencial na reflexão europeia sobre a estratégia a adoptar para combater o “liberalismo”. Pode ler-se o texto integral via Internet: <http://www.ispo.ccc.be/info/socbackg/bangeman.html>. Os Planos de Acção traçados ulteriormente podem obter-se em: <http://www.ispo.ccc.be/info/soc/backg/action.html> e <http://www.ispo.ccc.be/info/soc/legreg/infocomm.html>. O documento “Fundador” da estratégia europeia foi o Livro Branco do Presidente Delors, apresentado em 1992: <http://www.ispo.ccc.be/info/soc/backg/wb/whitepaper/top.html>

(3) As reflexões sobre o quadro legal fido, a nível de estruturas da União, importantes expressões, na maior parte dos casos sem adequado impacto nos Estados membros. Só no arquivo digital do Projecto para a Sociedade de Informação (<http://www.ispo.ccc.be/info/soc/legreg/info/ioc.html>) encontram-se colocados à leitura pública os documentos seguintes: The Social and Labour Market Dimension of the Information Society; People First — The Next Steps COM (97) 397 of 17 July 1997; Putting Services to work COM (96) 8 final of 27 November 1996 — Communication from the Commission to the European Council; Cohesion and the Information Society COM (97) 79 — Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Committee of Regions and the Economic and Social Committee; Follow-up to the Green Paper on Copyright and Related Rights in the Information Society COM (96) 896 Final 20/11/96; Illegal and harmful content on the Internet — Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Standardization and the Global Information Society COM (96) 689 Communication from the Commission to the Council and the Parliament on “Standardization and the Global Information Society: THE EUROPEAN APPROACH”; Regulatory transparency in the Internal Market for Information Society services; The Implications of the Information Society for European Union Policies: Preparing the next steps — Communication to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; The Information Society: From Coifa to Dublin: The new emerging priorities Communication of the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions/Green Paper: Living and Working in the Information Society: PEOPLE FIRST COM(96) 389,22.07.96). O arquivo do Legal Advisory Board do Co-

Observações ao Relatório Silva Lopes e Textos das Jornadas Fiscais

missão Europeia fornece também um apanhado precioso de estudos sobre os problemas de enquadramento jurídico da sociedade de informação. Cf. via Internet: <http://www2.eco.lu/legal/en/infoborne.html>

(4) Ver todo em <http://europa.eu.int/en/comm/dg24/ead/dirt/en.html>

(5) A revisão dos tratados vai procurar dar resposta a essa questão, mas não é seguro que possa conjugar-se tudo o que motiva timores. Cf. http://europa.eu.int/inf/obj/brates/en/inf/dg.html#Articla_K.1

(6) Para uma outra tipificação de situações, cf. o Livro Branco submetido a debate pelo Governo dos EUA (A Framework for Global Electronic Commerce <http://www.whitehouse.gov/WH/News/Commerce/>). Para uma visão japonesa, cf. Towards the Age of the Digital Economy- For Rapid Progress in the Japanese Economy and World Economic Growth in the 21st Century <http://www.mitlge.jp/Intro-ela200101e.html>. Quanto ao estado da questão na Alemanha, cf. Enquete-Kommission "Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft" <http://194.128.12.110/geniern/14344a.htm>. Um interessante exemplo de estratégia para a sociedade de informação num país de dimensão mais semelhante a Portugal (a Dinamarca) pode encontrar-se em <http://www.fsk.dk/text/pus/1996/tdo-uk/>

(7) Os esforços de regulação abrangem já significativos aspectos: assinaturas digitais (cf. Gesetz zur digitalen Signatur (Signaturgesetz - SigZ) http://www.id.de/ahnen/ukdg_3.html), proteção de dados (Diretiva 95/46/EC <http://www2.eco.lu/legal/en/datapro/directiv/directiv.html>), regime dos serviços de teleinformação e comunicação (Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste/Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz-IuKDG-<http://www.id.de/ahnen/ukdgdt.html>). Em Genebra, no mês de Dezembro de 1998, uma conferência diplomática preparou a revisão da Convenção de Berna, mas o processo de ratificação segue lentamente os seus termos em cada Estado participante (cf. para a Europa dos 15, o texto basilar de reflexão elaborado pelo IAB, acessível em <http://www2.eco.lu/legal/en/pa/teply/teply.html>)

(8) A European Initiative in Electronic Commerce COM(97)157 <http://www.cordis.lu/cgi/br/ecomcom.htm>

(9) A Framework for Global Electronic Commerce <http://www.whitehouse.gov/WH/News/Commerce/>

(10) Luc Soete and Karin Kamp, da Universidade de Maastricht, fundamentaram a proposta em estudo desenvolvido, cujo teor integral pode ler-se em <http://www.ispo.cec.be/hq/leg/bilax.html>. Luc Soete presidiu ao Grupo de Peritos de Alto Nível que a Comissão europeia pediu de reflectir sobre a sociedade de informação. A ideia de uma "bit tax" teve como primeiros autores Arthur Corbell and Thomas Ito, num relatório do Clube de Roma, de Novembro de 1994

(11) O que não significa que não importe estabelecer medidas de protecção de diversos tipos. Além da protecção de dados, há que adoptar providências que garantam a segurança das transmissões, promovendo designadamente a cifragem de documentos. O tema não é discutido entre nós, embora, por exemplo, diversos Provedores de Acesso à Internet já utilizem potentes sistemas de cifragem para permitir aos seus clientes transacções seguras. Esses sistemas tomam dificilmente descondicionados os respectivos dados, o que significa também que o Fisco passa a depurar com um colar blindado cada vez que lhe despertem suspeitas certos movimentos de contribuintes propensos a omissões. Este aspecto é totalmente ignorado nos debates "tácticos" sobre comércio electrónico. Sobre a (interessante) posição da Comissão quanto à cifragem de dados, cf. <http://www.ispo.cec.be/hq/policy/9750/bac.html>

Painel VII

**PROBLEMAS QUE SE PRENDEM COM OS ESTABELECIMENTOS
ESTÁVEIS E COM AS EMPRESAS DITAS ASSOCIADAS**Orador: **Dra. Maria de Lurdes Correia do Valle****Problemas dos preços de transferência**

Esta é uma matéria onde o desenvolvimento de Reforma Fiscal é urgente.

Sobretudo, em relação aos preços de transferência e metodologias a adoptar para concretizar o princípio do preço de plena concorrência.

1. Conceito de representação permanente

O Código da Contribuição Industrial possuiu doutrina administrativa relativamente ao conceito de Representação Permanente. É evidente que, foi seguido o mesmo sentido, ao ser adoptado esse conceito, no Código do IRC. No entanto, na vigência do mesmo nunca houve qualquer esclarecimento no sentido de, o conceito ter ou não o mesmo âmbito e o mesmo alcance, que o que possuía no Código da Contribuição Industrial.

