



Alterações no PEC trilham a senda da inconstitucionalidade

Por Jorge Magalhães

O permanente ziguezague da política fiscal; a noção de súbdito e de cidadão; o caminho errado da responsabilização dos TOC; o «cancro do sistema»: artigo 53.º do CIVA. Opiniões frontais aqui defendidas por António Carlos dos Santos, membro do GECTOC e antigo secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.



António Carlos dos Santos é professor do ISEG e juriconsulto. Foi membro da Consultadoria Jurídica da DGCI e do Gabinete de Apoio Jurídico-Económico dos Impostos sobre o Rendimento, director do Gabinete de Apoio Jurídico-Económico do IVA, secretário de Estado dos Assuntos Fiscais do XIII Governo Constitucional. É membro do Gabinete de Estudos da CTOC.

A responsabilização dos TOC introduzida no último Orçamento do Estado «não vai no caminho certo», defende António Carlos dos Santos para quem o combate à fraude e evasão fiscais não pode ser uma «política» mas antes uma «obrigação» de qualquer governo. Este antigo secretário de Estado dos Assuntos Fiscais desafia o Executivo a disponibilizar dados sobre quem está actualmente no regime de isenção do IVA, alertando para a necessidade de uma revisão urgente do artigo 53.º do CIVA, aqui considerado como «cancro do sistema». António Carlos dos Santos olha ainda com muita desconfiança para as alterações introduzidas no PEC e lembra que tal sigla não significa «imposto mínimo» nem tão pouco «empréstimo forçado para satisfação de outro PEC.»

TOC – Integra actualmente o Gabinete de Estudos da CTOC. Que principais iniciativas estão em estudo ou em preparação?

António Carlos dos Santos – O GECTOC foi criado em 2003 e funciona como uma espécie de observatório das questões fiscais, contabilísticas e legais que interessam aos TOC e às empresas. Este Gabinete definiu, no ano passado, um programa de acção para 2005-2006 de onde consta, entre outras coisas, o estudo dos regimes simplificados de tributação em IRS, IRC e IVA, o acompanhamento da harmonização fiscal comu-

nitária e do impacto da introdução das normas IAS, o regime dos preços de transferência, a análise das obrigações acessórias fiscais e contabilísticas com vista à sua simplificação e desmaterialização e a reforma do regime jurídico do depósito de contas. O GECTOC impulsionou ainda a criação do prémio Sousa Franco, para distinguir trabalhos no âmbito das finanças públicas e da contabilidade, e está empenhado na realização, em Setembro deste ano, de uma conferência, em colaboração com o Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, sobre o tema “Concorrência, Competitividade e Fiscalidade”.

TOC – O GECTOC defende a mudança da tutela da normalização contabilística para os profissionais da área. Que razões é que sustentam esta posição?

A. C. S. – Em tese, existem essencialmente dois tipos ideais de normalização contabilística, o da auto-regulação e o da hetero-regulação. Entre nós, estas funções incumbem essencialmente à Comissão de Normalização Contabilística que regulamenta o Plano Oficial de Contabilidade e as normas de contabilidade. Este modelo tem características de hetero-regulação – uma vez que a Comissão integra a administração económica estadual – embora participada, tendo em

conta a natureza híbrida da sua composição (44 membros de 39 organismos públicos e privados). Um modelo com estas características compreende-se quando a organização dos profissionais do sector é débil ou quando há uma acentuada desconfiança do Estado face a tais organizações. Nenhuma destas situações ocorre hoje, pois as organizações dos profissionais da contabilidade estão consolidadas. Note-se, aliás, que já o XIII Governo encarava a situação de hetero-regulação como algo de provisório. A passagem para um sistema de auto-regulação não significa, no entanto, a demissão do Estado face aos aspectos da contabilidade que mais interessam ao poder político, nomeadamente a fiscalidade. Apenas significa que o poder político deve ter, a exemplo do que ocorre noutros países, uma acção moldada doutra forma.

TOC – Foi secretário de Estado dos Assuntos Fiscais no primeiro Governo presidido por António Guterres. Em dez anos, que principais diferenças e similitudes detecta na Administração Fiscal e na sociedade em geral?

