

Objectivos de produtividade “atropelam” direitos dos contribuintes

# Fisco perde 70% das acções em tribunal

A administração fiscal tem perdido 70% das acções apresentadas nos tribunais administrativos e fiscais. Os objectivos de produtividade sobrepõem-se à qualidade dos serviços, aumentando o erro e “atropelando” direitos dos contribuintes. No Tribunal de Braga, os processos apresentados cresceram 50% no último ano.

O fisco vive um momento de hiperactividade. O acréscimo de exigência de produtividade por parte dos funcionários da administração fiscal não foi acompanhado pelo aumento da qualidade do trabalho. Em resultado, assiste-se ao desperdício de recursos da “máquina fiscal” e atropelam-se direitos dos contribuintes.

Estes aspectos estiveram em evidência durante uma conferência promovida pela CTOC – Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, realizada recentemente no Euro-parque, dedicada ao tema “A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”. Além da informação obtida junto dos oradores, a “Vida Económica” obteve a opinião de vários especialistas nesta matéria.

Segundo foi revelado naquele encontro por Vasco Branco Guimarães, investigador jurista no centro de estudos fiscais da DGCI, em cada 200 notificações ao contribuinte produzidas pela “máquina fiscal”, cerca de 80 são inúteis. E “a administração fiscal perde 70% das questões apreciadas juridicamente no contencioso com os sujeitos passivos”.

Há uma lei (n.º 67/2007) que define qual é a responsabilidade civil extracontratual do Estado. Mas, porque está centrada nos actos ilícitos administrativos típicos – isto é, não é uma lei específica para a administração fiscal – há quem aponte para a “ingovernabi-



“A clareza das normas jurídicas seria particularmente importante para diminuir o número de litígios em tribunal”, refere Jorge Lopes de Sousa, juiz conselheiro no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga.

lidade” eventual resultante da sua aplicação.

## “Armadilha fiscal” do OE2009

A responsabilidade do Estado pelo atraso nos processos foi uma das questões abordadas no encontro da CTOC. A lei protege os contribuintes, mas, porque não se define o que é um atraso nesta matéria, a sua aplicação acaba por ser inócua.

Talvez por aqui se compreenda por que razão a Lei do OE2009 veio estabelecer um prazo de 10

dias para o contribuinte requerer a correcção do erro da administração fiscal – desde que não verse sobre a ilegalidade da liquidação nem sobre a inexigibilidade da dívida tributária – com a obrigação de decisão por parte de dirigente máximo da DGCI no prazo de 15 dias.

Note-se que este direito de defesa não é novo, visto que assiste ao contribuinte o direito de participar nas decisões da administração fiscal, através do qual, no exercício do direito de audição, pode apontar e solicitar a correcção de eventuais erros da tomada da decisão definitiva.

Porém, tal como alertam Francisco Furtado e Ana Nascimento, especialistas fiscais da sociedade de advogados PLMJ, aquilo que parece ser um direito pode tornar-se numa “armadilha” para o contribuinte, já que, apesar de se ter queixado dentro do prazo legal, não ficam suspensos os outros prazos para a impugnação graciosa ou judicial. Assim, caso, por exemplo, a administração fiscal não responda no prazo de 15 dias, ou o contribuinte tomar conhecimento do seu lapso em fase tardia, o convite à apresentação do meio de reacção correcto pode ser já inútil.

Veja-se o que se passa, por exemplo, com as reclamações de actos do órgão de execução fiscal, que devem ser deduzidas no prazo de 10 dias: “Ainda que o contribuinte tenha conhecimento do erro e, no próprio dia, utilize esse novo procedimento, quando for proferida a decisão o meio de reacção legalmente adequado já não é utilizável, ficando o contribuinte prejudicado” (in Newsletter PLMJ, “2009: 10 Novidades Fiscais Relevantes”, www.plmj.com).

Consideram os mesmos advogados que, mais do que um direito do contribuinte, o procedimento de correcção de erros consagrado no OE2009 beneficia duplamente a administração fiscal, que pode corrigir as suas falhas sem prejudicar o seu direito à liquidação, evitando inclusivamente a eventual anulação do acto de liquidação.

## Administração fiscal é agressiva

Embora as situações anormais e excepcionais entre fisco e contribuinte sejam apenas 1,5% dos casos, o certo é que são cada vez mais os casos em que os contribuintes reclamam contra os erros da administração fiscal. Tal como Vasco Guimarães defendeu na sua intervenção, “a actividade da administração fiscal tem de obedecer à estrita legalidade” e têm de acabar as justificações dos lapsos por mais ligeiros ou grosseiros que sejam.

José Xavier de Basto, conhecido como “pai” do IVA e membro do Gabinete de Estudos da CTOC, afirma que “o recurso aos tribunais aumenta na mesma medida em que dispara a agressividade da administração fiscal”.

“Tendencialmente, será assim, como disse o Prof. Xavier de Basto. A agressividade da administração tributária, para este efeito, será a defesa de posições jurídicas que afectem os contribuintes que não tenham suporte jurídico seguro, seja duvidoso se são legais ou ilegais. Se as posições adoptadas forem juridicamente mais discutíveis, é natural que mais contribuintes discordem delas e pretendam que os Tribunais as apreciem, pois entenderão que têm mais probabilidades de ganhar”, afirmou à “Vida Económica” Jorge Lopes de Sousa, juiz conselheiro do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, que nos reafirmou o que disse naquele encontro: “A administração

