



Por Jorge Magalhães

Desmaterialização

das declarações não teria sido possível
sem os TOC

Em 1997, a Administração Tributária recebeu 498 declarações via Internet. Nove anos depois, é-se obrigado a falar em milhões para retratar a realidade. Para este crescimento exponencial Nunes dos Reis, director dos Serviços do IVA, atribui boa parte da “culpa” a uma classe: os TOC

Há 20 anos que o Imposto sobre o Valor Acrescentado entrou na vida dos portugueses. IVA é hoje uma sigla banal, de todos conhecida. Mas este imposto esconde também um mundo de dúvidas e discussões, como é próprio da fiscalidade. A problemática das deduções e do artigo 21.º do Código do IVA, a harmonização de taxas a nível comunitário, a tendência para tributar onde estiver o sujeito passivo adquirente, o extraordinário impulso que a desmaterialização das declarações fiscais conheceu em nove anos, os sectores mais problemáticos, a fraude carrossel, a necessidade de encontrar um equilíbrio entre facilitar a vida aos agentes económicos e não permitir de uma forma simples a fuga e a fraude ou o novo despacho normativo que trará mais disciplina e rapidez aos reembolsos, tudo isto é aqui abordado por António Nunes dos Reis, director dos Serviços do IVA, de uma forma simples.

TOC – O IVA é um imposto complicado de explicar aos contribuintes?

A. N. R. – O IVA não é um imposto fácil mas também não me parece que seja um imposto muito complicado. É um imposto relativamente estável. Já o temos desde 1 de Janeiro de 1986. É estável porque se baseia em normas comunitárias, especialmente na 6.ª Directiva. As alterações não se podem considerar significativas, porque são, sobretudo,

ao nível das taxas e uma ou outra modificação ao nível das isenções. É óbvio que isto pode criar dificuldades a contribuintes menos organizados.

TOC – As deduções também não levantam problemas?

A. N. R. – O problema das deduções, pelo menos em termos teóricos, é relativamente simples. Resume-se a três artigos: o artigo 19.º que estabelece condições formais, como a necessidade de se possuir uma factura ou documento equivalente; o artigo 20.º, que é o núcleo da dedução e que tem como base um princípio simples: é dedutível o que contribuir para a realização de operações tributáveis e, por fim, o artigo 21.º que exclui da dedução o IVA suportado em determinadas despesas.

TOC – O artigo 21.º do CIVA está a criar polémica, uma vez que contém a proibição da dedução do IVA que onera despesas profissionais das empresas como os combustíveis, compra de carro ou portagens, ao contrário do que estabelece a 6.ª Directiva e do entendimento do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE). Portugal está a ser um país incumpridor?

A. N. R. – Baseada na minha experiência em matéria de IVA, quer em Portugal quer na Comunidade Europeia, diria que não esta-