A. C. S. – O mundo mudou muito em muito pouco tempo. Já não falo da globalização, da sociedade de informação e das sequelas da insensata guerra do Iraque. Basta pensar no contexto comunitário, na introdução do euro, na disciplina do Pacto de Estabilidade e Crescimento e das Grandes Orientações de Política Económica que condicionam largamente as possibilidades de intervenção dos poderes políticos estaduais, no alargamento a Leste que nos tornou mais periféricos e nos confrontou com países com níveis educacionais e tecnológicos mais avançados e que, dotados hoje de incipientes Estados sociais, recorrem a formas diversas de *dumping* fiscal e social. Além disso, o eixo franco-alemão perdeu na Europa muita da sua força e o Reino Unido é hoje, na prática, o líder informal da política europeia. Com algumas excepções, Portugal sentiu-se desconfortável com a nova situação, com todas estas mudanças. Não respondemos a isto com uma visão estratégica e uma atitude pró-activa, mas com uma atitude de nave-

gação à vista. Basta dar como exemplo a fiscalidade, onde temos vivido em permanente política de zigue zague sem uma clara definição de prioridades, sem uma estratégia face às propostas europeias, sem acompanhar as alterações introduzidas pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, etc. A filosofia fiscal continua predominantemente alicerçada numa visão autárquica e centrada em preocupações reeditadas. A principal questão é ainda a do combate à fraude e evasão, por vezes imbuída de um tom justicialista como, por exemplo, no discurso do ex-ministro Bagão Félix.

Artigo 53.º do CIVA: cancro do sistema

TOC – Vou lembrar-lhe uma afirmação de Sousa Franco “O saber fiscal ou dá frutos ou não serve para nada”. A Administração Fiscal está, finalmente, numa fase de dar frutos? Ou seja, o combate à fraude e evasão fiscal está a ser bem sucedido?

A. C. S. – Creio que quando o saudoso professor Sousa Franco escreveu essa célebre frase não tinha em mente a acção da Administração Fiscal e muito menos o combate à fraude e evasão. O saber fiscal, como qualquer outro saber, não deve permanecer isolado da sociedade numa torre de marfim ou ser privativo de uma comunidade elitista. Claro que a fiscalidade é em si mesma um fenómeno profundamente transdisciplinar e complexo. É sabido que o próprio Einstein, por certo com alguma ironia, considerava os impostos sobre o rendimento mais complexos que a Teoria da Relatividade. Isso torna necessária a existência de uma contínua pedagogia fiscal que demonstre a importância para a sociedade do instrumento liberal por excelência que a fiscalidade é. Importância não apenas para o Estado, através da arrecadação fiscal, mas para a economia e para o tecido social. Mas isto não é uma questão de administração, mas de poder político. Reduzir a política fiscal ao combate à fraude e evasão é não ter política fiscal alguma. O combate à evasão e fraude não é, em si mesmo, uma política, é uma obrigação de qualquer governo. O que não significa que as formas de prosseguir esse combate, os meios jurídicos e os recursos utilizados

Entrevista





não tenham uma leitura política. Há casos em que o poder deveria ser mais incisivo, como, por exemplo, na criação de regimes destinados a combater o mercado negro. Basta lembrar que, dez anos passados sobre a frustrada tentativa de criação de um regime forfetário para o IVA, ninguém se atreveu a rever o regime de isenção do artigo 53.º do CIVA, um verdadeiro cancro do sistema. Seria, aliás, interessante que o Governo voltasse a disponibilizar dados sobre quem está actualmente e há quantos anos nesse regime.

TOC – Os portugueses não estão hoje mais receptivos à ideia de que pagar impostos é um dever de cidadania?

A. C. S. – Continuo a pensar que a interiorização do dever de pagar impostos, para utilizar a expressão do professor Casalta Nabais, como uma questão de cidadania dependerá, em grande medida, da aprendizagem, no banco das escolas, das regras básicas da cidadania e da democracia. Há países, como o Brasil, que desenvolvem importantes projectos neste domínio. A existência de uma carga fiscal económica e psicologicamente suportável, de um sistema tributário mais simples, mais estável e de fácil acesso pelos cidadãos e pelas empresas, de uma clara consciência do destino dos impostos pagos e de uma administração mais próxima dos cidadãos, são também factores importantes para atingir esse desiderato. Mas não é, quanto a mim, o reforço das medidas penais ou contra-ordenacionais ou das medidas de fiscalização, sobretudo quando desligadas de preocupações pedagógicas e de prevenção, que leva a que as obrigações fiscais sejam vistas como uma questão de cidadania. A filosofia de que é “o medo que guarda a vinha” entronca na noção de súbdito, não na de cidadão. De resto, não podemos dizer que, na maioria dos casos, os contribuintes portugueses não sejam globalmente cumpridores. Basta recordarmo-nos que parte do sistema fiscal português chegou a viver e sobreviver sem sobressaltos de maior durante um razoável período de tempo sem um adequado regime de infracções.



