

Capítulo 16

IMPOSTO DO SELO

1. Introdução

À semelhança do que se verifica noutros países, o Imposto do selo português tributa realidades muito diversas, desde o rendimento à despesa. Por outro lado, a forma como a sua regulamentação hoje se apresenta resultou de acréscimos, por vezes desconexos, que sucessivamente foram sendo feitos a uma base legislativa e regulamentar que data de 1926.

Nas últimas décadas, à medida que os sistemas fiscais nacionais se foram modificando com relativa profundidade e, especialmente, pela sofisticação crescente da tributação indirecta, consubstanciada sobretudo na adopção generalizada do imposto sobre o valor acrescentado, a importância relativa do imposto do selo como forma de tributar a despesa ou o consumo tem vindo a diminuir.

Os principais passos da evolução do imposto do selo, nos últimos 10 anos, podem sintetizar-se assim:

- Em 1 de Janeiro de 1986, com a entrada em vigor do IVA, foram abolidos um vasto número de artigos da Tabela Geral, com destaque para os relativos a alugueres, publicidade feita por terceiros, compra e venda de bens móveis, guias de transporte de mercadorias e sobretudo para o selo de recibo relativo a pagamentos de operações sujeitas a IVA;
- Em 1 de Janeiro de 1987, é abolido o papel selado;

- Em 1 de Janeiro de 1989, com a entrada em vigor do IRS, é abolido o artº. 134 da Tabela Geral (prémios de lotarias, rifas e apostas mútuas);

- Em Junho de 1990, isenta-se de imposto do selo a constituição de sociedades de capitais, isenção que é alargada em 1992 aos aumentos de capital dessas sociedades, de forma a transpor completamente para o direito português a Directiva 69/335/CEE, relativa à reunião de capitais;

- Em 1 de Janeiro de 1995, é abolido o imposto do selo sobre operações de Bolsa e baixa significativamente a tributação das outras operações financeiras.

As modificações experimentadas pelo modo de exercício de diversas actividades económicas e pela evolução do seu enquadramento legislativo foram também responsáveis por alterações verificadas nas tabelas do imposto do selo, suprimindo-se frequentemente alguns artigos ao mesmo tempo que novos artigos eram aditados. Alguns acrescentos na Tabela resultaram de se ter desejado arrumar no imposto do selo realidades que anteriormente estavam sujeitas a outra tributação. É o caso, por exemplo, de realidades anteriormente abrangidas na sobretaxa para o Fundo de Compensação.

A Tabela Geral do Imposto do selo vigente em Portugal abrange ainda um conjunto muito heterogéneo de situações e carecerá, ao menos por isso, de uma revisão profunda que já vem sendo sentida há muitos anos. O Grupo de Trabalho criado em 1990 pelo Despacho nº. 54/90-XI, elaborou os projectos de revisão do Regulamento e da Tabela. O Anexo I baseou-se, em parte, nesse projecto de Tabela. O mesmo Grupo de Trabalho, aproveitando estudos anteriormente desenvolvidos no Centro de Estudos Fiscais elaborou também um projecto de Código do Imposto do selo em que se consideram num todo mais coerente as disposições sobre esse imposto dispersas por numerosos diplomas.

A necessidade de reforma do Imposto do selo é evidente. A questão que tem vindo a ser levantada é a da própria manutenção do imposto.

Assim, os principais objectivos do presente Capítulo são:

i) Analisar a utilidade da manutenção deste imposto, na sequência da introdução do IVA e da progressiva eliminação do Imposto do selo sobre os juros e comissões bancárias, já anunciada.

ii) Caso se conclua pela sua manutenção, determinar as linhas gerais de actuação no que respeita à reforma da regulamentação actual no sentido de um modelo que seja mais consentâneo com a configuração do restante edifício fiscal e mais adequado à forma como hoje se desenvolve a actividade socioeconómica no país tendo presente a evolução do regime jurídico das operações.

iii) Apresentar as linhas orientadoras sobre a base de incidência específica deste imposto, designadamente em áreas mais sensíveis em termos de competitividade das entidades envolvidas, como é o caso da actividade financeira e nomeadamente, das operações bancárias, das operações de Bolsa e das operações de seguros.

2. Manutenção ou abolição do Imposto do selo

O Imposto do selo surge por vezes como um meio de cobrança genérica e não como um imposto especial sobre a despesa. Assim, as estampilhas fiscais têm constituído a forma de cobrança para realidades tão díspares como a taxa militar (entretanto extinta), as propinas escolares, as cartas de curso e alguns tipos de emolumentos. A receita arrecadada desta forma não tem a natureza de receita de imposto do selo.

A análise em seguida efectuada abrange apenas o Imposto do selo, enquanto tal, ou seja, enquanto imposto que visa tributar um conjunto de actos, operações, contratos e outras realidades. A utilização de estampilha fiscal como prova de pagamento do Imposto do selo ou de taxas ou outros encargos

devidos ao Estado ou a outras entidades públicas não releva na análise que se propõe seja efectuada, com excepção das questões que se levantam quanto à fiabilidade da informação disponível.

A primeira questão a que haverá que responder respeita à lógica e utilidade da manutenção de um imposto do tipo do Imposto do selo no quadro fiscal português actual. Trata-se de uma questão prévia, a que, depois de respondida, se seguirá um conjunto de questões, quer sobre a forma como o imposto deverá ser substituído, quer sobre as alterações, ou mesmo a reforma, do actual Imposto do selo.

Listam-se, em seguida, as principais razões que podem justificar a manutenção ou a abolição do imposto. A ordem seguida não implica qualquer ponderação do mérito respectivo.

2.1 *Razão de ser do Imposto do selo* - A aceitação de um imposto por parte dos respectivos sujeitos passivos baseia-se, antes de mais, na justificação da própria existência do imposto e das manifestações de capacidade contributiva que o mesmo visa abranger.

