

CIRCULAR

N. Pinto Fernandes, M. Faustino & J. Durão, Consultores Fiscais, Lda.

EDITORIAL

O feito assinalável, não obstante a sua inusitada contestação ideológica, de o défice orçamental de 2016, bom ou mau, ter ficado, segundo foi anunciado, nos 2,1% do PIB, permitirá, tudo indica, a Portugal sair de uma coisa designada por um palavrão que o “povão” não entende: procedimento do défice excessivo. E ninguém explica.

Os Estados-Membros da UE estão sujeitos ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que mais não é que um conjunto de regras que regem a coordenação das suas políticas fiscais. O PEC visa salvaguardar a sustentabilidade das finanças públicas de cada EM da UE e tem uma função preventiva e uma função corretiva. A primeira tem por objetivo salvaguardar a sustentabilidade da política fiscal de cada Estado. A segunda determina a forma de atuação de cada Estado, se o seu défice orçamental for considerado excessivo.

A segunda vertente encontra-se minuciosamente regulada no artigo 126.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Lida à lupa, esta disposição de um Tratado constitutivo da UE é uma “ordem de escravidão fiscal”, dada pela UE, ao EM que esteja em défice considerado excessivo segundo os parâmetros legais.

É a essa “escravidão fiscal”, ditada por Bruxelas, que temos estado sujeitos. Vermo-nos livres dela, nem que seja por tempo breve, é voltar a sentir “o ar puro da liberdade autêntica”. Burocratas, decidam depressa.

UM CÓDIGO EUROPEU DO CONTRIBUINTE: UM MODELO CONSEQUENTE?

1. A Comissão Europeia, através da Direção-Geral da Fiscalidade e União Aduaneira, divulgou, em finais de novembro de 2016, um documento intitulado “Orientações para um modelo de Um Código Europeu do Contribuinte” (UCEC). Aparentemente, trata-se de um equívoco. Desde logo, pela ausência de qualquer procedimento legislativo que esteja subjacente. Como vem informado, trata-se de um documento que teve por base um projeto “preparado por um grupo de Estados-Membros”, “submetido à consulta dos Estados-Membros da UE” e que, finalmente, exprime “informações e opiniões que não refletem necessariamente a posição oficial da União Europeia, da Comissão Europeia ou dos Estados-Membros da UE”. Não espanta, assim, que “o presente código não seja de cumprimento obrigatório e deva antes ser considerado como um modelo a seguir”.

2. Em nossa opinião, estamos perante um documento avulso, que nem de *soft-law* pode ser apelidado, uma vez que não tem qualquer elemento de vinculação mediata ou imediata. E que, ainda para mais, parece pretender colocar em paridade, ou pelo menos em contraponto, os direitos e garantias do contribuinte e os direitos e garantias da administração fiscal. O que, salvo melhor opinião, se não compagina com um “Código do Contribuinte”, na acepção de “Estatuto do Contribuinte”. Sabido como é que o grande desafio que se coloca ao direito tributário é o de encontrar o ponto de equilíbrio entre o interesse reditício e a proteção dos contribuintes, questão que não pode desligar-se daquela mais ampla que confronta os Direitos Humanos com os limites da soberania tributária do Estado, a parte mais frágil neste confronto é o contribuinte, principalmente naqueles casos em que a administração fiscal preenche conceitos indeterminados ou utiliza poderes discricionários.

3. Foi, sensivelmente, no princípio deste século que o movimento pela “codificação” dos direitos dos contribuintes ganhou expressão e, sem preocupações de exaustividade, podem-se elencar duas modalidades dessa expressão: uma, legal, foi adoptada na Itália (2000), Espanha (2003) e México (2005); a outra, oficiosa, foi seguida nos EUA (1986), França (2005), Canadá e Austrália (2007). Aliás, embora insípida e dirigida essencialmente à área comportamental, a AT dispõe, mantendo-a em lugar modesto e dificilmente acessível no seu site, da Carta do Utente dos Serviços da Administração Tributária, não datada.

4. Apesar do que antes ficou dito, as “Orientações” agora difundidas pela DGFUA da Comissão Europeia não deixam de constituir um documento que devia ser objeto de reflexão.

5. Em primeiro lugar, no sentido de se saber qual o caminho a seguir na fixação dos direitos e garantias dos contribuintes: se através do

Novas Fiscais

Declaração de Retificação n.º 2-A/2017, de 2/02 - Declaração de Retificação da Portaria n.º 302/2016, de 2 de dezembro, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 231, de 2 de dezembro de 2016 (ficheiro SAF-T).

Portaria n.º 62/2017, de 9/02 - Portaria que atualiza os montantes do abono de família para crianças e jovens, do abono de família pré-natal, e respetivas majorações, e do subsídio de funeral.

Acordos sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal entre a República Portuguesa e:

i. **Governo das Ilhas Turcas e Caicos**, assinado em Londres, em 21 de dezembro de 2010: DPR 10/2017, de 14/02; RAR n.º 20/2017, de 14/02;

ii. **Belize** sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal, assinado em Londres em 22 de outubro de 2010: DPR 13/2017, de 14/02 e RAR 23/2017, de 14/02;

iii. **Governo das Ilhas Virgens Britânicas** sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal, assinado em Londres, em 5 de outubro de 2010: DPR 15/2017, de 16/02 e RAR 25/2017, de 16/02;

iv. **Estados de Guernsey** sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal, assinado em Londres, em 9 de julho de 2010: DPR 17/2017, de 17/02 e RAR 27/2017, de 17/02.

