



ANTÓNIO LOBO XAVIER

Estado deveria generalizar sistema de caixa no IVA

Por Jorge Magalhães

Há uma tríade maldita que afasta Portugal do investimento e do desenvolvimento: fiscalidade, justiça e burocracia. Esta é uma das muitas ideias que António Lobo Xavier expressa nesta entrevista onde defende, igualmente, que os TOC se tornaram profissionais «multifacetados» e «imprescindíveis auxiliares de gestão.»

Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e mestre em Estudos Jurídico-Económicos pela mesma Faculdade, António Lobo Xavier completou em meados de Outubro 49 anos. É gestor de topo da Sonaecom com os pelouros das áreas jurídica e regulação, sendo ainda responsável pelo planeamento fiscal e comunicação institucional da empresa. Foi professor universitário e tem diversas publicações sobre Política Económica, Finanças Públicas, Direito Fiscal e Direito Administrativo. É também membro de órgãos sociais de diversas instituições públicas e privadas. Foi vice-presidente do CDS/PP e é presença habitual nos *media*, sobretudo através do programa «Quadratura do Círculo», da SIC-Notícias.

Diz que a política fiscal portuguesa não é amiga do investimento estrangeiro e que, não sendo o País competitivo, a «ilusão política» ganha contornos ainda mais negativos. Lamenta que o Estado desperdice recursos nos tribunais em causas nas quais não tem hipótese e calcula entre cinco a sete mil milhões de euros os montantes em litígio, reveladores da elevada conflitualidade entre fisco e contribuintes. Defende que os funcionários só deveriam ser premiados pelo resultado definitivo, não fazendo sentido estimular cobranças

«não fundamentadas» que outras gerações pagarão. A nível político, porque também o é, classifica o OE/2009 como «irrealista» e eleitoralista e acusa o Governo de «dar com uma mão e tirar com outra», para no final «arrecadar mais.» No plano internacional, rotula de «demagógica» a ideia dos responsáveis europeus falarem no fim dos *offshores* e recorda

que a origem da crise financeira esteve no facto dos bancos emprestarem várias vezes os activos de que dispunham. São ideias de António Lobo Xavier, advogado e fiscalista, para conferir com atenção.

TOC – Há um ano, afirmou na II Conferência Internacional CTOC/IDEFF que «o nosso sistema fiscal é tudo menos amigável». Alguma coisa o fez mudar de opinião?

António Lobo Xavier – Houve melhorias, mas não as suficientes para dizer que o sistema fiscal passou a ser amigável. O que é que melhorou? Temos um secretário de Estado dos Assuntos Fiscais com mais sensibilidade, mais conhecimento da prática da relação da administração fiscal com o contribuinte. Já estive dos dois lados e esse conhecimento foi positivo em várias questões.

TOC – Quais?

A. L. X. – Há um ano queixava-me da forma como a burocracia rodeava o pagamento de dividendos ao exterior ou aos fornecedores estrangeiros. Havia uma burocracia inventada unilateralmente pela administração fiscal portuguesa...



«Calculo que estejam hoje em litígio, quer por via administrativa quer nos tribunais, entre cinco a sete mil milhões de euros», revela Lobo Xavier

TOC – Eram as «exigências nunca vistas» de que falava?

A. L. X. – Sem dúvida. Não tinham base alguma. Os certificados de residência, por exemplo, causavam imenso transtorno às empresas, tinham prazos apertados e um formulário que muitas vezes as administrações fiscais estrangeiras não estavam dispostas a aceitar. Isso mudou no Orçamento de 2008 e para 2009 há uma mudança no domínio das informações vinculativas, o que é positivo porque vinculam a administração fiscal.

TOC – O valor exigido, entre os cerca de 2 500 e os 10 200 euros não parece estar ao alcance de todos...

A. L. X. – Não nos podemos queixar de tudo. No meu escritório, a experiência diz-nos que uma informação vinculativa pode demorar dois, três ou até quatro anos. Passar para uma situação em que, se tiver urgência, apesar de ter de pagar alguma coisa, tenho a resposta rapidamente, parece-me um princípio aceitável.