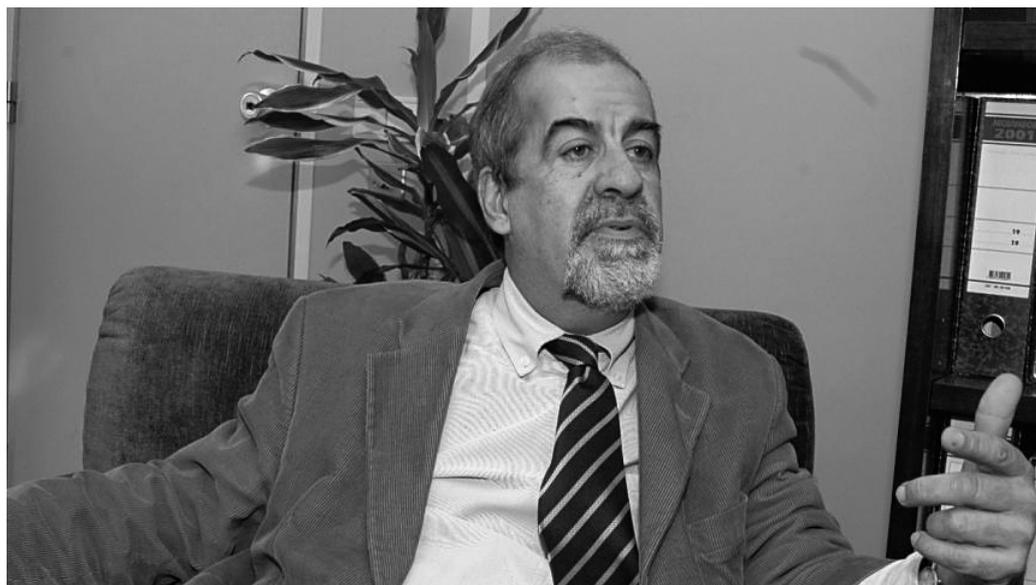
mos em falta. É um problema que pode ter várias interpretações. O artigo 17.º, n.º 6 da Directiva refere que a Comissão se obriga à adopção de uma Directiva de modo a harmonizar as deduções. Em tempos, a Comissão apresentou a 12.ª Directiva, que esteve muitos anos para ser discutida mas que nunca o foi e que acabou por ser retirada e substituída por uma outra. Curiosamente, quando Portugal entrou na Comunidade aplicou o que previa o projecto dessa 12.ª Directiva. Nessa altura, quando Portugal enviou o anteprojecto e mais tarde o projecto do Código do IVA, a Comissão pronunciou-se sobre o que é hoje o nosso artigo 21.º. Isto é um assunto interessante, que pouca gente conhece e que deve mesmo ser apresentado no TJCE, caso isso venha a ser necessário. Prevíamos, nessa altura, a possibilidade de deduzir o IVA suportado nas viagens de negócio para os então chamados “caixeiros-viajantes”. E é curioso que a Comissão obrigou-nos a retirar isso porque não estava em consonância com a 12.ª Directiva. Tudo aquilo que temos, em matéria de limitações, quer em termos de combustíveis quer em termos de viaturas, ou de refeições é precisamente o que fazia parte do então projecto dessa 12.ª Directiva. Não tenho dúvidas que em breve esse problema ser-nos-á colocado. Mas a minha opinião é que não estamos a infringir as normas comunitárias.

TOC – Quer dizer que coloca de parte a hipótese de estarmos perante uma tributação encapotada?

A. N. R. – Todas as exclusões do direito à dedução, em princípio, não deveriam existir porque a norma é que tudo aquilo que é suportado para a realização de operações tributadas deveria ser deduzido. A Holanda e a Alemanha fazem isso. Dão uma dedução total mas aplicam uma norma, que nós também temos no Código do IVA, e que diz o seguinte: desde que haja imposto deduzido e essas despesas sejam utilizadas em fins não empresariais há obrigatoriedade de uma regularização ou, se quiser, de uma liquidação de imposto. Ora, se olharmos para as exclusões de direito à dedução vê-se que são despesas facilmente desviáveis para consumo privado. O ideal seria que tudo o que fosse dedutível e se referisse a despesas de consumo privado fosse sujeito posteriormente à liquidação do imposto. Mas isto é a teoria. Na prática, mesmo esses dois países fazem agora marcha-atrás e estão desejosos que apareça uma directiva comunitária que estabeleça para todos os Estados membros a impossibilidade de dedução de determinadas despesas.

Longe da harmonização de taxas

TOC – Estamos, então, mais próximos de uma harmonização efectiva em termos de IVA a nível comunitário?



Entrevista



A. N. R. - Em matéria de incidência e isenções, a harmonização é uma realidade. Onde ela não existe, de facto, é em matéria de taxas. Quando as fronteiras existiam esse problema era irrelevante. Era indiferente que Portugal aplicasse uma taxa e Espanha outra, porque na entrada do bem em território nacional passava a ser aplicada a taxa portuguesa. Após a abolição das fronteiras fiscais, e no que se refere ao consumo particular, é evidente que a diferença de taxas pode desviar o consumo, sobretudo nas zonas fronteiriças.