O conceito de Representação Permanente continua a suscitar dúvidas embora, a Administração Fiscal, o tenha adoptado com as mesmas características que possuía na vigência do Código da Contribuição Industrial. Mas, do ponto de vista da certeza, em matéria de delimitação do âmbito especial da incidência, é importante que se defina o conceito de Representação Permanente. Até porque, este conceito na lei fiscal, pode não coincidir com o idêntico conceito no Direito Comercial. Este ponto não levanta qualquer problema, porque este conceito foi sempre entendido de harmonia com uma formulação diferente do agente a que se refere o nº 5 do art. 5º da Convenção Modelo da OCDE, relativo à eliminação da dupla tributação do rendimento e do património.

2. Definição das instalações de carácter preparatório e auxiliar como Estabelecimentos Estáveis

Outro ponto importante consiste no facto de haver a necessidade de as instalações de carácter preparatório ou auxiliar serem excluídas de conceito de Estabelecimento de Estável.

Electivamente, essas instalações não estão excluídas no âmbito do Código do IRC, do conceito de Estabelecimento de Estável. A possível explicação deriva de essas não gerarem lucros. O lucro é atribuído unicamente ao Estabelecimento Estável, e a essas instalações só são imputados custos. Não existindo critérios, para imputação de lucro, e estas instalações, no Código do IRC, terá que se concluir que, o legislador não quis

considerá-las como Estabelecimento Estável. No Código da Contribuição Industrial houve uma decisão concreta para os Estabelecimentos de Compra, determinando que não eram, na altura, sujeitos a tributação, pelo menos na fase inicial e para as entidades não residentes no território português, o Código da Contribuição Industrial não usava o conceito de Estabelecimento Estável. Na vigência do Código do IRC ainda não houve nenhuma doutrina devidamente divulgada sobre esta matéria, sendo urgente uma tomada de posição sobre a mesma. É essencial, ainda, uma definição precisa, clara e concisa da incidência, para que exista segurança para o contribuinte.

3. Limite temporal para o estaleiro de construção

No domínio da OCDE, Portugal faz uma reserva, considerando que nas convenções não se admitia uma duração superior a doze meses, para um estaleiro de construção ser classificado como um Estabelecimento Estável. Além disso, faz também uma reserva no sentido de adoptar as convenções no prazo de 6 meses.

A doutrina administrativa vem no sentido de que, como o nº 7, relativo aos empregados, classificava como suficiente um prazo de 120 dias, quando a actividade era exercida através de empregados ou outro pessoal contratado para o efeito, por maioria de razão, não deveria exigir prazo superior para o estaleiro de construção onde, há uma instalação fixa e na qual é exercida a actividade da empresa.

O estabelecimento de um prazo é importante, do ponto de vista das empresas não residentes, para que estas saibam em que termos e a partir de que momento ficam sujeitas a imposto.

A proposta da Comissão de Reforma relativa ao nº 7 do art. 4º do Código do IRC, é de apoiar. Porque essa faz um alargamento do conceito de Estabelecimento Estável na perspectiva, de que a um país importador de investimento interessa, particularmente, a tributação na fonte, ao ponto de considerar que existe um Estabelecimento Estável quando as empresas, exercem a sua actividade, no território nacional, por um período total de 120 dias, seguido ou intercalado, num período de 12 meses, através de empregados ou de outro pessoal contratado para o efeito.

Esta disposição tem suscitado dúvidas, designadamente quanto às empresas que exercem actividade comercial. Sabendo que, uma empresa não residente pode ter um contrato de comissão com um agente independente, pergunta-se se o agente será pessoal contratado. Se assim pode ser classificado, então bastaria que esse agente exercesse a actividade por conta da empresa não residente, mesmo como agente independente, por um período de 120 dias, para que fosse considerado como Estabelecimento Estável.

Esta disposição, tal como está redigida, é exactamente contrária à interpretação de Representação Permanente, que exclui os agentes independentes, e inutiliza parcial-

mente o conceito de Estabelecimento Estável para uma empresa industrial ou comercial. A sua fonte, foi o preceito da Convenção da ONU que refere-se apenas, ao fornecimento de serviços. Mas, a letra da lei está mais ampla do que a razão de ser do próprio preceito. Daí que, a Comissão tenha sugerido uma explicitação do nº 7 no sentido de abranger apenas as empresas de serviços, nas quais é mais frequente a utilização de empregados, para exercer a actividade no território nacional, de uma empresa não residente.

Este conceito de Estabelecimento Estável foi redigido para o Código do IRC e para o Código do IRS, dado que o conceito é subsidiário neste último. No entanto, tem suscitado dúvidas sobre qual o conceito de Estabelecimento Estável para efeitos do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Evidentemente que não é o conceito das Convenções de Dupla Tributação, porque esse aplica-se unicamente para efeito dos impostos sobre o rendimento, e também porque as convenções não têm vigência interna, por força dos princípios constitucionais, sobre a vigência do Direito Internacional no Direito Interno.

Do ponto de vista jurídico, não há qualquer possibilidade, de ser considerado que o conceito das Convenções de Dupla Tributação sirva para efeitos do Código do IVA. Deve considerar-se sim, caso o Código do IVA não tenha conceito próprio, o conceito constante na Lei Interna. No entanto, com estas restrições e com estes esclarecimentos ao Código do Imposto sobre o Rendimento, este conceito deve aplicar-se apenas para efeito de impostos de rendimento. Naturalmente que o Código do IVA necessitará de um conceito muito mais amplo de Estabelecimento Estável.

Relativamente ao Estabelecimento Estável, Portugal apenas fez reservas à Convenção Modelo da OCDE, em matéria de estaleiro de construção, prazo de duração do mesmo, e montagem. No caso do nº7 de artº 4º do Código do IRC, para garantir a tributação das actividades de supervisão, planeamento e outras conexas com os estaleiros de construção, não tendo feito outras reservas, estas alterações ao conceito de Estabelecimento Estável, não colidem com a posição tomada face à Convenção modelo da OCDE. O conceito continuará a ser mais amplo, tal como convém a Portugal, por ser um país, em que a tributação na fonte, é a mais favorável.

4. A taxa de tributação do Estabelecimento Estável e o Princípio da Empresa Distinta e Separada

A taxa de tributação do Estabelecimento Estável, é a mesma a que estão sujeitas as empresas residentes. Este facto deve-se aos compromissos internacionais portugueses, que exigem a não discriminação do Estabelecimento Estável face às empresas residentes.

Mas, o facto de este estar sujeito apenas a IRC, coloca o exercício de actividades, por entidades não residentes, através do Estabelecimento Estável, mais favorável, do que o exercício de actividades ou o investimento, através de sociedades afiliadas.

Porque, a distribuição de dividendos da sociedade afiliada sobre uma tributação, por retenção na fonte, à taxa de 25%, se não se tratar de um país comunitário, ou se não houver uma Convenção de Dupla Tributação, que estabeleça uma taxa menor.