TOC – Mas num país onde a esmagadora maioria das empresas são PME e onde muitas delas

nem sequer apresentam lucro, esses valores não são exagerados?

A. L. X. – Não podemos pensar que as informações vinculativas com carácter de urgência são sobretudo pedidas pelas PME. Não é assim. As PME baseiam-se, e bem, nos pareceres da administração fiscal, nos conselhos dos Técnicos Oficiais de Contas e raramente dependem de informação complexa. Isto é uma medida para empresas com uma dimensão razoável e, embora me pareça muito dinheiro, não acho extravagante. Alguma coisa mudou. As declarações do próprio secretário de Estado vão no sentido de apaziguar uma conflitualidade muito violenta e agressiva que há na sociedade portuguesa.

Cinco a sete mil milhões de euros em litígio

TOC – Essa mudança deve-se a uma nova orientação do Governo ou à substituição das pessoas?

A. L. X. – Não quero prejudicar o secretário de Estado com os meus elogios, uma vez que não sou do partido do Governo. Parece-me que, em boa parte, as melhorias se devem ao facto de ter-

mos agora uma pessoa que pensa pela sua cabeça e não é capaz de alinhar acriticamente num discurso de bons e maus contribuintes, um discurso a preto e branco. Porém, as melhorias não são suficientes. Portugal continua a ser um País que não é amigável do ponto de vista fiscal para o investimento estrangeiro. Era sobretudo a isso que me referia. Continuamos com muitas limitações burocráticas e conflitualidade. A partir dos dados do Relatório do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e dos dados da própria administração fiscal, calculo que estejam hoje em litígio, quer por via administrativa quer nos tribunais, entre cinco a sete mil milhões de euros. É uma percentagem do PIB muito relevante...



TOC – O mais provável é o Estado perder 70 a 80 por cento dessas acções...

A. L. X. – Sou advogado, não gosto de me armar em bom, como se costuma dizer. Mas é a própria administração fiscal que reconhece esses números. Isto é algo para os advogados e contribuintes ficaram animados? Não. É lamentável que um Estado desperdice recursos nos tribunais em causas que não tem hipótese.

TOC – Estamos perante a evidência de que a máquina fiscal tem ainda um longo caminho a percorrer?

A. L. X. – Temos que separar as coisas. A máquina fiscal aumentou muito a sua eficiência e parte da conflitualidade resulta disso. É normal. Mas há outra parte que está ligada a um facto profundamente negativo. Os incentivos estão mal orientados. Os funcionários têm incentivos e prémios para a liquidação dos impostos e não sofrem consequências quando têm de os devolver aos contribuintes.

TOC – Responsabilizar o Estado e os seus agentes poderia ser um bom caminho para eliminar muitos destes conflitos?

A. L. X. – Só se deveria premiar as pessoas pelo resultado definitivo. Não faz sentido estimular cobranças temerárias, não fundamentadas, em

muitos casos surrealistas, que outras gerações ou outros governos pagariam. Mas há outras coisas que correm mal e deixam os investidores estrangeiros espantados. A administração não cumpre espontaneamente as sentenças. Não conheço caso algum em que, tendo o contribuinte ganho, a administração cumpra a sentença e devolva o que foi cobrado a mais. Em geral, temos que ir com acções de execução da sentença.

TOC – Temos uma administração fiscal que age de má fé?

A. L. X. – Em parte é mau funcionamento, em parte é desadaptação aos novos processos e ao aumento da eficiência, em parte é esta cultura que se gerou no Estado e que não é combatida. Ou seja, quanto mais tarde se devolve o dinheiro ou se paga aos fornecedores, melhor. Esta cultura é profundamente negativa, sobretudo num contexto de crise de liquidez como o que vivemos.

Equilibrar relação fisco-contribuinte

TOC – Falou em eficiência. A máquina fiscal tem sido eficiente ou prepotente?