O fundamento “tradicional” do Imposto do selo é normalmente associado à formalização dos actos jurídicos e ao papel desempenhado pelo Estado na respectiva autenticação. Nesta medida, era visto como o “preço” do serviço prestado pelo Estado. No entanto, há muito que este imposto evoluiu para um imposto misto, sobre determinadas despesas, documentos públicos ou particulares e até actos não formalizados.

A variedade de actos actualmente abrangidos pelo imposto fez diluir a sua justificação original na maioria dos casos. Poderá então dizer-se que, nesses casos, o imposto existe porque existe uma qualquer manifestação de capacidade contributiva que foi considerada relevante pelo legislador, a quem a Constituição atribui tal poder. Desde que aplicadas de forma coerente, a generalidade das regras poderá deste modo ser vista como algo mais do que um

meio de cobrança de receitas fiscais, sendo deste modo eventualmente justificável a manutenção do imposto.

2.2 Receita gerada - A significativa receita proporcionada actualmente pelo Imposto do selo em Portugal não pode deixar de ser tomada em conta na opção que nos propomos fazer e no delinear do modelo de revisão que se procurará construir aqui.

Na parte preambular, os Autores do projecto do Código do Imposto do selo acima referido afirmam, em dado ponto, que este imposto poderia ser eliminado, uma vez que já se encontram aprovados e em vigência os códigos do IRS, do IRC e sobretudo do IVA, que instituíram uma nova estrutura de fiscalidade em Portugal. Embora seja de admitir, numa primeira aproximação, que a eliminação do Imposto do selo pode ser uma hipótese a considerar, haverá que atribuir a devida ponderação ao problema do montante das receitas que ele tem proporcionado.

Mesmo que se considere que a gradual redução do Imposto do selo incidente sobre as operações bancárias representará uma perda significativa das receitas actuais por via deste imposto, o que sobra - mais de 100 milhões de contos, actualmente, pelo menos - ainda representa receita importante (cerca de um terço do total das receitas de IRC, conforme se retira dos valores apresentados no Quadro 1).

O Quadro 1 permite inclusivamente constatar que em 1993 a receita derivada deste imposto se aproximou da arrecadada a título de IRC.

Assim, uma das questões que a abolição pura e simples do Imposto do selo levantaria seria a de saber por que via iriam ser obtidas as receitas que actualmente este imposto proporciona.

Quadro 1
Receitas de impostos

(Em milhões de contos)

	1992	1993 ⁽¹⁾
IRS	872,6	862,0
IRC	347,0	288,0
IVA	878,4	1021,0
Imposto do selo e estampilhas (2)	221,6	209,0
Outras	1 959,1	713,9
Total	4 278,7	3 093,9

Origem: OE/1995 (Quadro III.6 do Relatório);
OCDE - "Statistiques des Recettes Publiques" (1965-1993)

(1) Estimativa de cobrança

(2) Abrangendo igualmente algumas receitas cobradas por via de estampilhas.

2.3 Evasão difícil - Sempre que o imposto recaia sobre um acto ou um documento sujeito a registo, a intervenção de um notário ou de um funcionário da Administração Pública nesse processo implica a obrigação de verificar se o imposto se encontra pago, o que dificulta a evasão.

2.4 Aceitação relativamente fácil pelos devedores do imposto - Por outro lado, tratando-se do imposto mais antigo do sistema fiscal português, existe já um hábito de aceitação, tanto mais que as dificuldades na sua correcta aplicação são sentidas não tanto pelos devedores do imposto mas pelas entidades obrigadas à sua liquidação e entrega ao Estado. Como a sua base é muito ampla e o nível das taxas é relativamente baixo, o imposto é facilmente tolerado.

2.5 Custos de cobrança reduzidos - Quer através da aposição de estampilhas fiscais, quer das outras formas de cobrança, os custos em que a Administração incorre para cobrar este imposto devem ser comparativamente baixos. De referir, no entanto, que não se dispõe de elementos fidedignos para fundamentar esta ideia.

Quadro 2

Portugal
Imposto do selo - 1993 (1)

(Contos)

	Continente	Regiões Autónomas
Operações bancárias	100 106 182	5 018 635
Selo de verba	88 047 017	2 288 666
Selo de recibo	19 790 605	749 335
Letras seladas	9 373 170	270 000
Selo de av.p/guia dec.4692	44 186	-
Impressos selados	87	146
Ext. factura	22 682	24
(*)Selo de arrend.consign.rend.	0	-
(*)Selo nos diplomas Estado	1	-
Selo s/tab.estrang.	26 243	-
(*)Selo bilhetes de cob. do imp. com.marit.ton.	16	-
Selo de anúncios	62 301	1 107
Selo doc. cob. do imp. munic. dist. e paroquiais	5 172	186
Selo de licenças	113 188	1 810
Selo p/transf. ou permutas	14 783	1 135
(*)Selo s/passagens (P. Delgada)	0	199
Tresp. prédios comp. p/ent. com. e ind.	29 713	-
Selo esp. s/bilhetes entrada	203 488	-
Total	217 838 735	8 330 864

Origem: DGCI - Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística

(1) O reduzido montante do imposto arrecadado, nomeadamente nas quatro linhas assinaladas com (*), mas também em outras, pode ser imputado à desactualização da Tabela, nuns casos, por perda de significado da actividade sujeita a imposto; noutros casos, porém, poderá tratar-se de uma insuficiente actualização das importâncias ou taxas de imposto aplicadas.

2.6 Flexibilidade em termos de fixação de incidência - A assinalada heterogeneidade de situações abrangidas pela Tabela, dando embora origem a diversas dúvidas, facilita a revisão da incidência, linha por linha, pois a eliminação, o acréscimo ou outra alteração de qualquer linha ou artigo não têm consequências para as restantes.

A eliminação pura e simples de artigos não é, porém, a única forma de revisão a seguir. Com efeito, a avaliar pela variedade de situações existentes nos diferentes países europeus, a reformulação do regime do Imposto do selo parece ter sido acompanhada, em paralelo, da criação de taxas e impostos cujo efeito e receita substituíram a anterior sujeição ao selo.