TOC – Mas a fraude e a evasão existem e têm que ser combatidas pela Administração Fiscal. Não acha que é importante o acréscimo de eficiência administrativa nesse combate?

A. C. S. – Sem dúvida. E, entre outros factores, a implementação da rede informática, a migração das informações sobre prédios para os ficheiros da DGITA, o desenvolvimento de vários sistemas de informações aplicados aos impostos, como o das execuções fiscais ou o da visão global do contribuinte, a melhoria do cruzamento de informações, medidas semeadas há cerca de uma década, têm vindo a dar importantes frutos. Creio, aliás, que tal eficiência seria muito maior se a Administração Geral Tributária não tivesse sido objecto de uma morte prematura decidida com base na sua errada implantação no terreno. De qualquer modo, o desenvolvimento de todas estas medidas não foi acompanhado por uma política de formação profissional inovadora, comum a todas as vertentes da administração tributária e estruturada por tipo de problemas ou de contribuintes nem por uma política baseada numa relação de confiança entre administração e contribuintes. Neste plano, a intervenção humana é essencial. Servidores públicos motivados e bem preparados, nos planos técnico e comportamental, não são substituíveis pelos sistemas informáticos.

Há direitos dos contribuintes postos em causa

TOC – Os novos métodos de controlo usados pela Administração Fiscal têm merecido diversas críticas. Está a ir-se demasiado longe?

A. C. S. – Um erro informático que atinja um por cento dos sujeitos passivos tende a ser desvalorizado. Do ponto de vista informático, o programa cumpriu os seus objectivos. Do ponto de vista sociológico, pode atingir uma população equivalente à de uma cidade média portuguesa. De um ponto de vista jurídico, pode haver direitos dos contribuintes que são postos em causa. Todos conhecemos situações desse tipo. Só que os meios de comunicação dão hoje mais atenção à óptica do fisco do que à dos con-

tribuintes. E dada a filosofia reinante e a crise da Justiça, as pessoas tendem hoje a achar que não vale a pena reclamar ou mesmo impugnar decisões, mesmo quando estas sejam altamente questionáveis.

TOC – Pensa que a eficiência informática está a sobrepor-se ao equilíbrio jurídico? Estaremos a criar um gigantesco *big brother* que poderá fugir ao controlo dos seus criadores?

A.C.S. – Não ponho obviamente em causa a necessidade de haver um sistema de informações fiscais moderno e eficaz baseado nas novas tecnologias. E estamos felizmente muito longe dos estereótipos de George Orwell. Mas os sistemas de informações são meios, não são fins em si mesmo. O que não podemos ter é uma administração com “dois sistemas”. A ultrapassagem do sistema jurídico, ou seja, dos mecanismos previstos na Lei Geral Tributária ou no Código de Processo, pelo sistema informático não é consentânea com os princípios fundamentais de um Estado de direito democrático.

Responsabilização dos TOC é desproporcionada

TOC – E que papel é que os TOC têm desempenhado ou podem vir a desempenhar no combate à evasão e fraude?

A. C. S. – A CTOC, como a Ordem dos Advogados, a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas ou a Câmara dos Despachantes Oficiais, é uma associação pública que integra aquilo que designo por “sistema de relações fiscais”. O papel dos TOC nessa matéria não é o de se substituírem à Administração, mas o de agirem num plano essencialmente preventivo e pedagógico. Um técnico de contas bem preparado e consciente da sua função social é um elemento dissuasor das formas mais gravosas de fraude fiscal, como contabilidades duplas, facturas falsas, etc., um elemento capaz de facilitar o cumprimento das obrigações fiscais, sendo, nesse sentido, útil a feitura de protocolos entre a CTOC e o fisco. Não creio, porém, que a responsabilização dos TOC introduzida pelo último OE vá no caminho certo. Parece-me manifestamente desproporcionada em relação

Dez anos passados sobre a frustrada tentativa de criação de um regime forfetário para o IVA, ninguém se atreveu a reverter o regime de isenção do artigo 53.º do CIVA, um verdadeiro cancro do sistema

aos objectivos a atingir, é perturbadora de um bom clima de colaboração institucional e não existe em relação a diversas outras associações públicas cujo relacionamento com o fisco é igualmente vital.

