



# Cobrador sem fraque



Viagem ao fisco português, uma máquina que arrecada cerca de 35 mil milhões de euros de dinheiro para o Estado

“Até para pagar fazem fila” rezava um slogan grafitado numa repartição do fisco

Texto Ana Sofia Santos

**C**OM O FISCO, paga-se sempre e nunca se questiona, porque naturalmente depois é-se obrigado a pagar mais. A frase pertence a Eça de Queiroz e foi escrita em *As Farpas*, de 1871, tendo sido citada pelo ex-diretor-geral dos Impostos, Paulo Moita Macedo, numa apresentação recente sobre os desafios para o sistema fiscal.

O sentido de humor sempre pautou as intervenções daquele que foi o mais falado líder da Direcção-Geral dos Impostos (DGI), a maior “empresa” do país com receitas de cerca de 35 mil milhões de euros por ano

**2824**

processos para levantar o sigilo bancário dos contribuintes, entre 2007 e 2009, que culminaram em

**145**

decisões de levantamento do segredo e

**2591**

autorizações voluntárias

que, porém, não chegam para alimentar o apetite voraz do Estado.

A administração fiscal tem vivido uma revolução nos últimos anos. Apesar de ter emagrecido substancialmente, é hoje mais eficaz, moderna e desenvolveu meios para combater a fraude e evasão fiscais. Mas há ainda um longo caminho a percorrer, reconhecem os responsáveis ouvidos pela EXAME. O investimento na qualidade da atuação do fisco não pode parar pois há ainda muitos bloqueios que teimam em emperrar a engrenagem da máquina.

Não é preciso recuar muito no tempo, para identificar o momento da mudança. Paulo Macedo foi o operacional que colocou

**ECONOMIA & CONJUNTURA FISCO** →

Mais de

# 6 milhões

de processos de contraordenação instaurados, no último triénio, pela DGCI. O tempo de instauração de processos passou, nos últimos três anos, de seis para dois meses desde a prática da infração até à instauração do processo de contraordenação. O tempo médio de conclusão dos processos passou de sete para três meses

em marcha as grandes inovações tecnológicas que transformaram o fisco, constituído por 345 repartições de finanças. O mentor de tal revolução foi o falecido ex-ministro das Finanças, Sousa Franco.

Porém, foi com a liderança de Paulo Macedo, quadro de topo requisitado ao Millennium BCP, que o fisco ganhou outra dinâmica. Paulo Macedo trouxe para a administração pública as regras da gestão do privado, introduziu eficiência e eficácia e, sobretudo, apontam hoje muitos dos que trabalharam com o ex-diretor, soube motivar os trabalhadores para o cumprimento de objetivos. Foi nesta fase que a cobrança coerciva de dívidas fiscais começou a atingir recordes, que se lançou a famosa lista de devedores, que se automatizaram as penhoras de bens e começou a criar-se um sentimento de que, afinal, a administração fiscal está atenta.

**OPERAÇÃO FURACÃO É VIRAGEM HISTÓRICA**  
 Rebentou o escândalo Operação Furacão, o maior caso de fuga aos impostos alguma vez investigado em Portugal. Os nomes de grandes bancos, grandes empresas e grandes escritórios de advogados vieram parar às páginas dos jornais. Houve megabuscas, primeiro aos bancos: BPN, Finibanco, Millennium BCP e BES. E depois foi a vez de serem visitadas a Delta Cafés, Soares da Costa, Mota-Engil, Porto Editora, Texto Editora, empresas fiduciárias e sociedades de advogados. A Media Capital, e os empresários Joe Berardo e Horácio Roque, recentemente falecido, também foram envolvidos.

O caso marcou uma viragem na história da administração fiscal, não só pela importância dos contribuintes e montantes avultados em causa, mas também pela forma como o esquema veio à tona água e pelo facto do processo ter chegado ao Ministério Público (MP). De lá para cá, o caso arrefeceu e acabaram atenuadas as consequências para os quase 400 arguidos, mas permanece na memória como tudo começou. Numa mera diligência, fiscais da Inspeção Tributária de Braga tropeçaram numa falcatura bancária que permitia às empresas pagarem menos impostos. Era o fio de um grande novelo.