2.7 Regras vigentes em outros países - Não foi feita uma análise exaustiva dos impostos que, em vários países, operam de forma semelhante ou têm uma base de incidência equivalente ao Imposto do selo. Considerando a dispersão que tradicionalmente caracteriza o enquadramento legislativo destas matérias, tal tarefa não seria viável no âmbito dos trabalhos da Comissão.

No entanto, da consulta da documentação obtida sobre a matéria, foi possível retirar algumas conclusões quanto às características comuns e especiais dos impostos indirectos, excluindo os impostos sobre o valor acrescentado ou as vendas e os impostos específicos sobre o consumo e dos impostos de difícil qualificação que naquele âmbito são aplicáveis em Espanha, França, Itália, Estados Unidos e Reino Unido.

A comparação em seguida efectuada abstrai da qualificação que é dada ao imposto, sendo certo que, aparentemente, apenas Portugal manteve a designação de imposto do selo para situações em que nem a incidência nem a forma de cobrança são subsumíveis ao conceito tradicional daquele imposto.

Assim:

- Com excepção dos Estados Unidos, todos os países analisados prevêm a tributação da formalização ou certificação de documentos perante entidades (designadamente os notários) a quem são atribuídos pelo Estado poderes especiais de certificação de documentos. Por regra, as taxas aplicáveis são baixas e não dependem do valor do acto que o documento titula.

- Em nenhum dos países analisados são tributados actos como a abertura de crédito ou a concessão de crédito por parte de instituições

financeiras ou de outras entidades, em termos equivalentes aos constantes dos artigos 1 e 120-A da Tabela Geral do Imposto do selo. Em alguns casos, como a Espanha e França, a formalização (obrigatória, nos termos da lei substantiva aplicável) de empréstimos origina a incidência de um imposto determinado em função do respectivo valor.

- A utilização da estampilha fiscal como forma de cobrança do imposto sobre os documentos é generalizada.

- A transmissão de participações sociais ou de valores mobiliários em Bolsa ou fora de Bolsa apenas é tributada em França, sem prejuízo das taxas eventualmente devidas a corretores ou às Bolsas de valores.

- Actos como o trespasse ou a locação de imóveis não são, por regra, tributáveis em Imposto do selo ou similar, mais uma vez com excepção da França.

No Reino Unido, a locação de imóveis é tributada, o que estará porventura relacionado com o tipo especial de direito que é constituído com os “leasing agreements”, um misto de direito de propriedade e direito de uso.

- Em vários países analisados (Itália e Reino Unido) os seguros são tributados.

Do exposto parece poder concluir-se que a tendência nos países analisados vai no sentido da manutenção de alguns impostos que, em substância tributam operações e actos actualmente abrangidos pelo Imposto do selo.

Por outro lado o enquadramento da tributação dos actos e operações sujeitos a impostos equivalentes ao Imposto do selo no espaço comunitário, embora sendo condicionado pela legislação comunitária que harmoniza alguns dos aspectos relevantes na matéria, não afecta de forma significativa a margem de manobra de Portugal nesta matéria.

De referir, no entanto, que esta conclusão não pode ser utilizada, por si só, para fundamentar a manutenção e reforma do Imposto do selo, já que

apenas a análise integrada dos sistemas fiscais dos países analisados e da respectiva prática permitiria avaliar com segurança o impacte real dos impostos cobrados naquele âmbito.

2.8 *Burocratização na cobrança* - A necessidade de liquidação do Imposto do selo por via da inutilização de estampilhas fiscais contribui em muito, em certas instâncias, para a burocratização de determinados actos.

Refira-se, por exemplo, a necessidade de aposição de estampilhas fiscais em documentos notariais, não sendo as mesmas estampilhas vendidas no local em que os documentos são formalizados.

Deste modo, a vantagem da facilidade da cobrança acima referida contrasta com a complexidade prática que pode assumir a liquidação do imposto, por vezes de montante extremamente reduzido. A abolição do Imposto do selo ou, pelo menos, a revisão da forma como a cobrança por vezes se processa, poderia contribuir certamente para a desburocratização e a simplificação, da prática de muitos actos correntes.

2.9 *Conclusão* - Dos argumentos acima apresentados a favor e contra a manutenção do Imposto do selo, ressalta claramente o relativo ao nível da receita por ele gerada, eventualmente de difícil compensação por outras vias.

A justificação da criação ou da manutenção de um imposto não pode, no entanto, radicar unicamente na necessidade de gerar receita fiscal, sob pena de os contribuintes o não aceitarem e reagirem contra através da evasão fiscal.

Pensa-se que, após ser objecto de uma profunda revisão, um imposto com diversas das características e com algumas das regras de incidência do Imposto do selo, poderá no entanto ser enquadrado no sistema fiscal português actual.

Recomendações:

1. Pela receita fiscal gerada, e em vários casos pelas manifestações de capacidade contributiva não abrangidas por outros impostos, deverá manter-se o Imposto do selo, à semelhança da maioria dos países da OCDE.

2. Conforme repetidamente vem sendo sentido pelos operadores económicos, é no entanto necessária uma profunda revisão das regras actualmente vigentes, tomando em consideração as soluções adoptadas em outros países, e a evolução de que determinadas realidades têm vindo a ser objecto no passado mais ou menos recente e que se espera continuem a verificar-se.

3. Linhas gerais de actuação na reforma do Imposto do selo

Assente a utilidade da manutenção do Imposto do selo, revela-se no entanto essencial e urgente a sua reforma profunda, no sentido da adequação às novas realidades e eliminação dos seus principais pontos fracos, alguns dos quais foram já indicados.

Apresentam-se de seguida os pontos que se julga mais importantes para a determinação das linhas orientadoras da reforma do imposto.