A. L. X. – Os meios informáticos e técnicos melhoraram muito, o discurso oficial é de perseguição à fraude, a rapidez das execuções acelerou. Quem não tem hipóteses de prestar garantias, quem tinha IRS ou IVA a receber e fica retido, neste domínio tem havido alguma prepotência. O País tinha de mudar. Hoje há maior consciência da necessidade de cumprir os deveres fiscais. Mas não houve ainda cabeça fria para equilibrar a relação fisco-contribuinte e torná-la mais suave.

TOC – A balança está a ficar equilibrada?

A. L. X. – Timidamente. Veja-se o seguinte: a taxa de juro a que o Estado devolve o dinheiro que cobra a mais é um terço da que cobra aos contribuintes quando se atrasam no pagamento dos impostos. Há pouco dias, dizia-me um magistrado: «Essa taxa que o Estado paga é apenas uma parte, quem quiser pode meter uma acção

para pedir responsabilidade civil.» Com franqueza... Escusamos de encher os tribunais com mais processos. Mas há outros factores preocupantes. Fala-se em aumentar os prazos de caducidade e de prescrição. A eficiência e a cobrança de receitas não podem justificar tudo.

TOC – Fala-se muito em competitividade, ou na falta dela, mas o certo é que o País tem vindo a ceder terreno. Soube-se há poucos dias que perdeu mais três posições relativamente a 2006. A fiscalidade é uma das responsáveis por essa queda?

A. L. X. – Não é a única, mas é uma delas. A fiscalidade, associada à justiça e à burocracia, sobretudo nos licenciamentos a nível do imobiliário, são factores preponderantes de hesitação para o investimento estrangeiro. Portugal não é um país amigável para o investimento estrangeiro. E não é só por causa dos impostos, mas é também por causa dos impostos, do modo como funciona a máquina fiscal e a própria administração nos casos em que o agente económico precisa de licenciamentos e autorizações.

TOC – Portugal há muitos anos que se afasta da média de crescimento da UE. É compreensível que a política fiscal se mantenha?

A. L. X. – Vamos ser realistas: não temos um orçamento com grande margem de manobra. Não advogaria de um dia para o outro drásticas reduções das taxas de IRC ou IRS. Isso não é realista. Mas há coisas que não custam dinheiro ou não têm custos significativos que podemos fazer.

TOC – Quer concretizar?

A. L. X. – Responder às informações vinculativas a tempo e horas, reduzir a burocracia, garantir que as repartições de finanças dão informações homogéneas em todo o País, ter uma forma expedita de resolver os conflitos de elevado montante acima, por exemplo, dos dois ou três milhões de euros, através de uma comissão arbitral que decidisse em tempo útil. São pequenas medidas que não significam redução da receita, pelo contrário, até podem permitir um acréscimo. Portugal podia fazer muitas coisas para melhorar. Mas não. O discurso continua a ser de ataque, de perseguição de metas para chegar ao fim do ano com determinados resultados. E isso é pouco.



O fiscalista confessa-se desiludido com o *modus operandi* do fisco: «Não conheço caso algum em que, tendo o contribuinte ganho, a administração cumpra a sentença. Em geral, temos que ir com acções de execução.»

Orçamento com pressupostos irrealistas

TOC – Que comentário lhe merece a proposta de Orçamento do Estado para 2009?

A. L. X. – Parte de pressupostos que, em grande medida, são irrealistas.

TOC – Temos um Orçamento fantasioso, como já lhe chamaram?

A. L. X. – Há um pouco de fantasia nos pressupostos. Quem olhar para eles terá de concluir que a crise de que se fala, afinal, não é uma crise tão grande como isso. Portugal ainda há pouco tempo teve crescimento negativo. Crescer a 0,6 por cento não será uma coisa tão drástica. Ao mesmo tempo, os vencimentos dos funcionários públicos aumentam significativamente, não há mexidas fiscais de vulto e os apoios às famílias são muito limitados. Portanto, ninguém pode dizer que este é um orçamento para enfrentar uma crise. É um orçamento para crise nenhuma. É um orçamento para um período de vacas magras, de ciclo económico menos bom. Um orçamento para uma crise tem pressupostos e medidas diferentes. Caso contrário, não enfrenta crise alguma. É um orçamento para eleições.