**EMARANHADO LEGAL DE UMA LIQUIDAÇÃO**

Paulo Macedo foca o aumento da equidade, sofisticação, mas também da complexidade da máquina fiscal. Como exemplo da complexidade mostrou, na apresentação na Associação Fiscal Portuguesa, um esquema com todos os passos inerentes à contestação de uma liquidação adicional de impostos. Um emaranhado de procedimentos perante os quais o contribuinte comum desarma.

Um cenário que é mais preocupante, tendo em conta que os erros da máquina persistem. A informação agilizou muito o trabalho dentro das repartições, mas continua a haver casos de contribuintes que são contactados pelo fisco por causa de dívidas que não existem. As tecnologias desumanizaram parte do trabalho dos serviços e já aconteceu os computadores das Finanças dispararem milhares de notificações por contraordenações que não existiam. Os problemas têm sido assumidos pela tutela que os corrige, mas há litígios que se arrastam por muito tempo até que o contribuinte consiga fazer prova de que nada deve ao erário público.

Aliás, desde que a o fisco se tornou mais agressivo dispararam as queixas à Provedoria de Justiça, que em determinada altura deixou de ter mãos a medir com as reclamações de contribuintes que se sentem injustiçados com a atuação da administração fiscal. A maioria dos problemas coloca-se ao nível do reconhecimento de benefícios fiscais, a tributação de mais-valias imobiliárias (preveem-se novas complicações com a recente mudança da lei), os atrasos nos reembolsos de impostos, o regime simplificado e a dupla tributação internacional.

**A FALTA DE JUSTIÇA TRIBUTÁRIA**

A verdade é que falta justiça tributária, uma das críticas mais apontadas à administração dos impostos. “Há certamente que reposicionar e recolocar o contribuinte em primeiro lugar,

no centro do sistema fiscal, enquanto sujeito de deveres (o principal é pagar os impostos devidos), é claro, mas também de direitos e de garantias, algumas que têm vindo a perder-se com a informatização de alguns procedimentos”,

foca o ex-ministro das Assuntos Fiscais, Rogério M. Fernandes Ferreira.

Uma situação que leva a outro problema: “A morosidade na apreciação e decisão dos processos apresentados pelos contribuintes por parte da administração fiscal e, principalmente, pelos tribunais.” O fiscalista aponta que esta situação “é incompatível com a eficácia da cobrança que se está a incutir no fisco”. Ou seja, com os tribunais entupidos os contribuintes não têm, de facto, direitos. “Agilizar o processo de justiça fiscal” é uma “das milhares de coisas que faltam fazer, apesar dos progressos significativos”, aponta Paulo Macedo.

O ex-diretor-geral deixa dois recados: “A sustentabilidade da receita fiscal depende

**142 234**  
 inspeções em 2009, mais  
**4351**  
 ações face ao ano anterior

# 14,1 mil milhões

de euros, é o total acumulado de todos os impostos que estão em falta nos cofres do Estado. Este valor é superior a 8% do produto interno bruto e praticamente solucionava o problema das contas públicas



**O fisco precisa de rejuvenescer os seus quadros e de aumentar o número de inspetores, que não chega aos 2 mil**

A cobrança coerciva somou

**1326,4**  
milhões de euros,  
mais 6% face ao objetivo de  
**1250 milhões**  
traçado para 2009

muito da qualidade da administração tributária e sem uma boa administração a consolidação centrada sobre a vertente da despesa não é sustentada, nem sustentável.”

#### AUMENTO DOS INQUÉRITOS FISCAIS

Sobre a lentidão da justiça, João Amaral Tomaz, o primeiro secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de José Sócrates, lembra que “o número de inquéritos criminais fiscais tem vindo a aumentar significativamente nos últimos anos”, apontando que grande parte dos crimes respeita ao abuso de confiança

fiscal (quando um contribuinte não entrega imposto retido a favor do Estado). Aqui a ineficiência, considera o ex-governante, respeita aos valores de impostos em falta a partir dos quais os contribuintes incorrem em crime, que “são muitíssimo mais reduzidos do que os que vigoram na maioria dos nossos parceiros comunitários, particularmente Espanha e França”.