3.1 *Sistematização e codificação da legislação relativa ao Imposto do selo* - Uma das principais dificuldades na aplicação do Imposto do selo, tal como actualmente se apresenta, prende-se com o facto de a legislação respectiva não estar organizada na forma tradicionalmente utilizada pelo

legislador português. Tal impede a aplicação de um quadro comum, e até a transposição de técnicas legislativas comuns a outros impostos.

Considera-se estranho que nas publicações da Tabela Geral do Imposto do selo que têm sido feitas nos termos da lei - v.g. a que foi publicada no Diário da República, II Série, de 15/2/95 - não tenham sido eliminadas algumas referências que já perderam actualidade e que só servem para dificultar a sua leitura. Veja-se, por exemplo, que com a abolição do papel selado não parece fazer sentido a referência na alínea b) dos n.ºs 1 e 2 do art.º 16 ao imposto que acresce por cada folha; ou no art.º 61, a referência ao “selo do papel”; e outros casos se poderiam enumerar.

Assim, a reforma do imposto deverá iniciar-se pela elaboração de legislação codificada, em que esteja prevista a incidência pessoal e territorial, as normas de liquidação e cobrança e obrigações e garantias dos contribuintes. Por forma a manter a flexibilidade necessária ao acompanhamento das alterações que se podem verificar ao nível dos actos cuja incidência em Imposto do selo se considere dever consagrar, poderá ser mantida uma Tabela, por artigos, determinando as taxas e outros parâmetros quantitativos da tributação.

3.2 *Neutralidade na tributação em Imposto do selo* - O Imposto do selo não pode privilegiar sem razão válida determinados actos ou operações em detrimento de outros cujo resultado económico é equivalente. A legislação e a prática actuais são férteis em exemplos deste tipo, como a diferença de tributação existente entre o empréstimo titulado e o empréstimo não titulado (mútuos).

É também o que se passa em relação à constituição e aumento de capital das sociedades. As sociedades por quotas, em comandita por acções e anónimas estão isentas deste Imposto do selo (cfr. art.ºs. 145 e 115 da Tabela e art.º 145º do Regulamento). Qual a razão por que se mantém a tributação para

as outras sociedades? Trata-se, aliás de manutenção que nem deve proporcionar grande receita.

É essencial que na determinação da incidência real do Imposto do selo se procure observar a neutralidade possível, equiparando o tratamento fiscal das situações cuja realidade económica seja idêntica.

3.3 *Simplificação da actual base de incidência do Imposto do selo*
- Independentemente da necessidade de abolição de alguns dos artigos da Tabela Geral por forma a salvaguardar a competitividade das empresas portuguesas, conforme será analisado a seguir, a simplificação da incidência do imposto poderá iniciar-se pela eliminação de artigos cuja receita é marginal.

Ao eliminar os artigos “marginais”, não deverá deixar de ser tomada em consideração a justificação da existência do imposto e a necessária neutralidade no enquadramento de realidades equivalentes. De outra forma, existe o risco de o imposto noutras situações não ser bem aceite pelos contribuintes.

3.4 *Inventariação, revisão, actualização e sistematização das isenções e reduções das taxas de Imposto do selo* - Ainda no sentido da neutralidade e da justiça do imposto, impõe-se uma inventariação e revisão das múltiplas isenções e reduções das taxas de Imposto do selo (cooperativas, Montepio Geral, Brisa, CTT, comissões resultantes de operações em Bolsa), com a sua eventual limitação às situações em que um sistema especial aconselhe a sua concessão.

Por outro lado, também neste âmbito é essencial a inventariação e sistematização no código do imposto ou eventualmente no Estatuto dos Benefícios Fiscais, caso se alargasse o âmbito deste diploma, em função da sua natureza, mais uma vez em nome da segurança jurídica e da simplificação na aplicação do imposto.

3.5 *Diminuição dos custos e simplificação da forma de cobrança do Imposto do selo* - Os dados estatísticos disponíveis não permitem projectar os níveis dos acréscimos de receita deste imposto em função de variações das importâncias ou das taxas de imposto. Trata-se de uma área que carece de progressos e que, uma vez desenvolvida, permitirá também calcular os custos de cobrança do imposto, na parte em que a imputação directa seja possível. A redução das formas de cobrança, que são cinco actualmente e que se propõe reduzir a duas - aposição de estampilhas e pagamento por meio de guia - é já uma contribuição, espera-se, para a diminuição dos custos de cobrança.

A simplificação da cobrança deste imposto, quer através de estampilhas, quer através de guia, é igualmente essencial. Com efeito, a dificuldade e os entraves associados ao pagamento do imposto são algumas das principais razões de contestação à sua existência.

A título de exemplo, refira-se a existência de impressos distintos, a impossibilidade de proceder ao pagamento do Imposto do selo por meio de guia fora das Tesourarias da Fazenda Pública, a impossibilidade inexplicável de as conservatórias dos registos predial, civil, comercial e os notários disponibilizarem estampilhas fiscais, bem como a falta de incentivo para a venda de estampilhas fiscais ser disseminada pelos retalhistas ou outras entidades (como por exemplo os CTT).

A exemplo do que se tem verificado relativamente ao IRC, ao IRS e à Contribuição autárquica, deverão deste modo ser criados mecanismos práticos, simplificados e acessíveis aos contribuintes para a liquidação e pagamento do imposto.

3.6 *Aperfeiçoamento da informação estatística* - Conforme pode ser verificado pelos dados estatísticos constantes do presente Capítulo, a informação actualmente disponível apresenta algumas deficiências, que de

alguma forma prejudicam a sua utilidade no processo da análise da relevância do Imposto do selo aos vários níveis.

Uma das principais causas de tais deficiências será a utilização das estampilhas fiscais para liquidação de determinados montantes devidos a entidades públicas, o que, não relevando no âmbito do Imposto do selo, é no entanto considerado enquanto receita relativa às estampilhas fiscais.