## Litigiosidade fiscal cresce 50%

O Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga no ano de 2006 registou um aumento do número de entradas de processos fiscais cerca de 50% superior aos dos anos de 2004 e 2005. “No ano de 2007 houve um ligeiro decréscimo, mas no ano de 2008, os números são idênticos aos de 2006”, afirma o juiz Lopes de Sousa. “É, assim, claro que, a partir de 2006, inclusive, houve um aumento considerável da litigiosidade em matéria tributária, no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga”, acrescenta. De 11 lugares existentes no quadro de juízes do Tribunal Administrativo e Fiscal, apenas oito estão preenchidos. Isto “suscita problemas idênticos aos de qualquer equipa que deva ter 11 elementos e só disponha de oito. No caso de ser uma equipa de futebol, que também deve ter 11 elementos, toda agente sabe o que significa jogar com oito. No caso de um Tribunal, a consequência é que não é possível decidir uma parte apreciável dos processos nos prazos legais e, por vezes, nem mesmo em prazo razoável, o que constitui incumprimento de um dos deveres primordiais do serviço público de justiça”.

fiscal situa-se no patamar máximo de agressividade, nega direitos às pessoas e retira os direitos que ainda restam”.

“Refiro-me à própria natureza da actividade da administração tributária e não ao tipo de actuação dos agentes da administração tributária ser mais ou menos agressiva. Por força da Lei, a natureza da actividade desenvolvida pela administração tributária não visa directamente reconhecer direitos ou prestar serviços aos contribuintes, mas sim fazê-los pagar tributos, retirando-lhes bens que eles têm nos seus patrimónios.”

“É neste sentido que falei em máxima agressividade desta actividade: pela natureza da actividade que deve desenvolver a administração tributária, ela não se limita a recusar reconhecer direitos aos administrados, mas afecta a sua esfera jurídica e retira-lhes direitos que já tinham (inclusivamente, através da penhora e venda de bens), o que consubstancia o máximo de agressividade permitida por lei.”

“Mas, essa agressividade deriva da natureza da actividade, por força da lei, não tendo eu pretendido qualificar o comportamento dos agentes da administração tributária, pois, para além de não ter informação sobre essa actividade, seria absurdo fazer uma generalização e não tenho qualquer razão para crer que tenham uma postura diferente da que devem ter a generalidade dos funcionários, que é a de prossecução do interesse público, à face de parâmetros de legalidade”, acrescenta Lopes de Sousa.

VIRGILIO FERREIRA  
virgilio@vidaeconomica.pt

Mesmo que a culpa seja do “sistema”

## Estado é sempre o responsável pelo erro da máquina fiscal

A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, nomeadamente administração fiscal, está prevista na Lei n.º 67/2007. O referido diploma distingue dois tipos de responsabilidade: exclusiva do Estado ou solidária.

“Há faltas ou omissões que não são lícitas cometidas com culpa leve, pelos órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da administração fiscal e por causa desse exercício. Nestes casos, o Estado assume por inteiro a responsabilidade de indemnização aos particulares pelos actos ilícitos cometidos pelos funcionários públicos. Se a acção ou omissão já for ferida de dolo, intenção ou culpa grave, ou seja, diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontram obrigados em razão do cargo, a responsabilidade é solidária, é do funcionário e do Estado. O contribuinte coloca aqui uma acção contra o funcionário e contra o Estado”, afirmou à “Vida Económica” António Vilar, da sociedade de advogado António Vilar & Associados. Como não é ao contribuinte a quem compete distinguir entre culpa leve ou culpa grave, António Vilar aconselha que a acção seja sempre apresentada contra o Estado e agente ou funcionário.

Mesmo quando não é possível saber de quem é a responsabilidade do acto ilícito, mas apenas que ela resulta “do sistema”, ou seja, de um funcionamento anormal dos serviços, a responsabilidade é “exclusivamente do Estado”, esclarece o mesmo responsável. Segundo o juiz Lopes de Sousa, os principais pontos negativos da nova Lei são os relativos ao direito de regresso: “A obrigatoriedade do exercício do direito de regresso (art. 6.º, da Lei n.º 67/2007), que poderá afectar negativamente a eficiência dos serviços públicos (nomeadamente aqueles em que a actividade é de natureza agressiva, como é o caso da desenvolvida pela administração tributária, pois é provável que o

temor da responsabilização e os incómodos que traz ser réu em processos judiciais leve os funcionários a deixarem de praticar, no interesse público, actos que seriam legais, mas relativamente aos quais possa haver dúvidas de enquadramento jurídico) e a necessidade de os processos judiciais que estariam findos, por estar definido o direito de indemnização do autor, terem de prosseguir, transformando-se numa nova acção entre o Estado e o seu funcionário, para apurar o grau de culpa deste (art. 10.º, n.º 4), o que é manifestamente inadequado em momento em que apenas cerca de 80% dos lugares dos quadros dos tribunais administrativos e fiscais estão preenchidos, a nível nacional, e há uma considerável acumulação de serviço derivada da insuficiência do número de juizes”.

Relativamente à qualidade intrínseca da Lei n.º 67/2007, Lopes de Sousa afirma que ela “assegura eficazmente a responsabilidade civil extracontratual do Estado, como, aliás, já sucedia com a anterior, na interpretação que lhe era dada pela jurisprudência, em que intervinha aplicação directa de normas constitucionais e de direito internacional (Convenção Europeia dos Direitos do Homem)”.

“Que há normas que poderiam ser mais claras, isso não há dúvida, mas as dificuldades de interpretação aparecem na generalidade das leis e não é por haver dificuldades interpretativas que os Tribunais deixam de as aplicar. O inconveniente da falta de clareza é a quantidade de litígios que dela deriva, que poderiam não se suscitar se ela existisse. E a clareza seria particularmente importante para diminuir o número de litígios, num momento em que há carência considerável de juizes nos tribunais administrativos e fiscais.” “Mas não será por falta de clareza da Lei que haverá um défice da responsabilidade civil extracontratual do Estado e outros entes públicos”, conclui.