O que significa que, em matéria de exercício de actividades através de Estabelecimento Estável, ou através de sociedades afiliadas, a legislação fiscal portuguesa não é neutra. Pois, favorece o investimento e o exercício de actividades através de Estabelecimentos Estáveis.

Alguns países têm um imposto acrescido sobre os Estabelecimentos Estáveis, para garantir essa neutralidade. Em algumas convenções garantiu-se que esses países continuassem a cobrar esse imposto que, pela Convenção Modelo, e em certos termos, é proibido.

Relativamente à determinação do lucro do Estabelecimento Estável, o Código do IRC contém bons princípios, não havendo nada a alterar, mas sim a desenvolver.

O Código do IRC define que se aplique ao Estabelecimento Estável, na determinação do lucro tributável, os princípios consagrados para as empresas residentes. Além disso, o artº 49º estabelece o Princípio da Dedutibilidade dos Custos Gerais de Administração, devidamente repartidos, segundo critérios adequados, que o contribuinte deverá justificar na declaração de rendimentos, e que a Direcção Geral deverá comprovar a adequabilidade, podendo estabelecer limites, que considere razoáveis, relativamente à parte que for imputada ao Estabelecimento Estável.

Na área da determinação do lucro tributável consagra-se, a propósito das correcções do artº 57, o princípio de que o lucro do Estabelecimento Estável deve ser determinado segundo o Princípio da Empresa Distinta e Separada. Ou seja, o lucro a imputar deve ser aquele que o Estabelecimento Estável realizaria se fosse uma empresa distinta e separada da sede e, exercendo actividades similares em condições idênticas. Este é um princípio internacionalmente aceite, um bom princípio mas que carece ser desenvolvido, para evitar que sempre que surge um caso novo, a Administração Fiscal tenha que se debruçar sobre o mesmo, e fixar doutrina a propósito. Esta área não apresenta nenhuma dificuldade. Porque, a OCDE tem produzido, não só nos comentários à Convenção Modelo, mas também num relatório sobre a imputação de lucros aos Estabelecimentos Estáveis, critérios que são aceitáveis, apesar de se ter que verificar se os mesmos se adaptam e se são adequados à realidade portuguesa.

Nestas duas áreas, na repartição dos Gastos Gerais de Administração e na concretização do Princípio da Empresa Separada e Distinta, importa estabelecer regras gerais que sejam do conhecimento dos contribuintes, devendo a Administração Fiscal somente debruçar-se sobre as situações que justifiquem diferentes soluções. Um exemplo, é o problema das operações entre as diversas partes da empresa não residente e um seu Estabelecimento Estável situado em Portugal. A questão levanta-se em relação à classificação e ao tratamento a dar ao caso das transferências de tecnologia entre a

sede e o Estabelecimento Estável, ou entre um outro Estabelecimento Estável situado noutro Estado e o Estabelecimento Estável situado em Portugal. Várias interrogações se levantam. Se as transferências de tecnologia, a cedência do uso de uma patente, de um processo de fabrico ou de outro direito de propriedade industrial, ou de know-how, deverá ou não, dar lugar ao pagamento de royalties. Se os royalties pagos pelo Estabelecimento Estável à sede, devem ser considerados Custos. Ou, os royalties pagos por outros Estabelecimentos Estáveis, situados noutro estado, ou pela sede ao próprio Estabelecimento Estável situado em Portugal, serem classificados como Proveitos. Se deverão os empréstimos, financiamentos ou os diferimentos temporais de determinadas operações, dar lugar ao pagamento de juros. Nesta questão, a Administração Fiscal, perante um caso concreto, tomou já posição, definindo que este tipo de pagamentos, entre a sede e um seu Estabelecimento Estável, não são classificados como juros, não sendo assim considerados nem Custos nem Proveitos para as partes.

Há que referir que a Administração Fiscal não definiu ainda posição sobre as royalties, carecendo esta matéria de regras gerais, urgentes.

Não há, também, posição definida sobre os pagamentos de serviços. Sendo muito frequente as sedes imputarem custos aos Estabelecimentos Estáveis a título de prestação de serviços. Estas são matérias em que praticamente não estão feitos os necessários desenvolvimentos ao Princípio da Empresa Separada e Distinta, que levado às últimas consequências, levaria a que os juros, as royalties, as remunerações e comissões pela prestação de serviços, pague por um Estabelecimento Estável à sede, ou vice-versa, fossem considerados Custos ou Proveitos do Estabelecimento Estável. Assim, se pode concluir, que este não é um princípio absoluto, consideração que é universal. Esta situação ocorre porque o Estabelecimento Estável não tem personalidade jurídica. Este, economicamente e fiscalmente, é uma entidade com uma certa autonomia mas, não é um sujeito passivo de IRC. Neste caso, o sujeito passivo é a entidade não residente. E, a falta de personalidade jurídica e de personalidade tributária, levam a que tenham que ser feitas algumas excepções ao Princípio da Empresa Separada e Distinta. Estas excepções devem ser determinadas de forma precisa e clara e, conhecidas dos próprios contribuintes.

Estes problemas colocam-se também quanto às sucursais de instituições bancárias. Por exemplo, há dúvidas no tratamento das transferências de um activo financeiro ou de um crédito de cobrança duvidosa, da sede para o Estabelecimento Estável, ou de um Estabelecimento Estável, situado no exterior, para outro situado em Portugal. O facto de esta e outras questões não estarem devidamente definidas em termos legislativos, coloca grandes problemas tanto a nível de operacionalidade dos serviços, como em termos de segurança e garantia dos próprios contribuintes.

5. Critérios de repartição dos Encargos Gerais

Os critérios de repartição dos Encargos Gerais é matéria que também carece de amplo desenvolvimento.

Por vezes surgem, na Administração Fiscal, certos documentos que nada indicam sobre que natureza, que conteúdo e que critérios de imputação foram seguidos relativamente à rubrica dos Encargos Gerais.

O Código do IRC nesta questão é bastante explícito, definindo que os critérios têm que ser justificados e documentados, e Administração Fiscal, pode pedir os esclarecimentos que entender e limitar o montante dos encargos a imputar.

Para facilitar e tornar mais operacional e eficaz a actuação dos serviços, esta matéria deveria possuir uma certa regulamentação.

6. Considerações finais

Toda a matéria das empresas associadas, seja a empresa associada residentes ou não residente, e toda a matéria dos Estabelecimentos Estáveis exige especialização dos funcionários.

Toda esta matéria deverá ser pensada em termos de informação. Deve ser possível ter acesso rapidamente a qualquer informação que respeite a estas entidades. Saber no momento o comportamento de cada Estabelecimento Estável individualmente. A Administração Fiscal tem um poderoso auxiliar, na troca de informações a nível das empresas comunitárias e a nível das empresas com as quais tem convenções. Porque, os Gastos Gerais e os preços de transferência, constituem dois domínios onde é necessária a troca de informações. É imprescindível pôr a funcionar esse processo.