TOC - É uma forma de distorcer o mercado...

A. N. R. - Penso que sim. Por isso é que a Comissão esteve e está muito preocupada com aquilo a que se chamou de "directiva taxas", que acabou por ser aprovada e pretendia fazer uma harmonização, não total, mas muito maior do que aquela que existe hoje. Mas como todas estas matérias de natureza fiscal têm de ser tomadas por unanimidade, com os actuais 25 Estados membros esse consenso é cada vez mais difícil. Por isso, a estratégia da Comissão em matéria de taxas modificou-se, nomeadamente ao pretender alterar a regra de localização das operações, especialmente ao nível dos serviços, ou seja, localizá-los onde está o sujeito passivo adquirente. Aí, esse problema poderia minimizar-se. Mas não se minimiza quando está em causa o consumo privado.

TOC - Há algum indicador que deixe adivinhar que estamos a caminho da harmonização de taxas?

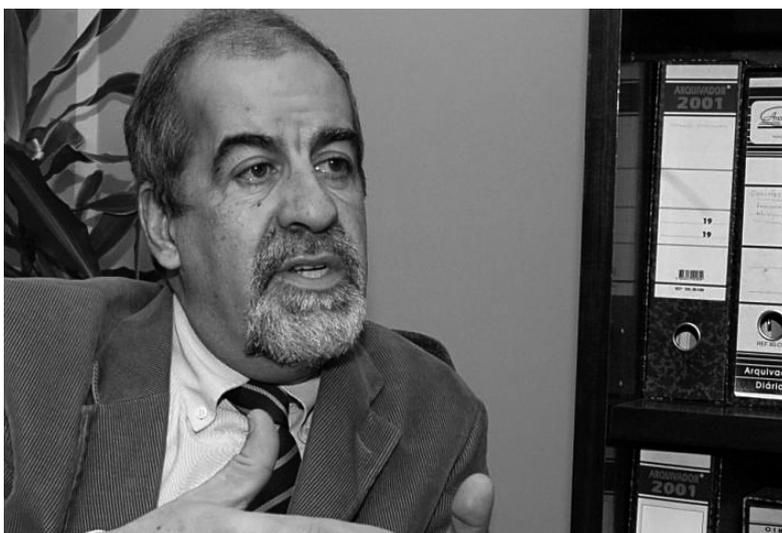
A. N. R. - Ao nível das grandes discussões em matéria de IVA não se fala do problema das taxas. Fala-se de uma alteração que tem a ver com a localização das operações, no sentido de se apontar para uma regra do adquirente. Ou seja, os serviços serão tributados onde estiver o sujeito passivo adquirente, o que minimiza o problema das taxas.

TOC - Portugal corre ou não o risco de ver aumentar a fuga e evasão fiscal em IVA, uma vez que tem um vizinho que aplica taxas mais baixas?

A. N. R. - Quando se trata de operações entre sujeitos passivos, o facto de haver taxas diferentes pouco importa. Se um nosso operador comprar mercadorias no Porto e suportar 21 por cento de IVA, se as comprar em Espanha vêm isentas de IVA mas ele autoliquida também a 21 por cento. Poderá haver um problema de esforço financeiro, na medida em que se ele adquirir o produto no interior do país terá de pagar o imposto ao seu fornecedor e se o adquirir em Espanha, embora suporte os 21 por cento, não tem de o pagar ao fornecedor espanhol. O contrário também é verdadeiro. Não vejo problema neste capítulo. Podem existir situações de fraude que tem a ver com a aquisição, também em fraude, em Espanha. Como é que isto se passa? Há comerciantes portugueses que adquirem produtos em Espanha e que não se apresentam como adquirentes intermédios mas como consumidores finais. Suportam os 16 por cento mas não os podem deduzir em Portugal. Por esse caminho não me parece que haja grande problema.