A clarificação (e a tradução estatística de tal clarificação) entre Imposto do selo e forma de cobrança do imposto e outras receitas é deste modo essencial para cada um dos restantes impostos ou taxas; além disso, numa parte de aplicação genérica, poderiam regulamentar-se aspectos comuns (formas de cobrança entre imposto e taxas desse (eventual) código, etc.).

Como parece ser evidente que a importância do imposto do selo relativamente ao universo dos impostos vai continuar a reduzir-se, por contrapartida da criação de outros impostos ou taxas assimiláveis ou mesmo por extinção pura e simples de artigos da Tabela do *Imposto do selo*, este modo integrado de tratamento afigura-se adequado.

Recomendações:

3. *A manutenção do imposto passa pela sistematização adequada da legislação sobre esta matéria, sendo aconselhável a criação de um código que defina claramente as situações de incidência pessoal e real, a liquidação e cobrança e obrigações e garantias dos contribuintes.*

4. *A Tabela Geral do Imposto do selo necessita de reformulação urgente, no sentido da sua simplificação, por via da eliminação de verbas cuja receita não tem significado, e adaptação a novas realidades.*

A Comissão entende que os projectos de Código de Imposto do selo e da respectiva Tabela Geral elaborada pelo Grupo de Trabalho cima referido constituem uma boa base para a reformulação necessária.

5. *A Comissão recomenda que, na linha do que tem sido feito no caso dos impostos sobre o rendimento, seja feita uma análise e sistematização das múltiplas isenções de Imposto do selo, pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais e por diversa legislação avulsa, no sentido da clarificação e “alargamento” da base tributável deste imposto, por via da redução significativa do número de isenções.*

6. *A simplificação das formas de pagamento do imposto é imperiosa. Tanto quanto possível, convirá substituir a cobrança através de estampilha pela cobrança através de guias de pagamento. Com vista a tornar mais fácil o pagamento do imposto, nos casos em que se mantiver a estampilha, deverá ser generalizada a venda de valores selados nos cartórios notariais, e conservatórias de registo predial, comercial e noutros locais onde seja frequentemente exigida esta forma de pagamento. O incentivo à venda de valores selados por parte dos CTT ou de um largo número de retalhistas é igualmente aconselhável para estes efeitos.*

A adopção de uma guia de pagamento comum ao Imposto do selo e aos impostos sobre o rendimento contribuiria igualmente para a simplificação do processo de liquidação do imposto na perspectiva dos contribuintes.

7. *Deverão ser estudadas e postas em prática as alterações na forma de cobrança do imposto e de várias outras receitas arrecadadas por via de estampilhas fiscais que permitam a obtenção de informação estatística adequada quanto ao peso que os diferentes artigos da Tabela representam no conjunto do imposto e nas receitas fiscais em geral.*

4. Linhas orientadoras na determinação da base de incidência do imposto sobre algumas operações

O Grupo de Trabalho criado pelo Despacho nº. 54/90-XI propôs a eliminação de mais de metade dos artigos da Tabela ainda em vigor, os quais se encontravam desactualizados ou deixaram de ter justificação por razões de equidade ou de justiça tributária ou ainda devido a motivos de ordem social, cultural ou educativa. Assim, a Tabela proposta corresponde a uma versão actualizada, livre de anacronismos, e que pode tomar-se como uma boa base de trabalho para esquematizar as linhas de uma remodelação gradual que permita eliminar eventuais desajustamentos face às modificações experimentadas pela estrutura global do edifício fiscal.

Toma-se como um dado que o Imposto do selo incidente sobre as operações bancárias vai continuar a reduzir-se, conforme anunciado pelo Governo em 1994, o que continuará a provocar uma diminuição significativa da receita deste imposto, num prazo relativamente curto. No que se refere ao imposto sobre operações de Bolsa e sobre operações de seguros, os níveis de imposição serão determinados pelos níveis médios homólogos praticados pelos nossos parceiros comunitários, por força da livre circulação de capitais e da liberdade de prestação de serviços bancários e da actividade seguradora na União Europeia.

Na presente secção, tendo em conta o projecto de revisão da Tabela Geral apresentado pelo Grupo de Trabalho, procede-se à sistematização de alguns aspectos relativos à aplicação do imposto sobre algumas operações de maior importância relativa.

4.1 *Projecto de Tabela Geral* - Tomando como base a Tabela proposta pelo Grupo de Trabalho acima referido, poderá encarar-se a arrumação dos artigos, de forma temática, em termos idênticos aos do Anexo I.

4.2 *Operações financeiras* - A criação da União Europeia e a consequente eliminação das fronteiras internas entre os respectivos Estados membros constituem a base indispensável para a efectiva liberdade de circulação de capitais (aspecto que aqui agora interessa focar). Como as empresas financeiras passaram a poder operar livremente no interior do espaço comunitário, sem carecerem sequer de estabelecimento, uma consequência da unificação será a igualização das condições de prestação de serviços na área financeira, em todos os Estados-membros.

No que se refere à fiscalidade das operações financeiras, em geral, as possibilidades de comparação da carga fiscal entre países são dificultadas pela diversidade dos sistemas fiscais vigentes. Admitindo que os operadores detectam diferenças efectivas de níveis de fiscalidade, haverá condições para a deslocalização de operações e para um desarmamento competitivo entre os Estados membros. Numa primeira aproximação ao problema pode considerar-se que os principais desvios ou deslocalizações serão protagonizados:

- por filiais de empresas transnacionais e por grandes empresas nacionais, públicas ou privadas, que realizam operações de montantes mais elevados, dispõem de capacidade técnica e informação adequadas e dão garantias suficientes para poderem negociar em qualquer mercado estrangeiro ou internacional; ou

- por operadores especializados (intermediários financeiros) a quem caiba actuar na qualidade de investidor institucional, especialmente influentes no desenvolvimento dos negócios bolsistas e mesmo em operações sobre títulos fora da Bolsa.