No caso, por exemplo, dos acordos internos entre a sede e o seu Estabelecimento Estável, é necessário saber se há correspondência entre a contabilização que é feita no Estabelecimento Estável e a contabilização que é feita na sede. Este confronto de informações dará a ideia de o acordo estar a ser feito em função das actividades, ou se se trata de um acordo fictício. Os acordos fictícios são muito frequentes, e visam apenas a redução do lucro tributável ou a sua transferência de um país para outro, onde a tributação é mais favorável.

Em matéria de preços de transferência, o artº 57º do Código da Contribuição Industrial, carece de grandes desenvolvimentos, quer em termos de critérios, quer em metodologias, quer no que toca aos Estabelecimentos Estáveis, empresas associadas e a todos os contribuintes que têm relações especiais com outras pessoas, relações essas que dão lugar a correcções em função dos desvios verificados em relação a um preço de plena concorrência.

A matéria dos preços de transferência é de fácil regulamentação, porque existem estudos da OCDE sobre o assunto. Nestas correções, em regra falta um preço de mercado que seja comparável, tendo que se optar por outros critérios e outras metodologias, que a OCDE aponta nos estudos. Esta é uma área primordial no planeamento fiscal.

Está em vigor a Convenção de Arbitragem, também conhecida como Convenção para a eliminação da Dupla Tributação, que surge a quando de correções entre empresas associadas. Esta é uma convenção multilateral, que vigora em Portugal desde 1 de Janeiro de 1995, que abrange doze países da União Europeia e que tem já em conta a adesão dos três últimos Estados à Comunidade.

Esta aplica-se, por exemplo, quando Portugal faz uma correção e tributa uma empresa residente, ou um Estabelecimento Estável de uma empresa não residente, um lucro que vai ser também tributado a uma empresa associada de um Estado comunitário ou a um Estabelecimento Estável situada num Estado comunitário de uma empresa comunitária. Se houver situação de dupla tributação, a empresa residente num Estado membro, tem o direito de recorrer a um procedimento amigável. Porque, esta convenção aplica-se não só às empresas ditas associadas, de países de Estados membros da União Europeia, mas também a alguns Estabelecimentos Estáveis, de empresas de Estados membros, situados em Estados membros. A Administração Fiscal do Estado em causa, ou elimina a situação de dupla tributação, caso tenha meios para o fazer, ou entra num acordo amigável com a autoridade fiscal do outro Estado. No caso de a dupla tributação não ser resolúvel entre os Estados, há que recorrer a uma comissão consultiva que dará o parecer sobre a eliminação. Acontece que, a comissão consultiva tem um prazo relativamente curto para dar o parecer — 6 meses — e se as autoridades competentes, durante esse período, não resolverem a situação de dupla tributação, o parecer da comissão torna-se vinculativo. O que significa que passa a existir, pela primeira vez em Portugal, por força da Convenção de Arbitragem, e contra as próprias decisões da Administração Fiscal, uma comissão de arbitragem, cujo parecer, se torna vinculativo, nas condições referidas. Evidentemente, que são exigidas algumas cautelas para que não exista contradição entre a decisão final da comissão de arbitragem e as próprias decisões dos tribunais.

Quando a comissão começar a exercer as suas funções, toda a improvisação que até ao momento existe nestas áreas, não poderá mais existir. Porque, a autoridade competente portuguesa passará a ter a obrigação de discutir os casos com a autoridade competente do outro Estado envolvido. Passará a ter que provar e fundamentar a adequabilidade das correções feitas, explicar os critérios e metodologias que seguiu, e que correspondem ao preço de plena concorrência, entre outras questões.

Tanto em Portugal, como nos restantes países que assinaram a Convenção de Arbitragem, a comissão ainda não começou a exercer as suas funções.

A União Europeia, durante dezasseis anos discutiu a matéria da dupla tributação, o que originou a assinatura da Convenção de Arbitragem. Inicialmente foi pensada uma proposta de directiva, e só depois optou pela assinatura de uma convenção, com vigência de cinco anos. Ao fim desse período, o Conselho e Estados membros decidiram se a convenção deve ser prorrogada ou não.

Actualmente, encontra-se em estudo um código de conduta, no qual irão constar os principais procedimentos administrativos a aplicar nas situações de eliminação de dupla tributação. Estes procedimentos regem-se pela Lei Interna do Estado e pela Convenção de Arbitragem.

A inexistência de regulamentação, poderá levar a que correcções feitas a empresas residentes, que não sejam fundamentadas, sejam como consequência anuladas, por falta de fundamentação nos tribunais. Poderá mesmo afirmar-se que a falta de regulamentação, nesta matéria, é inadmissível.

Ainda nesta matéria, a comissão faz um alerta à Administração Fiscal, sobre a informação prévia ao contribuinte e sobre o acordo sobre os preços praticados pelos contribuintes. Esta recomendação deve ser entendida a longo prazo.

A Administração Fiscal deve, antes de aplicar os procedimentos de eliminação de dupla tributação, testar muito bem os critérios e metodologias usadas para corrigir os preços adoptados pelas empresas, e enquanto não o fizer, o acordo a pedido do contribuinte é muito antecedido, não deixando de ser desejável. É essencial que a Administração Fiscal se torne eficiente nesta tarefa, muito mais do que o próprio contribuinte consegue ser, em termos de evasão. Com a globalização das economias e com a liberalização do investimento, a evasão fiscal é extremamente provável. Este tipo de situações ocorrem, normalmente, com empresas multinacionais, as quais, são extraordinariamente bem dotadas de meios humanos e materiais, que lhes possibilitam o planeamento e evasão fiscal.

Painel VIII
IMPOSTO DE SELO

Orador: António Lobo Xavier

1. Preambulo

O imposto de Selo tem estimulado a antologia. A técnica legislativa utilizada para este imposto é um pouco peculiar.

A técnica de coexistência de um regulamento, que se mantém estável, com algumas regras básicas, princípios e uma tabela, que têm vindo a sofrer modificações sucessivas por simples comodidade, e que pouca ligação têm com o referido regulamento é criticável. Dessa antologia sobre o imposto de Selo, também é frequente referirem-se as formas arcaicas utilizadas. O imposto tem muitos anos, e as fórmulas da tabela são obsoletas, de difícil entendimento, sempre lacónicas e prestando-se ao anedotário.