A consequência, reforça Amaral Tomaz, é o “entupimento do MP e dos tribunais com processos de montantes pouco significativos”. “Acho preferível aplicar coimas adequadas e libertar o MP para as grandes fraudes”, aconselha, enquanto deixa o alerta de que este tipo de situação “acaba por constituir uma preciosa ajuda para os grandes defraudadores”.

Outra questão que está comprometer a atividade da DGCI é a redução do número de colaboradores. Em 2004, o fisco tinha 11 560 trabalhadores e, em maio de 2010,

eram 10 550, segundo dados atualizados pelo Ministério das Finanças. Amaral Tomaz avisa que “a redução de efetivos não é ilimitada e deverá ter em conta o *benchmark* do rácio do número de funcionários *versus* o número de contribuintes”. O professor e fiscalista fez as contas e, a partir de relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional, constatou que a tutela tem que

ficar em alerta quando o número de funcionários da DGCI ficar aquém dos 10 mil, o que já não está longe.

“Urge o rejuvenescimento dos quadros da DGCI com a entrada de novos funcionários”, considera Amaral Tomaz. Quanto ao número de inspetores

(1884, em finais de 2009) “é manifestamente insuficiente, continuando a representar menos de 20% do total, contrariamente ao que acontece na esmagadora maioria dos países da OCDE”, frisa Amaral Tomaz. O ex-

**2,4 milhões**  
de declarações de IRS (modelo 3),  
disponíveis na internet, foram  
pré-preenchidas pela administração  
fiscal, num universo de cerca de  
**4,4 milhões**

→ **ECONOMIA & CONJUNTURA FISCO**

**41 139**

marcações de vendas coercivas de bens para pagarem impostos em dívida, em 2009

governante critica o atraso no recrutamento de licenciados em direito, “anunciado há alguns anos e que, parece, vai agora iniciar os primeiros passos”.

Marcelo Castro, vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, também aponta o dedo à redução de quadros e ao elevado número de vagas por preencher em serviços com grande volume de trabalho. “De ano para ano a administração fiscal perde, em média 500 pessoas”, uma situação que está refletir-se, sobretudo, na (falta de) qualidade do atendimento ao público, garante o sindicalista. “Hoje, trabalhar em Lisboa e no Porto é um caos”, refere o sindicalista.

**AVALIAÇÕES SÃO PERVERSAS**

Outra questão que está a afetar o clima laboral na DGCI é a o sistema de avaliação dos funcionários, adianta Marcelo Castro. “Há tensão e crispação nas repartições”, avança, apontando a razão: “A avaliação de desempenho não está concluída e há funcionários que, em julho de 2010, não sabem ainda a nota de 2009. Muitos estão há meses à espera de progredir na carreira.”

Por sua vez, Rogério Fernandes Ferreira também põe o dedo na ferida aberta da avaliação de desempenho. “A avaliação dos agentes tributários assenta ainda em critérios meramente quantitativos, o que a torna desadequada e pode, infelizmente, implicar explicações enviesadas sobre o número de execuções, das compensações e das penhoras”, considera o fiscalista, que fala na necessidade “de se proceder a auditorias mais regulares”.

Marcelo Castro avança que o sistema já está a ter efeitos perversos ao nível da inspeção. “É dramático o que está a ser feito. Os pedidos para derrogação do sigilo bancário diminuíram na ordem dos 40%. Porquê? A conclusão de processos dão pontos positivos na avaliação e o levantamento do segredo bancário leva meses. As pessoas querem é fechar processos em detrimento da verdade fiscal”, relata o sindicalista. “Como é que se pode avaliar a inspeção à peça?”, provoca. Mais uma vez Amaral Tomaz faz o contraponto nesta questão. Aponta que o “nível de eficiência da inspeção se manteve,

apesar de algumas ameaças, nomeadamente a responsabilidade civil extracontratual (que permite penalizar e pedir indemnizações aos funcionários por erros)”.