TOC – Vejamos algumas questões concretas. Há quem defenda que as recentes alterações ao pagamento especial por conta (PEC) poderão estar feridas de inconstitucionalidade. É também essa a sua opinião?

A. C. S. – A introdução do PEC no ordenamento jurídico português não estava ferida de inconstitucionalidade. Mas muitas das alterações introduzidas nos últimos anos ao seu regime – e, em especial, a introduzida no último OE – trilharam a senda da inconstitucionalidade. A meu ver, não estão em conformidade com os princípios da legalidade, da tributação das empresas pelo lucro real, da capacidade contributiva, da igualdade de tratamento entre sector público e privado, da proporcionalidade, da segurança e da confiança legítima.

PEC não significa empréstimo forçado

TOC – Quais os pontos que considera mais sensíveis e problemáticos?

A. C. S. – Não tem, por exemplo, qualquer sentido exigir pagamentos especiais por conta a entidades privadas quando estas gozam de isenção de IRC. Ou a entidades que cessaram actividade. PEC significa pagamento especial por conta de imposto a pagar, não significa imposto mínimo nem empréstimo forçado para satisfação de um outro PEC, o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

TOC – Como é que vê o fim do sigilo bancário? Estamos perante uma ameaça à liberdade dos cidadãos?

A. C. S. – O sigilo bancário tem vindo a ser objecto de diversas limitações ao longo dos





anos, seguindo uma tendência em vigor em grande parte da Europa. Pessoalmente sempre me bati por um cerceamento forte desse sigilo, em particular em relação aos rendimentos das pessoas colectivas. Sempre fui favorável ao seu levantamento em circunstâncias bem delimitadas, por entidade não judicial, por exemplo, pelo Provedor de Justiça ou, quando existiam, pelo Administrador Geral Tributário ou pelo Defensor do Contribuinte. A abolição desse sigilo para fins fiscais não é, porém, uma panaceia, pois é relativamente fácil abrir contas bancárias em espaços fiscais com regimes privilegiados e dotados de sigilo bancário. Por outro lado, em relação a pessoas singulares não podemos esquecer que decorre de um acórdão, creio que de 1995, uma certa indefinição do Tribunal Constitucional nesta matéria. Seria útil que este se pronunciasse definitivamente sobre a questão de saber se tal sigilo está ou não ligado à reserva de intimidade protegida pela Constituição.

TOC – A chamada fraude carrossel no IVA é um assunto grave a nível comunitário? O combate está a ser bem sucedido ou deveria existir mais empenho dos Estados membros?

A. C. S. – A fraude carrossel é de facto um problema que se tem agravado nos últimos anos. Como se sabe este tipo de fraude possibilita a existência de reembolsos sem correspondente entrada de imposto. A forma, um pouco apressada, como o sistema das transmissões intracomunitárias de bens foi instituído, a relativa inadequação do sistema VIES, hoje tecnologicamente ultrapassado, as dificuldades de uma verdadeira cooperação europeia, a sofisticação dos meios de fraude tornaram a fraude carrossel num problema sério que atinge o coração do IVA, o direito à dedução. O combate contra este tipo de fraude exige uma forte cooperação entre Estados membros. Importa que tal combate não seja feito de forma cega, sem respeito pelas garantias dos contribuintes, uma vez que há inocentes que podem ser apanhados no turbilhão do carrossel, e com desrespeito da lógica do IVA e dos princípios do Direito comunitário. Recentes de-

cisões do Tribunal de Justiça das Comunidades mostram que nem sempre os Estados respeitam estes princípios.

TOC – É defensor do IVA sobre o Imposto Automóvel (IA). Estamos a falar ou não de dupla tributação e de uma medida que prejudica fortemente um sector importante da economia?