Há uma tendência, sobretudo no discurso político, para encarecer a ineficiência do imposto de Selo e para advogar a sua extinção. Mas, não se pode ignorar as qualidades deste imposto, que se tornou atractivo para quem gere o Orçamento do Estado. Essas qualidades estão ligadas ao seu peso quantitativo, ao reflexo significativo no Orçamento, e a uma certa indiferença do contribuinte, que é motivado pelo hábito, e aos custos reduzidos de cobrança. Na medida em que uma boa parte das receitas do imposto de Selo não envolvem grandes custos, ou estão entregues a entidades que centralizam, de uma forma muito cómoda para o Estado, a cobrança desse imposto e que, sobretudo no sector financeiro, tal funciona como dissuasor da conflitualidade fiscal. Os bancos, como não são os onerados com este imposto, debitavam-no, sendo ele devido ou não, pelo menos até ao início da actual fase de concorrência feroz no sector bancário. Só quando o preço dos produtos financeiros passou a ser um factor de competitividade, é que o sector financeiro abandonou um pouco o papel de "cobrador do Estado".

Na prática, o que acontece é que alguns clientes mais expeditos têm contratos à margem, quando consideram que este imposto não lhes é devido, apesar da Administração da entidade bancária entender o contrário, assumindo eles próprios a responsabilidade se, dentro do prazo de caducidade, alguma questão vier a ser levantada. Muitos bancos, pressionados pela concorrência aceitam acordos deste tipo, sobretudo com grandes empresas.

Outras qualidades do imposto são a facilidade do procedimento e a sua fiscalização. Para se conhecer o cumprimento das obrigações dos contribuintes para com o imposto de Selo, basta fiscalizar um número relativamente pequeno de cobradores do Estado.

Assim, pode concluir-se que este é um imposto dificilmente dispensável. É esta também a opinião da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal.

Embora noutros países, sobretudo na área financeira, se tenha abandonado este tipo de tributação em muitas situações, e apesar do Direito Comparado apontar para uma redução da incidência do Imposto de Selo, em geral, os grupos de trabalho têm advogado um aperfeiçoamento do imposto, ligado, por exemplo, à ideia de que uma sistematização e uma ruptura com as formas técnicas da Tabela, dificultariam a interpretação e o conhecimento por parte dos contribuintes. A sugestão é a de serem substituídas as regras de incidência — liquidação e garantia — que encontram-se um pouco dispersas pelas Tabelas, e muito variadas, pelas proposições clássicas das normas fiscais. Substituí-las por regras sobre incidência, liquidação e garantias, numa tentativa de dar uma certa coerência e uma lógica sistemática ao Código do Imposto de Selo, seria o ideal.

Todas as tentativas de definir o âmbito do Imposto de Selo faliram, tanto como todas as definições que se encontram nos manuais. À medida que se encoitava no Imposto de Selo, mais a imaginação legisladora instalava novas fórmulas. Actualmente, em relação à riqueza que não é captada por outros impostos, esta fórmula não tem o menor sentido no Imposto de Selo português. Porque, em muitos casos, o Imposto de Selo significa uma duplicação e um plus, sendo como que um outro imposto que é acrescido ao imposto sobre o Rendimento, misturando-se com as bases dos restantes impostos, como é o caso da parte em que funciona como um verdadeiro imposto sobre o volume de negócios.

A proliferação e a técnica legislativa escolhidas, já com uma grande tradição, e a heterogeneidade da base do imposto, fazem com que existam muitas distorções. Uma resultante da interpretação literal do teor da lei, outras decorrentes da interpretação legislativa. Por exemplo, existem situações dúbias, na área financeira, que não sofrem incidência do imposto, como é o caso do domínio dos cartões de crédito. Entre muitas outras situações.

O Imposto de Selo foi opção do legislador, porventura querendo correr um risco controlado, mas sujeitando-se depois às consequências. Além das alternativas que a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal e que o grupo de trabalho ligado ao Imposto de Selo apontam, há outras que não podem ser ignoradas.

É necessário analisar a compatibilidade das referidas regras do Imposto de Selo, com as Directivas Comunitárias. Em alguns pontos, o imposto não é compatível com as mesmas, mais propriamente, em todos os pontos em que se assume como um imposto sobre o volume de negócios. Esta incompatibilidade reside na parte em que viola a Directiva sobre reunião de capitais — os dois pontos que dizem respeito ao sector financeiro, mas não só.

O Imposto de Selo, em matéria de operações financeiras, em grande medida, pode ser classificado como um imposto sobre o volume de negócios.

Os critérios que a Comissão desenvolveu, aplicam-se facilmente, e em relação à tributação dos empréstimos, com carácter permanente, feito pelos sócios às sociedades, com características semelhantes às entradas de capital, o modo como eram perfeitamente tratados na Tabela, e que em alguma medida ainda o são, apesar da modificação do artº 54º, permanecem em violação à Directiva sobre reunião de capitais.

O ponto mais importante que merece atenção do legislador, em matéria de reforma do Imposto de Selo, é a falta de uniformidade, das próprias regras e dos critérios administrativos, na aplicação dessas mesmas regras. E, como o imposto tem um elevado reflexo, de todos os pontos de vista, no sector financeiro, a falta de uniformidade e as dúvidas reflectem-se especialmente nesse mesmo sector. É difícil encontrar bancos que pratiquem exactamente o mesmo tipo de procedimentos, em matéria de Imposto de Selo, a não ser aqueles bancos que têm os mesmos auditores.

Uma boa parte dos actuais conflitos ligam-se à articulação do artº 1º, que regula a abertura de crédito, e do artº 54º, que regula o mútuo e a constituição de dívida, e que recentemente sofreu modificações. Existe alguma angústia no modo de resolver esses conflitos. Esses, relacionam-se com a questão de saber se o imposto sobre a abertura de crédito, deve ou não ser acrescido ao imposto sobre a constituição de dívida, que resulta de execução do contrato de abertura de crédito. Será o saber se, um indivíduo ao celebrar um contrato de abertura de crédito, junto de uma instituição bancária, por um determinado montante, e que sobre o qual sofre incidência do artº 1º se, posteriormente, quando começar a utilizar o crédito que lhe foi concedido, fica devedor e se merece a incidência do imposto.

Uma tabela com estas características, presta-se pouco a interpretações sistemáticas, ou a argumentos relacionados com a lógica do imposto. O único apoio para resolver estas dúvidas é constituído pelo artº 269º do Regulamento que impede a acumulação de selos relativos ao mesmo acto ou documento, ou nos casos em que a lei diz expressamente o contrário. A dívida que se instala, quanto ao artº 1º e ao artº 54º, é saber se, de facto o acto de execução de um contrato de abertura de crédito, que implica a constituição de um dívida, é um subacto do acto principal de abertura de crédito — muitos consultores e auditores dizem que sim, aconselhando e exigindo essa prática, outros dizem que não. Alguns bancos não discutem o assunto e aplicam os dois impostos. Cada vez mais, a concorrência pressiona-os para actuarem de uma forma mais favorável para o contribuinte, para interpretarem de uma forma aberta o artº 269º e admitirem que a tributação dos actos de execução, só acresceria à tributação da própria abertura de crédito, se a lei o dissesse expressamente.