TOC - IVA nas fraldas a cinco por cento e IVA sobre o imposto automóvel. Que comentários lhe merecem estas duas situações?

A. N. R. - O IVA nas fraldas é um problema mínimo. Se as fraldas para incontinentes têm IVA a taxa reduzida, para um bebé também deveria ser aplicada a mesma taxa. Penso que somos capazes de lá chegar. Sobre o imposto automóvel não temos problema, porque a própria Directiva (art. 11.º) refere que o IVA incide sobre todos os impostos excepto o IVA.



Quando compramos um automóvel sabemos que o IA não incide sobre o volume de negócios. Se assim fosse, o artigo 33.º da 6.ª Directiva consideraria que havia dupla tributação. O imposto automóvel suporta-se para que a viatura possa circular e não é um imposto sobre o volume de negócios.

Adesão exponencial às declarações electrónicas

TOC - De que forma é que o envio das declarações fiscais via Internet tem facilitado a vida aos serviços centrais?

A. N. R. – Facilita a vida aos serviços centrais, aos serviços periféricos e aos contribuintes. Foi um processo que começou em 1997. Curiosamente, nunca mais esqueci o número de declarações que foram apresentados nesse ano, via Internet, se bem que apenas os profissionais livres as pudessem enviar: 498 declarações. Portanto, foi um longo processo que culmina ao nível do IVA com a totalidade dos contribuintes a terem de apresentar as declarações por meio electrónico e ao nível do IRS com mais de um milhão de declarações já entregues este ano. É bom para todos os operadores. Reconheço que em alguns casos poderá haver dificuldades. Mas tem vantagens inquestionáveis. Se tudo funcionar bem é mais rápido, dá garantia de que a maior parte dos erros deixam de existir e liberta meios quer a nível central quer a nível local. Os serviços ficam livres para se preocuparem com coisas mais importantes.

TOC – Quantas pessoas foram libertadas para outras funções?

A. N. R. – Não tenho números certos, mas sei que, por exemplo, só neste edifício (n.d.r. – Edifício sede dos Serviços do IVA, na Avenida João XXI, em Lisboa) foi libertada muita gente, que fazia as microfílmagens e a validação das declarações, para outro tipo de tarefas.

TOC – Que género de dúvidas é que são mais comuns?

A. N. R. – Se quisesse fazer uma estratificação das dúvidas diria que a maior parte dos pro-

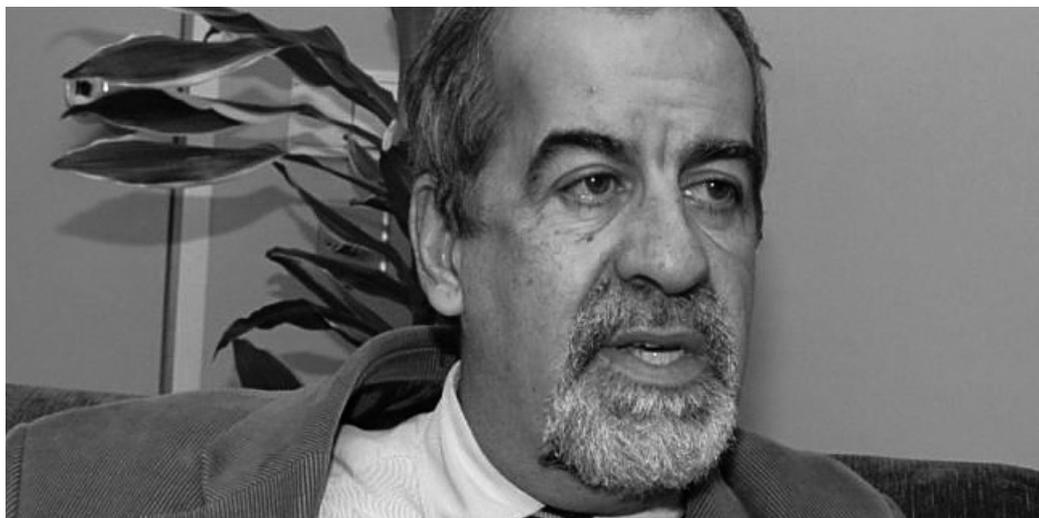
Produtos de natureza informática, peças para computadores, telemóveis, constituem um sector de risco que merece especial atenção por parte da inspecção tributária. Outros sectores complicados são o da construção civil e o das sucatas