Nos restantes casos não é natural que os movimentos de deslocalização venham a assumir proporções significativas, pelo menos no que respeita à influência do factor fiscalidade incidente sobre os beneficiários de crédito e os ordenantes de operações de Bolsa ou outras operações sobre títulos. Já a fiscalidade sobre os próprios intermediários do crédito e de outras operações financeiras poderá contribuir, “ceteris paribus”, para que estes tendam a localizar os maiores volumes de operações nos países em que a incidência do factor fiscal seja menor.

Depois da introdução do imposto sobre o valor acrescentado são poucos os países que ainda taxam as operações bancárias. Não se conhece nomeadamente nenhum exemplo em que a tributação das operações bancárias assuma a importância quantitativa e qualitativa que se encontra no sistema fiscal português.

A medida tomada no Orçamento do Estado de 1995 - redução de 9% para 7%, do imposto do selo incidente sobre os juros e de 7% para 5%, no caso das comissões - aponta no sentido correcto de uma perda gradual de importância do imposto nas operações bancárias, até que se atinja um nível tão baixo que praticamente os beneficiários de crédito não sejam sensíveis ao imposto. Só assim se poderá equacionar manter este imposto, por motivos estritamente derivados da necessidade de manter o nível de receita - uma vez que, do ponto de vista conceptual, a tributação do devedor, sobre os juros por si pagos à instituição credora, é dificilmente enquadrável numa lógica do Imposto do selo.

Cerca de metade da receita total do Imposto do selo advém das operações bancárias.

Quadro 3
Operações bancárias
Receitas apuradas em imposto do selo

(Contos)

Anos	Rubricas		
	Aberturas de Crédito (conta n.º. 390260)	Operações Cambiais* (conta n.º. 390261)	Juros e Comissões (conta n.º. 390262)
1992	6 907 033	32 085 778	79 941 220
1993	6 347 816	28 290 273	81 076 992

* Já abolido

Origem: Associação Portuguesa de Bancos (Inquérito junto dos seus associados)

Da observação desinteressada e objectiva da forma como os artigos da Tabela Geral relativos às operações financeiras têm vindo a ser aplicados na globalidade do mercado bancário e financeiro português, várias conclusões são possíveis:

a) Não há uma aplicação uniformizada das diferentes regras nesta matéria. Com excepção das situações que não dão origem a dúvidas, como o artigo 120-A na sua versão actual, os bancos e demais instituições financeiras vão interpretando e aplicando os artigos da Tabela Geral de forma mais ou menos agressiva, em função das orientações mais ou menos conservadoras dos órgãos de decisão. Num sector em que a concorrência se vem revelando cada vez mais acentuada e em que a vantagem competitiva resulta muitas vezes de alguns décimos de pontos percentuais, o Imposto do selo constitui muitas vezes o factor fundamental na opção do cliente;

b) As autoridades fiscais não têm aparentemente demonstrado uma preocupação na uniformização da interpretação das regras vigentes. Tratando-se embora de meras indicações quanto ao sentido que às mesmas regras deverá ser dado pelos sujeitos passivos do imposto, a existência de entendimentos administrativos consistentes quanto às matérias mais

controversas contribui por regra (como o provam o IRS, o IRC, o IVA e outros impostos) para uma maior segurança e, sobretudo, para a criação de “regras” uniformes favoráveis ao estabelecimento de condições de concorrência semelhantes;

c) A forma relativamente pouco ordenada que esteve subjacente à construção da actual Tabela Geral do Imposto do selo provoca distorções quanto à tributação de operações que, em substância, pretendem atingir o mesmo objectivo - flagrantes são os casos da emissão/tomada de obrigações ou papel comercial e da locação financeira, por contraposição com a concessão de financiamento via mútuo;

d) A lei actual pode suscitar dúvidas quanto à noção de escrito particular relevante para efeitos de sujeição a imposto, revelando-se urgente uma clarificação, de forma a possibilitar a determinação da sujeição a imposto, ou não, de realidades que na prática não estão a ser tributadas, como:

Contratos de prestação de serviços formalizados através de troca de correspondência;

Contratos de abertura de contas bancárias;

Contratos de aluguer de bens móveis (carros, telemóveis, etc.);

Concessão de cartão de crédito.

e) Os juros e comissões relativos a financiamentos concedidos a entidades residentes em território nacional por instituições de crédito ou sociedades financeiras sediadas e estabelecidas no estrangeiro estão sujeitos ao Imposto do selo previsto no artigo 120-A da Tabela Geral. No entanto, a concessão no país de crédito ao consumo por uma instituição financeira sem estabelecimento estável não se encontra sujeita ao Imposto do

selo previsto no artigo 120-B, o que implica um tratamento mais favorável das entidades financeiras não residentes em relação às entidades residentes;

f) A actual tributação das aberturas de crédito em Imposto do selo tem vindo a permitir que nem todas as situações de disponibilização de fundos (obrigação de conceder fundos) sejam na prática sujeitas a imposto, como:

A concessão de dilação no pagamento do crédito inerente aos cartões de crédito;

A autorização de descobertos bancários, incluindo a autorização para sacar a descoberto, inerente às contas ordenado.

Dos aspectos acima referidos, a falta de uniformidade na aplicação do Imposto do selo, originada por uma redacção por vezes pouco clara e desajustada da realidade, e pela inexistência de um enquadramento sistemático ao nível das normas de incidência pessoal e territorial, a par de uma quase total ausência de fiscalização, é talvez aquele que mais tem contribuído para a má aceitação do imposto, que parece insofismável.

Note-se que esta má aceitação não é tanto do devedor final do imposto, o cliente, que tende a senti-lo apenas como um factor que torna mais oneroso o crédito que obtém, e que equipara, por exemplo, à taxa de juro. A má aceitação é antes flagrante no seio do mercado bancário e financeiro, hesitante quanto à aplicação das regras, e ciente de que a cobrança do imposto contribui para a diminuição das margens de rentabilidade e se apresenta como um factor de competitividade.