No entanto, o código não o permite. Mas, algumas questões podem e devem ser levantadas. Será que realmente se justifica que o Imposto de Selo aspire a tributar a riqueza ou os actos de circulação de riqueza? A abertura de crédito será uma manifesta

ção de riqueza? De facto, se o imposto tiver o intuito de captar a riqueza, fará sentido que tribute a abertura de crédito e, cumulativamente, os actos de execução da abertura? Deste ponto de vista de análise, não. Mas este ponto de vista é demasiado sumário para a segura da Tabela e do próprio regulamento.

2. DERROGAÇÃO DE PRAZO

Os bancos defrontam-se muitas vezes com outras questões, no que concerne, por exemplo, ao artº 1º, e relativamente a situações em que há prorrogação do prazo de abertura de crédito, e sobre as quais têm a dúvida se devem ou não debitar pela segunda vez o Imposto de Selo. Alguns têm esta prática e outros não, pois entendem que se trata do mesmo contrato, mas com os prazos de vigência modificados.

3. A FORMA

O artº 1º debruça-se também sobre a forma. Para que exista tributação na abertura de crédito, é necessário que existe uma forma — a forma escrita. O artigo admite também a correspondência. Mas, aqui existem conflitos em relação à questão de saber se um telefonema é considerado correspondência, para efeito de tributação. Porque, muitas aberturas de crédito, actualmente são negociadas apenas por telefone não havendo sequer um encontro de cartas, nem uma outra manifestação que não seja o próprio extracto da conta.

Este conflito é discutido nos tribunais e na própria Administração Fiscal. Há uma exigência de forma que, actualmente, já não é compreensível, e que ainda surge na nova formulação do artº 5º. A exigência de uma forma material, para que o Imposto de Selo incida sobre uma transação, é a procura de uma lógica que não faz sentido há muito tempo.

Podem concluir-se que a forma é um falso problema do Imposto de Selo, apesar das tentativas que existem para o manter.

A nova formulação do artº 5º entende que devem ser tributados, por aplicação da lei, os contratos reduzidos a escrito. O artigo é o produto de uma negociação, mas é sabido que as negociações nem sempre permitem o total esclarecimento da vontade das partes.

É questionável a razão da exigência de materialização dos contratos de suprimento. Os contratos de suprimento, na sua maioria, não são reduzidos a escrito. Porque, estes são normalmente uma forma de financiamento das sociedades, levada a cabo pelos sócios majoritários. Os sócios minoritários ou não fazem suprimentos, ou se o fazem, celebram um contrato escrito, porque não querem sujeitar-se a regras de pagamento que não conseguem controlar.

Se forem tributados os contratos de suprimento formalizados, e tendo em conta a estrutura do tecido empresarial português, cria-se uma injustiça para com os sócios minoritários, os que não dominam as sociedades.

É difícil encontrar alguma lógica económica ou de justiça, neste critério.

Além da rotunda injustiça, criada pela regulamentação dos contratos de suprimento, também o mesmo artigo, artº 54º, e já no que concerne à constituição de dívidas, define que não é necessário expressão material das situações, para que exista incidência do imposto. Foi inventada, para as situações de constituição de dívida, consubstanciadas a um acto informal, uma regra, que dificilmente será cumprida, e que consiste em o próprio contribuinte acusar-se como devedor junto de uma Repartição de Finanças, e pagar o imposto correspondente.

A preocupação com a forma já não faz muito sentido pela situação que o Imposto de Selo atingiu.

Há ainda a acrescentar que, a formulação do artº 54º, em matéria de operações de tesouraria, gerou já vários conflitos. Os bancos, regozijaram-se por considerarem que as operações de curto prazo, operações de tesouraria, não seriam tributadas em Imposto de Selo. Mas, foi já emitida uma circular a esclarecer o que deve ser entendido como operação realizada no seio de grupos de sociedades.

A tentativa de tributar os fluxos entre o estabelecimento central de uma sociedade residente no estrangeiro e a sua sucursal em Portugal, tem gerado conflitos. Do ponto de vista do IRC, e do ponto de vista da própria coordenação internacional da tributação, existem regras. A regra da autonomia da sucursal assenta, em boa medida, numa ficção, mas numa ficção que foi afinada, e da qual existem manifestações legislativas, designadamente no Código do IRC português.

Mas pretender aplicar Imposto de Selo às relações de obtenção de fundos entre os estabelecimentos de uma mesma sociedade é acreditar em negócios jurídicos que não existem. Porque são operações no seio de uma mesma pessoa.

4. OS CARTÕES DE CRÉDITO

Quanto aos Cartões de Crédito, não faz sentido distorcer a favor de certos produtos, embora deveria escolher-se, de uma forma clara, entre a abertura de crédito e a execução da abertura de crédito. Portanto, não deve optar-se pela acumulação, o que teria implicações na solução final para os Cartões de Crédito.

5. A FISCALIZAÇÃO

As empresas são fiscalizadas por técnicos que fazem fiscalizações completas, inclusive, aos documentos de suporte das operações que reclamam incidência do Imposto de Selo. Mas, posteriormente, o *feed-back* da fiscalização, dirige-se quase exclusivamente aos impostos sobre o rendimento. E só mais tarde, é que surgem fiscalizações específicas, relacionadas com o Imposto de Selo, relativamente a anos já arqui-

vados pelos contribuintes. Este, não é um problema específico do Imposto de Selo. Certamente, seria preferível considera-lo em matéria de Lei Geral Tributária. Mas, quando a fiscalização incide sobre todos os documentos do contribuinte, relativos a determinados anos, deve produzir algum efeito de protecção da confiança. Isto é, se o contribuinte sofre uma fiscalização sobre um determinado período, 2 ou 3 anos, tem o direito de admitir que foi fiscalizado relativamente a todos os impostos, e que se não foi notificado dentro de um determinado prazo, é porque a Administração Fiscal concluiu que nada havia a apontar e que todos os procedimentos estavam correctos, podendo assim continuar.

No entanto, acontece muitas vezes que a fiscalização da Inspecção Geral de Finanças sobre as SGPS, recebe questões passadas há anos, em matéria de Imposto de Selo, que já se encontravam fiscalizados integralmente, sobretudo nas empresas participadas.

Painel IX

IRS

Orador: Dr. Manuel Faustino

1. QUE MODELO DE IMPOSTO PARA O RENDIMENTO PESSOAL?

Adquiriu lugar comum a afirmação de que quer o desenho inicial do imposto, tal como foi consagrado no Código do IRS, quer as alterações legislativas posteriores ou a prática do imposto afastaram-se da filosofia original, traçada na Exposição de Motivos que acompanhou a proposta de Lei n.º 31/V, aprovada em 24 de Setembro de 1987, com prejuízo dos princípios do englobamento e da progressividade, consequentemente do princípio da igualdade horizontal e vertical, sem que daí resultassem ganhos visíveis de eficiência tributária ou económica. Parece, assim, que o IRS transporta consigo, desde o seu nascimento, o estigma de um pecado original que legitima o anátema permanente. No entanto, uma análise mais prudente talvez induza conclusões menos extremadas.