blemas tem a ver com taxas, uma vez que temos seis, contando com as Regiões Autónomas. Damos muitas respostas via e-mail que nos chegam quer através dos nossos serviços quer através de endereços da Direcção Geral, da DGITA, etc. Outro grupo de questões bastante frequente tem a ver com as mudanças de regime. Há contribuintes que estavam no regime de isenção, mudam para o regime normal e querem saber quais as obrigações, as declarações, o que podem ou não deduzir. Recebemos também muitas questões relacionados com operações intracomunitárias e somos muitas vezes questionados acerca de reembolsos ou deduções de IVA suportados noutros Estados membros.

Informática, construção e serviços: sectores de risco

TOC - Quais os sectores de actividade económica mais permeáveis à evasão e fraude fiscal em IVA?

A. N. R. – Os sectores estão identificados. Quando se facilitam as relações comerciais, e isso é sempre feito por bons motivos, há sempre uma franja que se aproveita dessa situação. Uma das situações que mais se fala é a chamada fraude carrossel. Numa primeira fase atingia apenas o comércio intracomunitário, mas hoje também já se verifica no comércio com países extracomunitários. Produtos de natureza informática, peças para computadores, telemóveis, constituem um sector de risco que merece especial atenção por parte da inspecção tributária. Outros sectores complicados são o da construção civil e o das sucatas. As prestações de serviços, nos casos em que há um grande valor acrescentado de serviços e pouco consumo de bens, constituem também outro sector delicado, uma vez que é difícil a detecção da fuga e da fraude.



TOC – A fraude carrossel, mesmo a nível comunitário, é a grande dor de cabeça para os serviços centrais do IVA?

A. N. R. – Como a fraude carrossel tem a ver com comércio internacional, há sempre dois ou mais países envolvidos e prejudicados. Esse é um problema que preocupa bastante a União Europeia. São realizados com frequência contactos, cursos ou encontros relativos a esse problema.

TOC – Como é que um fenómeno desses pode ser combatido?

A. N. R. – Há Estados que defendem a alteração de responsabilidade da cobrança do imposto, através do chamado *reverse charge*, vendo nisso a solução para todos os males. Há Estados com opinião bem diferente para quem a cooperação administrativa, o conhecimento do terreno e a prevenção são fundamentais. Por exemplo, quando aparecem determinadas empresas em sectores de risco é importante aprofundar o que é que essas empresas querem, o que estão a fazer, se pretendem fazer negócios lícitos ou não. Passa tudo por grande cooperação administrativa, por unidades especializadas, diria que passa tudo por um serviço de «inteligência fiscal» e por uma colaboração entre vários órgãos de investigação, porque, em muitos destes casos, há verdadeiro crime organizado.

TOC – Em termos comunitários, pode dizer-se que Portugal tem sido um bom aluno?

A. N. R. – Não sei se somos ou não bons alunos. Não temos tido muitos problemas. Temos a questão das pontes sobre o Tejo, tivemos um outro problema com o vinho que foi resolvido. Tentamos cumprir com as normas comunitárias. Como em tudo, podemos ter opiniões diferentes. Por isso é que existem os tribunais. Mas não estamos de modo algum mal vistos.

Declarações de cadastro via Internet

TOC – O combate à burocracia decretado pelo actual governo terá reflexos visíveis nos serviços do IVA?