TOC – O peso de toda a fiscalidade no PIB subirá 0,1 por cento. Os números parecem desmentir o discurso oficial...

A. L. X. – Porque em Portugal o discurso sobre impostos é pouco rigoroso. As pessoas pensam que baixar impostos é reduzir as taxas de IRS e IRC. Não é assim. Posso baixar a taxa nominal de IRC mas se aumentar, por exemplo, as despesas de tributação autónoma, mais do que compenso essa baixa. Foi o que aconteceu este ano. Posso dizer que vou abrandar o IRC para certas empresas, mas depois aumento o imposto do selo em 7,8 por cento e alargo a tributação deste imposto a áreas que não eram tributadas até aqui. Tenho aumentos de dois dígitos sobre os impostos das bebidas alcoólicas e



tabaco. Isto é a lógica de dar com uma mão e tirar com outra. No final, o Estado arrecada mais.

Sistema de caixa no IVA seria excelente medida de apoio à economia

TOC – A CTOC defende a alteração do modo de funcionamento do IVA. Concorda com esta proposta?

A. L. X. – A questão do IVA parece-me muito importante. Numa altura em que não há liquidez, as empresas não se podem financiar facilmente. Os bancos não emprestam, não vale a pena. Não há crédito para a economia neste momento. Como não há crédito, o mínimo que o Estado pode fazer é libertar ele próprio todo o dinheiro que é da economia e que está nas suas mãos. É o dinheiro dos reembolsos do IVA, são as facturas dos contratos celebrados que são pagas sempre muito tarde. O que a CTOC propunha é que se generalizasse mais o sistema de caixa. Isto é: não tenho que entregar ao Estado o IVA quando emito a factura, mas apenas quando o cliente me fornece os meios para poder pagar esse IVA. Esta é uma medida com que o Estado, sem perder receita, poderia ajudar à liquidez da economia. Não percebo por que o não faz. Aliás, em alguns Estados europeus, o sistema de caixa é muito generalizado. Generalizar este sistema, ainda que de forma temporária, seria uma excelente medida de apoio à economia.

TOC – E a descida do IRC?

A. L. X. – Tem efeito limitado em 2009 e um pouco maior em 2010. Isso não é medida de combate à crise. Há limites para a propaganda política. O Governo vem dizer que esta medida abrange 80 por cento das empresas, que esta é que é a verdadeira taxa de IRC e que, portanto, Portugal tem uma das taxas mais baixas, comparável com a da Irlanda. Isto é uma mistificação. Nenhum investidor estrangeiro vem para Portugal para gerar matéria colectável de 12 500 euros. Não devemos brincar com coisas sérias. O País não é competitivo e a ilusão política é negativa. Estas ilusões retiram-nos ainda mais credibilidade.



O advogado garante que em muitas empresas «a presença do TOC é o único farol de profissionalização e de rigor.»

TOC – A quebra do sigilo bancário para fins fiscais faz sentido?

A. L. X. – Tenho as maiores dúvidas sobre a legalidade do regime, tal como foi descrito. Um regime que, a partir da desconformidade entre as declarações do contribuinte e os sinais de fortuna, permite logo o acesso directo às contas bancárias, parece-me profundamente negativo. O contribuinte deve ter o direito de poder explicar de onde resulta essa desconformidade, com que meios a financiou e só se subsistirem dúvidas significativas é que se deve partir para a tentativa de aceder às contas bancárias. A destruição do sigilo bancário necessita de indícios fundados de crime.

TOC – E parece-lhe constitucional?

A. L. X. – Há grande discussão em torno do facto do sigilo bancário ter ou não tutela constitucional. Parece-me que tem, o que levantará muitas dúvidas sobre esta medida.

IMI *stressado*

TOC – As finanças vão cobrar pelos pedidos de reavaliação de imóveis. Estamos perante uma forma de desincentivar os contribuintes a manifestarem a sua discordância?