Na sua mais recente intervenção publicada sobre o "Andamento da Reforma Fiscal", o Prof. Pitta e Cunha, centra apenas em dois pontos o actual desfasamento do CIRS em relação a esses princípios informadores, escreveu²:

"Apesar de tudo, porém, parecem sólidas as linhas estruturais da reforma. Repare-se, na verdade, que para assegurar, em termos gerais, a conformidade com o modelo bastaria suprimir os artigos relativos às taxas libertárias (introduzindo possivelmente, em contrapartida, correcções em termos das regras de determinação da matéria colectável ou no plano dos benefícios fiscais) e eliminar os entraves postos à comunicabilidade das perdas".

Mas logo acrescenta, sintetizando ideias que antes desenvolveu:

"Á aparente facilidade com que no plano técnico-jurídico se concebe o reajustamento da arquitectura do Código aos princípios informadores do sistema, contrapõem-se, porém, as reais dificuldades em dar efectividade a tais acertos, atentas as implicações que não deixariam de ter em termos de diminuição das receitas fiscais e de incumprimento dos critérios operacionais de convergência, que condicionam o acesso à prevista fase final da união económica e monetária europeia".

Pode, pois, concluir-se que os afastamentos entre filosofia original da reforma da tributação do rendimento pessoal e o quadro legal em que aquela se traduziu, se resumem

² A Fiscalidade dos Anos 90, Coimbra, 1996, pág. 63-77.

a duas questões certamente importantes, mas não suficientes, para sustentar, sem fundamentação adequada, uma reforma da tributação do imposto sobre o rendimento pessoal. Falar de reforma, no seu sentido mais rigoroso, é falar de uma mudança radical, como aquela que se operou em 1989. Não parece que existam, neste momento, alternativas credíveis para uma reforma desse tipo.

Na verdade, não está, nem pode estar, em causa o modelo unitário instituído. Desde logo, no plano constitucional. Não parece que haja qualquer intenção política de alterar o imperativo constitucional que determina que o imposto sobre o rendimento pessoal seja único e progressivo (art.º 107.º n.º 1).

Mas aí está um tema, o da unidade do imposto, que, desde sempre, tem gerado as maiores controvérsias de índole doutrinária. É entendido por uns que a unidade e a coerência dos imperativos constitucionais só legítima uma interpretação da unicidade do imposto, no sentido de uma unicidade vertical, ou seja, a de que o rendimento pessoal não admitirá um regime de tributações sucessivas ou sobrepostas⁴; e por outros, porventura majoritários, que entendem a unicidade, constitucionalmente exigida ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, como uma unicidade horizontal, isto é, a submissão da totalidade do rendimento pessoal como a uma única tabela de taxas progressivas. Para a primeira interpretação as taxas liberatórias são consistentes com a unidade do imposto. Para a segunda não o são.

No entanto, a segunda corrente⁵ continua a admitir que, mesmo no plano teórico, sempre haveria que fazer algumas cedências à rigidez do princípio enunciado, por razões que se prendem com o anonimato ou a impossibilidade de individualização de determinados rendimentos — e para além dos depósitos bancários e dos títulos ao portador não registados, nem depositados, é de recordar que uma categoria inteira, a categoria I, esteve sempre substaída ao englobamento. Seria, pois, prudente, atenuar a rigidez que parece transparecer da previsão constitucional, na sua interpretação mais compreensiva. Não está fora de causa que o Tribunal Constitucional não venha de novo a ser chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade das taxas ditas liberatórias ou definitivas. Pode, então, ter que se pronunciar de fundo, o que antes, por recurso a expedientes formais, se absteve de fazer. Se o tivesse feito, é mais que certo que as taxas liberatórias teriam sido consideradas inconstitucionais e, pelo voto de vencido de alguns dos Juizes Constitucionais, tal inconstitucionalidade atingiria as próprias taxas

⁴ Posição expressa na quase totalidade dos Pareceres que o Governo juntou à sua resposta no processo em que foi pedida a declaração de inconstitucionalidade de número significativo de normas do Código do IRS e que culminou com o Acórdão n.º 5796, do Tribunal Constitucional.

⁵ Na qual podemos inserir o próprio Relatório da CRDF.

liberatórias aplicáveis aos rendimentos obtidos em Portugal por não residentes⁴, o que não deixa de ser preocupante.

No plano da técnica tributária também não são conhecidos modelos alternativos ao modelo estrutural e, tendencialmente, unitário e progressivo, o qual, é de considerar embora as suas limitações e insuficiências, este continua a ocupar o primeiro lugar no top das preferências da maioria dos fiscalistas. Nem as teses que defendem a substituição do imposto sobre o rendimento por um imposto sobre a despesa, nem as teorias que voltam a defender a proporcionalidade do imposto sobre o rendimento, parecem ter grandes hipóteses de se afirmarem como exequíveis nos tempos mais próximos. O imposto sobre o rendimento, na sua concepção pessoal, continua a ser, para a generalidade da doutrina e para a maioria dos contribuintes, uma forma superior de tributação. E é preferível a qualquer das alternativas apontadas.

É, por último, do domínio público que a reforma fiscal, gradualmente levada a cabo a partir da segunda metade da década de 80, conferiu um notável impulso à modernização tecnológica da Administração Fiscal. Esse esmero de modernização, que ganhou novo ânimo nos últimos três anos, não está concluído, e os seus resultados estão longe de se poderem considerar consolidados. Ora, qualquer alteração de fundo aos modelos jurídicos básicos, em que assenta este esmero de modernização, tomaria inevitáveis desaconselháveis paragens e reorientações prejudiciais à eficácia que, com ela, se visa potenciar. A tecnologia específica de que a Administração precisa, não se encontra disponível no mercado, tendo, ela própria, que produzir, integralmente, os programas de tratamento de informação que o quadro legal exige ou que as suas atribuições tornam indispensáveis. Tendo que o fazer com as dificuldades que se conhecem. Exige recursos, tempo e estabilidade. É, pois, incompatível com permanentes modificações, nomeadamente as que alterem as suas linhas estruturais, pelo que este tem de ser mais um elemento a ponderar nas decisões que venham a ser tomadas.