Parece deste modo ser possível manter a tributação, em Imposto do selo, de operações realizadas por ou com a intermediação de instituições bancárias ou financeiras. Uma vez que foi já prometida a eliminação do artigo 120-A, não será porventura necessário proceder a alterações a este nível, tanto mais que a redacção actual abrange já a generalidade das operações

pretendidas. As recomendações que se seguem visam, por este motivo, apenas os restantes artigos da Tabela Geral respeitantes a operações bancárias e financeiras.

Recomendações:

8. *A tributação da concessão do financiamento deve limitar-se à efectiva utilização dos fundos, já que não parece fazer sentido tributar a sua mera disponibilização. Na redacção dos artigos relevantes, deve ser dado especial cuidado à precisão jurídica dos termos utilizados. Deverá consequentemente eliminar-se a incidência sucessiva de Imposto do selo sobre o contrato de abertura de crédito e posteriormente de confissão de dívida.*

9. *A relevância da forma escrita na incidência do imposto deve ser claramente determinada, artigo a artigo. Numa época em que os meios de comunicação permitem cada vez mais desmaterializar as comunicações, deverá ser dada especial atenção à distorção que a exigência de forma escrita para efeitos de incidência causa, conforme foi reconhecido recentemente pela Administração Fiscal a propósito das operações de “hot money”.*

10. *Deverá ser mantida a incidência do imposto relativamente a operações praticadas por instituições não residentes, como forma de nivelar as condições de concorrência das instituições portuguesas.*

Poderá, por outro lado, ser ponderada a concessão de uma isenção de imposto relativamente a operações praticadas por instituições financeiras portuguesas com clientes não residentes, como forma de potenciar a competitividade daquelas instituições no mercado europeu e até mundial.

11. É necessário proceder à clarificação da sujeição a imposto de todas as formas de financiamento por recurso a capitais alheios, designadamente a emissão de obrigações, papel comercial, “leasing”, empréstimos a empregados ainda que para fins sociais, de forma a evitar as actuais distorções entre formas alternativas de financiamento.

12. Não parece justificável a incidência do Imposto do selo 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 definição da incidência do imposto do selo sobre o crédito ao consumo deve ser feita pela positiva e não, como actualmente se verifica, pela negativa.

4.3 Operações de seguros - Da análise efectuada relativamente à tributação em Imposto do selo dos prémios e apólices de seguro verifica-se que a generalidade dos países tributa esta realidade (cf Anexo II). No entanto, da comparação dos diversos encargos fiscais e parafiscais incidentes sobre as operações de seguros, resulta também que Portugal é o país que maior incidência de taxas, sobretaxas e encargos tem, em relação aos prémios de seguro pagos às empresas seguradoras.

De facto, para além da tributação em sede de Imposto do selo, as operações de seguros estão sujeitas a diversas taxas, devidas a um conjunto de entidades. Este facto origina a existência de uma pesada carga burocrática, bem como a perda de uma visão global sobre o total de encargos fiscais, pois a carga parafiscal chega a ser mais relevante que a do IRC. Será deste modo de ponderar, na medida do possível, dentro dos condicionalismos decorrentes da consignação de algumas receitas em causa, a “fusão” dos diferentes encargos, de forma a racionalizar o respectivo processo de cobrança e a permitir uma

correcta avaliação dos encargos suportados nas operações de seguros, identificando aqueles que têm verdadeiras características de imposto.

Neste domínio podem manifestar-se alguns problemas relacionados com a concorrência das empresas seguradoras no quadro da União Europeia.

Em Portugal, as seguradoras não estabelecidas devem nomear um representante fiscal. Consequentemente, apenas um reduzido número de casos em que o local do risco poderá depender de decisão do segurado (por exemplo, riscos de transportes) está sujeito a alguma arbitragem susceptível de alterar as condições de concorrência das seguradoras nacionais, face às estabelecidas noutros Estados menos exigentes em matéria de parafiscalidade.

É, no entanto, de referir que o controlo dos impostos e taxas específicas da actividade seguradora pode apresentar um certo grau de dificuldade, nomeadamente no que se refere à actividade de sucursais e à Livre Prestação de Serviços. Considerando que a autoridade de supervisão de seguros dispõe em primeira mão das informações necessárias a este tipo de controlo, seria de toda a conveniência e, aliás urgente, que fosse elaborado um protocolo de colaboração com a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, de forma a evitar que, por dificuldades de controlo, Portugal se venha a tornar, nesta área, um paraíso fiscal.

Além disso, deveria ser uniformizada a taxa de “selo de apólice” que actualmente varia de ramo para ramo, dificultando a oferta de seguros compostos por coberturas de vários ramos - sem que tal signifique necessariamente prejuízo da receita fiscal.

Recomendações:

13. A tributação dos prémios e apólices de seguros em Imposto do selo deverá manter-se, à semelhança do que se verifica na generalidade dos países da União Europeia.

14. Conviria estabelecer esquemas de cooperação entre o Instituto de Seguros de Portugal e a DGCI com o objectivo de melhorar as possibilidades de controlo da aplicação do Imposto do selo e de encargos para fiscais a operações realizadas por instituições seguradoras não residentes, através de sucursais ou em regime de Livre Prestação de Serviços.

15. Seria de toda a conveniência que se procedesse a um estudo sobre as diversas taxas que oneram os prémios de seguro, 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. Deveria ser uniformizada a taxa de “selo de apólice de seguro”, que actualmente varia de ramo para ramo.

4.4 Operações de Bolsa - A legislação comunitária na matéria prevê diversas restrições à tributação de operações sobre valores mobiliários, permitindo, no entanto, a tributação das transmissões daqueles valores. No entanto, o Imposto do selo sobre a venda de valores mobiliários foi abolido, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1995. Deste modo, a reintrodução dessa tributação, embora possível, não se afigura oportuna.