A. L. X. – Se a ideia é desincentivar a reclamação, isso é negativo, como o é a moderação do exercício de direitos com dinheiro. Mas deve haver alguma moderação. Não podemos cair na tentação de reclamar por tudo e por nada. Reclamar porque há uma diferença de cinco por cento? Neste caso estamos a abusar do tempo e recursos da administração fiscal. Mas isto é abstracto. Em concreto, o IMI foi pensado para atingir 90 por cento do valor de mercado. Hoje, assistimos a uma descida drástica do valor dos imóveis. Porventura, o modo de funcionamento do IMI está já muito *stressado*. Pequenos erros de avaliação podem ter profundo significado. Suspeito que surgirá grande conflitualidade. A administração está a prevenir-se para isso. Neste momento de crise imobiliária mundial vamos ter injustiças sistemáticas em matéria de IMI.

TOC – Corremos o risco de pagar imposto sobre um valor que o mercado já não contempla...

A. L. X. – Corremos o risco do valor patrimonial para efeitos de imposto ser um valor que ninguém no mercado dá. Isso vai acontecer com frequência. Faria um apelo para que as câmaras que estão a fixar as taxas de IMI para os próximos anos fossem prudentes. O abrandamento da fiscalidade devia ser uma medida assumida por todos os sectores do Estado. Encostar as taxas do IMI ao máximo fará as pessoas sofrer.



TOC – Em sede de IRS, como olha para o alargamento do benefício fiscal para quem tem encargos com a aquisição da habitação?

A. L. X. – Continua a ter um limite muito baixo. Pode dizer-se que estes novos fundos de investimento funcionarão muito bem e que as famílias poderão aliviar o seu problema. Só que estou bastante descrente. Tal como S.Tomé...

TOC – Não parece muito convencido com essa solução...

A. L. X. – Não há magia. Alguém tem que ganhar dinheiro para os produtos poderem funcionar. Um produto em que se vende a casa, fica-se a pagar uma renda substancialmente inferior ao que se pagava ao banco no empréstimo, é uma magia que precisa de ser explicada. É preciso saber quem vai financiar esses fundos. Por agora, só a Caixa Geral de Depósitos avançou. E isso não chega para os problemas que vão surgir.

Offshores não acabam por decreto

TOC – A magia com os números foi responsável pela crise financeira. Parece-lhe que estamos a viver um momento de viragem com grande impacto no futuro?

A. L. X. – Sem dúvida. As pessoas aprendem com os seus erros, pelo menos durante algum tempo.

As crises do capitalismo mostram isso. Boa parte do crescimento e do bem-estar foi feito com esta mentalidade e com estes instrumentos que hoje criticamos. Se reduzirmos a possibilidade de os bancos emprestarem ou alavancarem com produtos financeiros do tipo daqueles que estão ligados a esta crise, obviamente que vamos travar o crescimento. Não teremos hipóteses de crescer ao ritmo dos últimos 10 ou 20 anos. Nesse sentido, vamos conhecer um tempo diferente, em que a passada será mais curta, pelo menos durante algum tempo. O paradigma do desenvolvimento super alavancado no crédito e nos produtos financeiros vai acabar durante muito tempo,

porque não haverá confiança para isso. Mas vamos continuar a ter economia de mercado. Os Estados, que agora estão a tomar fatias importantes no capital dos bancos, vão querer fazer reprivatizações e reaver o dinheiro. Não me parece que haja uma alteração de paradigma no sentido de uma mudança de economia. Ninguém fala na estatização.

TOC – As medidas tomadas vão no bom caminho?

A. L. X. – Sim, e por isso parecem-me despropositadas muitas críticas. A ideia de que se está a ajudar os banqueiros é errada. A destruição dos bancos, a falência em cadeia, atingiria sobretudo as pessoas mais desfavorecidas.

TOC – Na Europa fala-se agora na abolição dos offshores. Parece-lhe uma medida sensata e aplicável a breve prazo?

A. L. X. – Os *offshores* existem e estão lá. Não é possível aboli-los de forma unilateral. Não é possível acabar com eles por decreto. Podemos tomar medidas que impeçam ou tornem muito difícil a sua utilização. Na regulação portuguesa, o próprio Banco de Portugal estava muito em cima da utilização dos *offshores*, apesar de poder ter havido falhas, como é do domínio público. Precisamos é que os utilizadores exibam, provem

e demonstrem todos os movimentos feitos com essas entidades. Os *offshores* vão existir sempre. Isto é uma conversa demagógica. Não foram os *offshores* que fizeram a crise. O que fez a crise foi uma avaliação deficiente das consequências de ter activos a garantir outros activos que não eram suficientes. O que fez a crise foi os bancos emprestarem várias vezes os activos de que dispunham.