Também no plano estritamente financeiro, o IRS, não obstante todas as limitações, insuficiências e constrangimentos, apresenta notáveis "performances", apesar do seu peso se encontrar ainda algo distanciado da média europeia, tanto em termos de receitas fiscais totais, como em percentagem do PIB. É bom, porém, não esquecer que em 1989, o primeiro ano de imposto, o IRS arrecadou 337 milhões de contos, receita que deve considerar-se bruta, porque naquele ano não houve reembolsos ou, se os houve, não tiveram qualquer expressão numérica e que, para 1997, está prevista uma receita líquida de IRS de 1.100 milhões de contos, pelo que pode estimar-se em valor superior a 1.200 milhões de contos a receita bruta do mesmo exercício. Comparando as duas receitas brutas, conclui-se que o IRS cresceu, no período em análise, três

⁴ Acórdão do TC nº 5795, de 16 de Fevereiro, in DJI, II Série, nº 87, de 12 de Abril de 1995.

vazes e meia. E as séries estatísticas confirmam que, excepto uma mal explicada queda no crescimento, ocorrida em 1993, o imposto tem sempre crescido anualmente acima dos níveis esperados. Se esse crescimento, como também parece ser ideia comum, não se deve, propriamente, à actividade da Administração Fiscal, sobretudo ao nível da sua Inspeção Tributária, ter-se-á de reconhecer não apenas que o imposto aderiu à realidade, mas também que a realidade, de algum modo, aderiu ao imposto.

Permita-se, pois, que, quanto a esta primeira questão, refiram-se as seguintes conclusões:

- a) O modelo estrutural, e tendencialmente unitário, do imposto sobre o rendimento pessoal deve manter-se. Mas pode ser objecto de aperfeiçoamentos, com a adopção de medidas legislativas, incluindo de natureza constitucional, de alguma flexibilização. Não se trata tanto de o reformar, como de lhe introduzir os ajustamentos que a realidade aconselhe, mereçam o maior consenso e possam ser implementados sem pôr em risco os objectivos orçamentais;
- b) Qualquer ajustamento obrigará, porém, na maior parte dos casos, a uma opção entre a observância integral da filosofia que deve estar presente na génese da concepção do imposto pessoal sobre o rendimento, e os objectivos orçamentais. Na verdade, reconhece-se que o maior dos constrangimentos aos aperfeiçoamentos do quadro jurídico fiscal é de natureza orçamental. É disso exemplo a, só recentemente efectuada, mas há muito reclamada, eliminação do quociente conjugal mitigado;
- c) Alterações radicais e profundas aos modelos jurídicos consagrados terão consequências negativas no reconhecido esforço de desenvolvimento e modernização tecnológica da Administração Fiscal por força das reorientações, reconversões e adaptações a que obrigarão e que, pondo em causa a consolidação dos níveis já atingidos, em nada contribuirão para a desejada estabilidade que potencie o avanço rápido para a utilização integral, efectiva e inteligente, em funções de inspecção e controlo, dos meios que o sistema pode, desde já, disponibilizar.

2. QUE AJUSTAMENTOS NO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO PESSOAL?

Os benefícios fiscais devem ser objecto de profunda revisão, quer no sentido de eliminar aqueles que não cumprem o objectivo que os justifica de tutelarem interesses extratriscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem, quer no sentido de aperfeiçoar a técnica legislativa daqueles que subsistem, de modo a evitarem-se aproveitamentos notoriamente abusivos como tem sucedido, por exemplo, com o art. 32º do IEBF (Acções adquiridas no âmbito de privatizações).

3. DEVE A DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS SERVIR OUTRAS FINALIDADES?

Tendo em atenção o artigo publicado pelo Dr. Lima Guarniero na edição de 9 deste mês de Maio, do Semanário Económico.

Os resultados da utilização da declaração de IRS, para efeitos de obtenção de crédito bonificado ou de isenção de propinas, para citar apenas os dois casos mais conhecidos, são suficientemente esclarecedores. A insuficiência das declarações de IRS, seja por força do próprio quadro legal, seja por força dos aspectos que têm sido abordados e que estão longe de garantir que aquelas, evidenciam a efectiva capacidade contributiva dos declarantes, aconselham a que não sejam utilizadas para outros fins, nomeadamente os que digam respeito ao acesso a benefícios que o Estado deve garantir, seja na área da segurança social, do ensino, da habitação ou mesmo da justiça.

Por outro lado, a obtenção de benefícios mediante a apresentação da declaração de IRS induz comportamentos evasivos e práticas que, no mínimo, causam constrangimentos e perturbações na actividade administrativa. É conhecida, por exemplo, a prática de apresentação de uma declaração com rendimentos reduzidos, tendo em vista a obtenção de tais benefícios, seguida da apresentação de outra declaração com os rendimentos efectivos, mas apenas para efeitos fiscais. Acresce o facto de, não raro, as entidades que atribuem os benefícios virem junto da Administração Fiscal no sentido de confirmar a verdade da declaração que lhes foi apresentada, o que, para além dos já mencionados problemas de funcionamento da máquina administrativa, coloca delicadas questões no âmbito do sigilo fiscal, hoje sob a alçada de uma nova tutela, qual seja a de utilização dos bases de dados para fins diferentes daquelas que determinaram a sua recolha.

São estas as razões pelas quais a utilização das declarações fiscais, nomeadamente a declaração de IRS, para fins estritamente fiscais seria benéfica.

Índice

Apresentação	1
Observações ao Relatório Silva Lopes	1
Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos	3
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses	13
Dr. Vítor Faveiro	25
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	75
Dr. João José Amaral Tomás	93
Direcção-Geral da Administração Pública	105
Gabinete de Estudos Económicos	115
Prof. Miguel Gouveia	119
Instituto Português de Auditores Internos	123
Comissão de Coordenação da Região Norte	129
João Plácido Pires	131
Secção do Partido Socialista da Almirante Reis	137
Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública da Região Autónoma dos Açores	149
Associação Industrial Portuguesa	155
Inspeção Geral de Finanças	167
Associação Portuguesa das Sociedades Gestoras de Fundos de Investimento	239
Movimento Humanismo e Democracia de Centristas Democratas-Cristãos	283
Associação Industrial Portuguesa	293
Associação Comercial do Porto	299
Confederação da Indústria Portuguesa, Confederação dos Agricultores de Portugal, Associação Portuguesa de Bancos, Associação Portuguesa de Seguradores	303
«Entidades patronais advertem o Governo: É preciso fiscalizar o fisco» in Indústria-Revista de Empresas e Indústria	321
Forum de Administradores de Empresas	323
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal	333
SONAE	347
Mateus Tomás Ferreira	349

I Jornadas de Reflexão sobre a Reforma Fiscal	351
Instituições e instrumentos financeiros	353
Tributação do património	366
Lei geral tributária	369
Justiça fiscal, processo tributário e RJIF	375
O IRS e o IRC	386
O IVA	391
Garantias e benefícios fiscais dos contribuintes	395
Problemas da Administração Fiscal e Aduaneira	397
Tributação local e regional	403
II Jornadas de Reflexão sobre a Reforma Fiscal	411
Impostos sobre o património	413
Benefícios fiscais	422
Impacto fiscal da União Económica e Monetária	431
Garantias dos contribuintes e luta contra a fraude e evasão fiscais	439
Matéria das infracções	446
Sociedade de informação	453
Problemas com estabelecimentos estáveis e empresas ditas associadas	458
Imposto de selo	476
IRS	482