Por outro lado, as transacções de valores mobiliários em Bolsa e fora de Bolsa estão por regra sujeitas a taxas, devidas pelo comprador e

vendedor. Sobretudo no caso das operações fora de Bolsa, pode inclusivamente levantar-se a questão da verdadeira natureza destas taxas. Assim, entende-se que apenas fará sentido reintroduzir o imposto nesta área (tal como existe, por exemplo, em França) se for feita a sua substituição/harmonização pelas referidas taxas de Bolsa.

Recomendações:

17. Tendo sido abolido com efeito a 1 de Janeiro de 1995, não parece recomendável a reintrodução do Imposto do selo sobre as operações de Bolsa em especial, e sobre a venda de valores mobiliários em geral.

18. A reintrodução do Imposto do selo na transacção de valores mobiliários apenas fará sentido num quadro de substituição / harmonização das taxas devidas nos termos da legislação do mercado de capitais.

4.5 Imposto do selo sobre o recibo de vencimento - Ao tributar os “recibos ou quitações e seus duplicados e quaisquer títulos ou documentos que importam desobrigação de dinheiro, valores ou qualquer objecto”, tinha a lei em vista, segundo parece, sujeitar a imposto o acto formal de satisfação dos direitos do crédito. Considerando, no entanto, que são cada vez menos frequentes as situações de emissão formal de recibo de quitação, esta pretensão não tem hoje claramente razão de ser.

Neste sentido vai igualmente o facto de a emissão de documento quando da liquidação de uma obrigação (como o pagamento do salário) não corresponder actualmente, por regra, à quitação de tal obrigação por parte do credor.

Por outro lado, se o espírito da tributação fosse o de onerar a desobrigação, porquê sujeitar a imposto apenas os comprovativos do recebimento de rendimentos do trabalho dependente, e não o recebimento de quaisquer outras importâncias (por exemplo, remunerações de aplicações financeiras ou de pensões de reforma)?

Esta tributação representa assim apenas uma dupla tributação das remunerações do trabalho dependente, de difícil justificação. Não podendo no entanto ignorar-se a receita derivada deste imposto (cerca de 20 milhões de contos), propõe-se a extinção da tributação em Imposto do selo do recibo de vencimentos e em simultâneo o aumento em 0,5% das contribuições para a Segurança Social por parte dos trabalhadores por conta de outrem ou em alternativa, caso se pretenda alterar os contornos da incidência com a redistribuição da carga fiscal, poderá ser ponderada a subida de 0,5% das taxas de IVA, a qual se destinaria a incrementar o IVA social.

A transferência das receitas de tributação em Imposto do selo para os sistemas de Segurança Social seria neutra para os actuais contribuintes, e permitiria inclusivamente um aumento de receitas, já que, quer a base de incidência do IVA, quer a base de incidência das contribuições para a Segurança Social são (neste último caso tendencialmente) mais alargadas.

Recomendações:

19. A manutenção do Imposto do selo de recibo de vencimento não é justificável, porque representa, na prática, uma dupla tributação de (apenas) os 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.

ANEXO I

Repartição temática dos artigos do projecto de Tabela elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho nº.54/90-XI

Classe I - Operações cujo nível de imposição se pode considerar que interfere mais directamente nas condições competitivas das empresas residentes, podendo conduzir a desvios de negócios para outros mercados

Esta classe abrange fundamentalmente as operações bancárias, as operações de Bolsa e as operações de seguros.

A - Operações bancárias

Artigos: 16,17,40,42,43

B - Operações de Bolsa (valores mobiliários)

Artigo: 54

C - Operações de seguros

Artigo: 6

Classe II - Outras operações

D - Procurações, documentos notariais, alvarás, documentos diversos, passados por órgãos e serviços da administração pública ou sujeitos a registo

Artigos: 1,2,3,4,5,8,23,25,26,29,33,34,38,39,47,50,53,55,56,57

E - Contratos (arrendamento, c/v imóveis, comodato, depósito civil, parceria pecuária), convenções (antenupciais, ...), doações, heranças

Artigos: 7,19,20,21,22,27,28,31,35,44,45

F - Garantias (fiança, caução, penhor, hipoteca)

Artigos: 9,30,32

- G - Passaportes, BI, Cartas de condução, de caçador, marítima (de piloto, ...) cartas de naturalização
Artigos: 14, 24, 51
- H - Diversões, jogos, (+espectáculos)
Artigos: 10, 11, 12, 15, 37.1
- I - Alfândegas, (+ transportes)
Artigos: 13, 41, 46
- J - Títulos de crédito (letra, extracto de factura, cheque)
e vales de correio e telegráficos
Artigos: 18, 36, 58
- K - Bares, botequins, casas de pasto, cafés, clubes nocturnos, tabernas, ...
Artigos: 37.2
- L - Publicidade
Artigo: 48
- M - Veículos automóveis (registos de propriedade, ...)
Artigo: 52
- N - Recibos
Artigo: 49

ANEXO II

Quadro 4 - Actividade Seguradora

Impostos indirectos e outros encargos

Alemanha	Espanha	França	Itália	Reino Unido	Portugal
Imposto(1), à taxa de 12%	Sobretaxa para o Consórcio de Compensação de Seguros, a taxas variáveis	Imposto(2), à taxa de 7% a 30%, dependendo do ramo	Imposto(3), à taxa variável entre 2,5% e 21,25% sobre certos contratos de seguro	Imposto <i>ad valorem</i> , à taxa de 2,5%	Imposto do selo, à taxa de 5%, 6% e 9%(1), a que acrescem diversos encargos parafiscais(4)

- (1) Este imposto incide sobre prémios pagos em apólices que cubram riscos situados no país (exceptuam-se prémios referentes a seguros de vida e saúde)
- (2) Imposto substituto do IVA
- (3) Imposto substituto dos impostos de selo e de registo
- (4) Acresce ainda uma taxa de 0,75% sobre o valor das reservas matemáticas contabilizadas em relação ao seguro directo do ramo acidentes de trabalho

Fonte: Aurther Andersen - A tributação das empresas seguradoras