TOC – Falou em algumas razões que ajudam a explicar a crise. Há também quem defenda que a sua origem estará na fácil manipulação das normas internacionais de Contabilidade. Concorda com esta visão?

A. L. X. – Relativamente aos hábitos contabilísticos que tínhamos em Portugal, baseados no POC, as normas internacionais são um grande avanço. A adopção das NIC é um grande avanço em matéria de transparência. Se elas são mais flexíveis...

TOC – Mais permeáveis à manipulação...

A. L. X. – Talvez sejam. Admito que isso se combata com mais controlo e mais regras. Não admito que possamos abdicar das NIC. No nosso País são grande factor de transparência. As NIC obrigam a que eu, mesmo que não venda, mesmo que não realize, tenha o valor dos meus activos aferidos pelo mercado todos os anos...

TOC – Estamos a entrar no campo do justo valor, precisamente um dos grandes pontos de discordância nas NIC...

A. L. X. – A minha experiência como administrador de uma sociedade cotada diz-me que essas possíveis vulnerabilidades à manipulação possam resolver-se com o aumento do controlo dos auditores e das instâncias de regulação.

TOC – «O modelo de globalização e desregulamentação explodiu», diz George Soros. É também o seu ponto de vista?

A. L. X. – É. Abrimos as trocas de capitais e de informação em todo o mundo e não tínhamos nenhuma instância que comandasse esta vida internacional. Há muitos anos que se falava dos riscos que esta situação poderia trazer. Num certo sentido, o modo como esta crise alastrou a todo o mundo mostra isso que George Soros diz: estamos perante a explosão da globalização. Ou

seja, vivemos até aqui as suas vantagens mas, de repente, somos apanhados pelas desvantagens maiores.

TOC – É urgente a criação de um organismo intercontinental para regular todas essas matérias?

A. L. X. – Vai ser difícil, os Estados não estão dispostos a perder a sua soberania. Mas o modo como a crise está a ser enfrentada mostra que só em conjunto é possível obter resultados. Isto é um sinal e uma oportunidade para que se crie algo de novo.

TOC são auxiliares imprescindíveis

TOC – Como avalia o trabalho dos TOC nas empresas?

A. L. X. – Os TOC têm um papel de elevada importância. O tecido das PME, sobretudo no Norte, é composto por empresas com uma certa tradição mas que demoraram algum tempo a apostar na formação dos seus quadros e dirigentes. Como não evoluíram com rapidez, felizmente existe uma classe de profissionais que, por natureza, tem de estar actualizada e que é uma presença indiscutível, porque obrigatória, e imprescindível nas empresas. Estas, por pequenas que sejam, não podem prescindir do Técnico Oficial de Contas. Conheço muitos casos em que a presença do TOC é o único farol de profissionalização e de rigor a que se podem agarrar. Essa missão é de extrema importância.

TOC – A sociedade olha hoje de forma diferente para estes profissionais?

A. L. X. – As obrigações fiscais e declarativas aumentaram brutalmente. A complexidade do tratamento de papéis e de informações que uma empresa, mesmo pequena, tem que enfrentar, é muito grande. No passado podia ter-se a ideia de que o TOC era simplesmente um homem que fazia umas contas nos livros. Hoje sabe-se que não. Estamos a falar de profissionais que sabem de salários, de Segurança Social, de coimas, de reclamações, de como se dirigir ao fisco, de como preencher as declarações, que conhecem obrigações em matéria de ambiente ou disposições camarárias. Os TOC tornaram-se multifacetados e um auxiliar de gestão imprescindível. A opinião pública já não tem hoje a ideia do manga-de-alpaca. É raro ver alguém dizer que não faz o que o seu TOC disse para fazer. ■