



Análise da OTOC

OTOC
ORDEM DOS TÉCNICOS
OFICIAIS DE CONTAS



AMÂNDIO FERNANDES SILVA

JURISTA

Responsabilidade Civil por multas e coimas de natureza fiscal

Para sancionar o incumprimento dos deveres fiscais - envio de declarações, liquidação e pagamento de impostos, comportamentos evasivos, etc - o legislador estabeleceu, com a publicação do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, um quadro normativo próprio.

Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do RGIT, constitui uma infração tributária todo o facto típico, ilícito e culposamente declarado punível por lei tributária anterior. Nesta definição, encontramos todos os elementos da infração: o facto (comportamento voluntário e consciente, por acção ou omissão); tipicidade (descrição legal da infração); ilicitude (conduta contrária a uma regra legal previamente tipificada); e culpabilidade (vontade do agente em violar o dever legal).

A responsabilidade pelo pagamento das coimas ou multas aplicadas é do contribuinte. No entanto, o artigo 8.º do RGIT estabelece um regime especial de responsabilidade civil subsidiária dos administradores, gerentes e, em determinadas circunstâncias, dos TOC pelas coimas e multas aplicadas a pessoas colectivas.

Em concreto, nos termos do artigo 8.º do RGIT, os administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração em pessoas colectivas, sociedades ainda que irregularmente constituídas, e outras entidades fiscalmente equiparadas são subsidiariamente responsáveis e solidariamente entre si:

- a) Pelas multas ou coimas aplicadas a infrações por factos praticados no período do exercício do seu cargo ou por factos anteriores quando tiver sido por culpa sua que o património da sociedade ou pessoa colectiva se tornou insuficiente para o seu pagamento;
- b) Pelas multas ou coimas devidas por factos anteriores quando a decisão definitiva que as aplicar for notificada durante o período do exercício do seu cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento.

Acrescenta ainda o n.º 3 que os administradores e gerentes, bem como os técnicos oficiais de contas, são ainda subsidiariamente responsáveis, e solidariamente entre si, pelas coimas devidas pela falta ou atraso de quaisquer declarações que devam ser apresentadas no período de exercício de funções, quando não comuniquem, até trinta dias após o termo do prazo de entrega da declaração, à Direcção-Geral dos Impostos as razões que impediram o cumprimento atempado da obrigação e o atraso ou a falta de entrega não lhes seja imputável a qualquer título.

A responsabilidade civil por coimas e multas está, no entanto, envolta em forte polémica nos nossos tribunais. Desde cedo, o Supremo Tribunal Administrativo considerou que o artigo 8.º era inconstitucional por violação do princípio de intransmissibilidade das penas e da presunção de inocência (vide, por exemplo, o Acórdão do STA, de 27 de Fevereiro de 2008, Proc. 1057/07, disponível no site www.dgsi.pt).

Chamado a pronunciar-se, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 129/2009, de 12 de Março, decidiu não julgar inconstitucionais as normas das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 8.º do RGIT na parte em que se refere à responsabilidade civil subsidiária dos administradores e gerente por coimas aplicadas às pessoas colectivas em processo de contra-ordenação.

Este entendimento viria, no entanto, a ser afastado pelo mesmo tribunal no acórdão n.º 481/2010 e, mais recente, no acórdão n.º 26/2011, de 12 de Janeiro.

Assim, de acordo com o entendimento do Tribunal Constitucional, o artigo 8.º do RGIT, na parte relativa à responsabilidade subsidiária dos administradores e gerentes, viola os princípios constitucionais de culpa, igualdade e proporcionalidade.

Na base, está a assumpção pelo tribunal constitucional que o presente regime permite que o Estado, por via indirecta, exija aos administradores a prestação que é devida pela sociedade, sem

que se atenda ao carácter sancionatório da prestação. Em termos simplistas, o Estado consegue, com este mecanismo legal, a satisfação do crédito sem que atenda à natureza da responsabilidade contra-ordenacional subjacente.

Para o efeito, o Tribunal Constitucional cita João Matos Viana, que, em co-

mentário publicado na Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, afirma: "Ainda que o produto da coima, actualmente, possa assumir uma importância relevante nos orçamentos das autoridades administrativas (o que é legítimo e tem cobertura legal), a 'coima', enquanto figura jurídico-sancionatória (enquanto figura repressiva), com finalidades de advertência social, legitimada pela censura de uma culpa funcional, deve estar desligada da lógica economicista da mera garantia de obtenção de receita".

Ora, o modus operandi do mecanismo de reversão da execução fiscal é claro: o dever de pagamento da coima que recai sobre a pessoa colectiva é transferido a esfera do administrador ou gerente por falta de património do devedor originário para a satisfação do crédito. Estamos perante uma imputação "mecanicista" (sic), sem qualquer elemento de ponderação subjectivo.

Face ao carácter sancionatório do Regime Geral das Infrações Tributárias, será admissível um regime sancionató-

rio que, na medida da pena, não atenda à avaliação concreta da culpa do agente e das circunstâncias em que actuou? A resposta é, agora, claramente negativa.

Assim, como o regime previsto no artigo 8.º do RGIT não admite a mediação ou ponderação da conduta concreta do agente (administrador ou gerente), são violados os princípios constitucionais da culpa e da proporcionalidade.

A clareza dos argumentos reafirmados nestes dois acórdãos devem levar, em primeiro lugar, o legislador a ponderar a revogação do artigo 8.º do RGIT e, em segundo lugar, a administração fiscal a evitar o recurso a este regime que, ferido de inconstitucionalidade, apenas aumentará a litigância nos já congestionados tribunais administrativos e fiscais, sem que daí advenha qualquer vantagem para o Estado que não seja a expectável confirmação deste entendimento.