**NOVA CRISE DE LIDERANÇA**

Marcelo Castro indica que existem hoje “novos problemas que não tínhamos há três anos”. Começa por apontar o dedo ao atual diretor-geral dos Impostos, José Azevedo Pereira: “Neste momento, a DGCI carece de liderança, atravessamos uma crise de identidade desde que Paulo Macedo foi embora”, diz sem papas na língua. “Com o anterior diretor-geral existia liderança pela capacidade de motivar os recursos humanos para atingirem metas e terem um melhor desempenho. As pessoas estão desmotivadas e há um clima de medo por causa da forma como foi desenhado o sistema de avaliação”.

Amaral Tomaz – que começou a atividade profissional, em novembro de 1968, na DGCI e deixou o cargo de secretário de Estado em 2008 – não concorda no que toca à alegada crise de liderança. “Os diretores-gerais da DGCI, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), todos eles com enormes qualidades de gestão e liderança, embora diferentes, são os mesmos em que me suportava no final do meu mandato. A continuidade de liderança possibilitou, nas três direcções-gerais, uma transição sem sobressaltos”, garante.

Amaral Tomaz aponta várias melhorias desde que deixou a secretaria dos Assuntos Fiscais como, por exemplo, “a redução dos prazos de resposta às reclamações, um

Mais de **3 milhões**

de penhoras automáticas foram feitas entre 2007 e 2009

projeto liderado com empenho pelo diretor-geral”. A percentagem de declarações de IRS apresentadas via internet “ultrapassa as minhas previsões, nunca pensei que se atingisse o limiar dos 80% já em 2010”. E, neste campo, foca ainda as validações no preenchimento do IRS que têm vindo a ser ampliadas e melhoradas, “potencializando a deteção precoce dos erros”. Em suma, com as declarações eletrónicas “os contribuintes evitam transtornos burocráticos, além de eventuais coimas e a DGCI, por seu lado, pode afetar os funcionários para tarefas de maior valor acrescentado”.

**DOR DE CABEÇA DAS SOBRETAXAS DE IRS**

Outro ponto positivo, na opinião de Amaral Tomaz, é “a capacidade de adaptação da DGCI aos novos desafios, sobretudo quando as opções são ditadas por razões políticas que subalternizam as questões relacionadas com a sua operacionalidade”.

“Nas questões legislativas não se devem ignorar as consequências informáticas quer para a DGITA, quer para os operadores económicos”, refere Amaral Tomaz. A

criação recente das sobretaxas de IRS são um caso que poderá dar dores de cabeça quer ao fisco, quer aos contribuintes para se adaptarem às novas taxas e novas fórmulas de cálculo. Fica o conselho de Amaral Tomaz: “Qualquer modificação legal deve ser previamente testada nos serviços que a vai aplicar e controlar e, se possível, com os utilizadores, onde se incluem empresas, revisores, técnicos oficiais de contas e empresas de *software*.”

Mas há outra bomba-relógio, identifica Marcelo Castro. O facto de se ter perdido o ciclo de renovação tecnológica. “Continuamos a ter computadores obsoletos que não permitem a trabalhar com as aplicações mais recentes. Há cada vez mais programas e os funcionários não conseguem aceder-lhes.” Como este estrangulamento, a máquina pode vir a ficar mais perra. ■

**9475**

processos-crimes remetidos para o MP, entre 2007 e 2009. O abuso de confiança fiscal é o tipo de crime mais usual e corresponde à não entrega de imposto retido a favor do Estado de valor superior a

**7500 euros**

**1492**

condenados por crimes fiscais em 2009, dos quais

**315**

tiveram a prisão como sentença. Na maioria dos casos a pena ficou suspensa e dependente da regularização da situação fiscal.

**14**

contribuintes foram mesmo parar atrás das grades