A. N. R. – Espero bem que sim. Em matéria de impostos, a burocracia em si mesma não é um mal, em muitos casos pode ser uma garantia dos contribuintes. Independentemente das medidas que têm sido anunciadas, e que registo, a minha atitude ao longo dos anos tem sido a de ser o menos burocrata possível, ou melhor, ser burocrata até onde seja preciso, quer em termos de segurança de informação quer em termos de segurança do contribuinte.

TOC – Que outros serviços é que poderiam ser simplificados?

A. N. R. – Neste momento penso que já temos condições para a entrega das declarações.

rações de cadastro via Internet. Hoje ainda é obrigatório fazer isso nos serviços de finanças, mas já é possível dar o salto em frente. Outro exemplo é a possibilidade de efectuar os outros pedidos de reembolsos, para além dos chamados normais, via Internet.

TOC - A rápida criação e encerramento de empresas não será também uma porta que se abre para a evasão e fraude fiscal?

A. N. R. - As medidas de simplificação têm sempre um reverso. Quando se simplifica há sempre alguém que se aproveita dessa situação. A criação mais fácil de sujeitos passivos, sob a forma societária ou individual, torna a administração tributária muito mais vulnerável àqueles que aparecem com intuitos menos defensáveis.

TOC - Mas a Administração Tributária não deveria estar preparada para essas situações?

A. N. R. - Concerteza. Qualquer administração em qualquer parte do mundo, se ficar sozinha ou se se fechar sob si própria, esquece as realidades e complica, designadamente por pensar que é mais seguro. Mas não pode ser assim. Há que pesar a necessidade de controlar e, ao mesmo tempo, de não complicar em demasia a vida aos operadores. É necessário tentar encontrar o equilíbrio, ou seja, facilitar a vida aos operadores mas também não permitir de um modo simples a fuga e a fraude.

TOC - Falar de IVA é sinónimo de muitas queixas devido ao atraso nos reembolsos. Porque é que isto acontece?

A. N. R. - O recente despacho normativo dos reembolsos vai no sentido de permitir criar mecanismos mais rápidos e, por outro lado, de retirar à administração a possibilidade de ela própria criar dificuldades, como prolongar prazos para atrasar reembolsos. Sei que há queixas mas não gostaria de me pronunciar. As queixas são de todos conhecidas, enquanto os casos de su-

cesso passam-nos ao lado. De qualquer forma, é uma área onde podem ser dados passos importantes mas com cautelas. Não podemos esquecer que o reembolso é um processo relativamente simples. Se o reembolso funcionasse a simples pedido do contribuinte e não houvesse qualquer acto da Administração Tributária, significava que os bancos iam à falência. Bastava que alguém com necessidade de financiamento fizesse um pedido de reembolso ao IVA. Este dava o dinheiro e passaria a ser um fortíssimo concorrente da banca! É necessário encontrar o justo equilíbrio, porque a fraude acaba por ser relativamente simples.

Desmaterialização das declarações possível graças aos TOC

TOC - Como classifica o papel que os TOC têm desempenhado em todo este processo?

A. N. R. - Ao longo da minha vida tenho dito e demonstrado publicamente um grande respeito pelo Técnico Oficial de Contas. É uma profissão importantíssima, constituída por gente com muita qualidade e qualificação, mas onde há também excepções que confirmam a regra, como em todo o lado. Penso que toda esta desmaterialização das declarações só é possível e foi possível devido aos TOC, nomeadamente com a criação da senha de acesso que permite a cada profissional resolver muitos problemas dos seus clientes. Respondemos a dezenas de questões que nos são colocadas pelos TOC. Quanto mais esclarecidos estiverem os contribuintes e, sobretudo, os TOC, mais fácil se torna a vida para a Administração Fiscal, porque tratando-se de pessoas com responsabilidade, que querem cumprir as suas obrigações fiscais e as dos seus clientes, vemos com todo o interesse e com muito carinho a ajuda que se lhes possa dar.

TOC - Os TOC são uma ajuda preciosa para a Administração Tributária?

A. N. R. - Penso que sim. São uma ajuda importante e uma colaboração imprescindível. ★