A. C. S. – Permita-me corrigir a sua afirmação. Existe, de facto, hoje uma sobreposição tributária - em rigor, não uma verdadeira dupla tributação económica ou jurídica - quando o IVA incide sobre o IA. Mas essa sobreposição decorre do actual modelo de IA e é uma exigência das regras de determinação do valor previstas na 6.^a Directiva do IVA. Essa é uma das razões por que defendo, desde há muito, um novo modelo de IA. O XIII Governo chegou a apresentar um projecto com uma filosofia que privilegiava a tributação na circulação, durante a vida útil dos veículos, em detrimento da tributação no momento da matrícula. Esse projecto foi aperfeiçoado, com um reforço da componente ecológica, no tempo de Oliveira Martins e Rogério Fernandes Ferreira. Infelizmente, não voltou até agora a ser retomado por nenhum Governo. As alterações introduzidas no último OE estão ainda muito distantes de uma solução satisfatória. Mas há que ter uma visão positiva e encarar tais medidas como um pequeno passo na direcção certa.

TOC – Que grandes desafios esperam os Estados membros nos próximos anos a nível fiscal?

A. C. S. – É preciso lembrar que, contrariamente aos Estados, a UE não tem uma política fiscal autónoma que alimente o seu próprio OE. Esse será porventura um desafio com que a UE estará confrontada no futuro, a partir de 2013, caso haja condições para o aprofundamento do projecto comunitário. Mas, de momento, tal hipótese parece remota, pelo menos em relação aos 25, dada a situação de impasse político e económico em que a UE se encontra. Este impasse reflecte-se igualmente em matéria fiscal. O Tratado privilegia a concorrência fiscal sobre a harmonização, em es-





pecial em sede da fiscalidade directa. Perante a proliferação de regimes especiais de tributação particularmente benévolos na UE e territórios associados e dependentes de Estados membros e o risco de tais regimes serem fortemente incrementados com os países do alargamento, as autoridades comunitárias e os 15 Estados membros procuraram conter as formas de concorrência fiscal mais nefastas, embora nem sempre com os melhores resultados. Hoje assiste-se a tentativas de a Comissão retomar, em sede de fiscalidade directa, quer formas mais avançadas de coordenação, como o projecto piloto relativo à *home state taxation* para as pequenas e médias empresas, quer mesmo de harmonização fiscal flexível, em especial no que toca à construção, em termos opcionais, de uma base consolidada comum no imposto sobre o rendimento das sociedades. O mais provável é que tais iniciativas venham a desembocar em formas de cooperação reforçada que é legalmente possível desde que, pelo menos, oito Estados membros estejam de acordo.

TOC – E quanto à fiscalidade indirecta?

A. C. S. - Quanto ao IVA, para além de uma certa simplificação inerente à consolidação das directivas existentes, verificado que foi o impasse de se passar do princípio do destino para o princípio da origem, o que está em causa hoje, mais do que a opção entre estes dois princípios, é a possibilidade de se eleger um único lugar de tributação. As propostas neste sentido baseiam-se sobretudo no mecanismo do balcão único e no alargamento das situações de *reverse charge* relativamente às prestações de serviços. Sou, no entanto, pessimista em relação a grandes alterações na fiscali-

dade comunitária. Na prática, será o Tribunal de Justiça, através de interpretações ousadas do direito económico comunitário e dos princípios gerais de direito comunitário quem mais mudanças induzirá, não necessariamente as melhores, na fiscalidade dos Estados membros.

TOC – Integra uma grupo de trabalho que está a estudar a criação de uma instituição representativa dos profissionais moçambicanos de contabilidade. Como está a decorrer essa experiência?

A. C. S. – Desde há muito que colaboro em projectos de cooperação com os PALOP e todas essas experiências, mesmo em difíceis tempos de guerra, foram sempre muito gratificantes nos planos profissional e humano. Esta não foge à regra. Está em causa a criação, de raiz, de um ou mais organismos que representem os profissionais de contabilidade que operam em Moçambique, projecto tentado, sem êxito, há dez anos. Após análise da realidade moçambicana e de algumas experiências de países de referência, há que definir o modelo de organização e a articulação entre formas de representação nacional e regional, bem como as regras de acesso e de exercício da profissão de técnico de contas e de auditor e a formação profissional. É um projecto técnica e politicamente sensível, mas muito importante para o desenvolvimento da economia moçambicana. O apoio de instituições internacionais como o Banco Mundial e de organizações congéneres, como a CTOC e a OROC, será decisivo para o êxito deste projecto. É uma oportunidade que não deve ser desperdiçada pois, como diz um provérbio chinês, «a oportunidade não tem cabelos atrás».★