Decreto do Presidente da República n.º 12/2017, de 14/02 - Ratifica a Convenção entre a República Portuguesa e o Principado de Andorra para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento, assinada em Nova Iorque em 27 de setembro de 2015.

Resolução da Assembleia da República n.º 22/2017, de 14/02 - Aprova a Convenção entre a República Portuguesa e o Principado de Andorra para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento, assinada em Nova Iorque em 27 de setembro de 2015.

Decreto-Lei n.º 19/2017, de 14/02 - Estabelece um sistema eletrónico de comunicação dos dados dos viajantes e das respetivas aquisições que pretendam beneficiar da isenção de imposto sobre o valor acrescentado nas compras realizadas em Portugal, no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 151.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março

Portaria n.º 74/2017, de 22/02 - Define os procedimentos para as despesas referentes à alimentação em refeitório escolar dedutíveis à coleta do IRS.

Decreto-Lei n.º 22/2017, de 22/02 - Proceda à criação do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 183.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

Circular n.º 4/2017, de 10/02 - Insolvência. Alteração do ponto III do anexo à Circular n.º 10/2015.

Ofício-circulado n.º 20194/2017, de 23/02 - Declaração Modelo 3 de IRS em vigor a partir de janeiro de 2017.

“Estatutos” autónomos, embora sempre com forma de lei e, neste caso, que tipo de lei. Não obstante se saber que os direitos individuais, mormente os direitos de natureza patrimonial, têm de ser comprimidos perante interesse públicos superiores, essa “compressão” apenas pode prevalecer em situações muito excepcionais. A “justa medida” da ablação patrimonial que o imposto significa para os particulares é ponderada, nos termos constitucionais, quando as leis tributárias são aprovadas no Parlamento ou emitidas pelo Governo por aquele autorizado. Um Estatuto do Contribuinte, sob forma de lei, haveria de o ser sempre sob a forma de lei reforçada, de forma a que nunca houvesse dúvidas sobre a sua prevalência sobre as restantes leis, exceção feita à Constituição. Todos conhecemos as discussões que, a este propósito, se têm travado sobre a LGT. Fora de causa estariam modalidades “informais” de “Estatutos”: não vinculam ninguém, nem servem de nada para os contribuintes. Não passam de piás intenções.

6. Em segundo lugar, não parece, de todo, apropriado a um “Código do Contribuinte” que ele contenha “direitos e obrigações” no sentido em que o modelo do CEC os apresenta: a cada “direito” do contribuinte, corresponde um conjunto de “direitos” da administração tributária. Se existe alguma coisa em excesso se não são os “direitos” da administração tributária, é a forma como ela os exerce: com discricionariedade onde ela nem sequer existe e com arbitrariedade, onde nunca poderia, por natureza, existir. Consideramos, pois, inadequada a terminologia “Código”.

7. Como “roteiro”, um roteiro tendencialmente completo e com conteúdo muito positivo, expurgado, como se disse, dos “direitos” da administração tributária, o CEC é digno de aplauso. Ele contempla, na impossibilidade de aqui sermos exaustivos, as seguintes “entradas”:

a) Princípios gerais e melhores práticas:

a.1 Princípios gerais (i) Legalidade e segurança jurídica; (ii) Não discriminação e igualdade de tratamento dos contribuintes; (iii) Presunção de honestidade; (iv) Cortesia e consideração; (v) Matéria de direito; (vi) Imparcialidade e independência; (vii) Sigilo fiscal e proteção de dados; (viii) Privacidade; (ix) Representação.

a.2 Trabalhar em conjunto (i) Facultar informação e orientação aos contribuintes; (ii) Serviços aos contribuintes; (iii) Principais padrões de serviço; (iv) Interpretação de caráter geral; (v) Decisões prévias.

a.3 Procedimentos (i) Declarações fiscais; (ii) Avaliação dos contribuintes; (iii) Processo de auditoria; (iv) Pagamentos e cobrança de dívidas; (v) Divulgação voluntária da informação; (vi) Sanções.

a.4 Resolução de litígios (i) Vias de recurso internas; (ii) Tribunal; (iii) Direito de apresentar queixa.

b) Promover o alargamento de algumas boas práticas e novas ideias:

a.1 Administração eletrónica e os serviços em linha;

a.2 Utilização de abordagens inovadoras para uma maior conformidade;

a.3 Disponibilidade de informações em várias línguas e a produção de uma língua comumente utilizada;

a.4 Maior transparência.

8. Não se subscreve a finalidade direta expressa no Preâmbulo do Modelo do CEC no sentido de que deve contribuir para uma cobrança fiscal mais eficaz. Ao contrário, no sentido em que a administração fiscal vem entendendo “eficácia”, parece que o ideal seria uma ausência total de direitos e garantias do contribuinte. Já aplaudimos os objetivos de melhorar as relações entre os contribuintes e a administração fiscal e de reforçar a cooperação e a confiança, desde que mútuas, se tal resultar não de um “beneplácito” que esta oferece àqueles, mas do respeito pontual (ponto por ponto) pelos seus direitos e garantias e do seu tratamento como sujeito de direito e não como mero “pagador de impostos”.