

compilações doutrinais
VERBOJURIDICO

INQUISIÇÃO FISCAL

DR. PEDRO CORREIA GONÇALVES

JURISTA
DOUTORANDO EM DIREITO PENAL



verbojuridico®

JUNHO 2009

Título: INQUISIÇÃO FISCAL

Autor: Dr. Pedro Correia Gonçalves
Jurista. Doutorando em Direito Penal na Escola de Direito de Lisboa, da Universidade Católica Portuguesa

Data de Publicação: Junho de 2009

Classificação: Direito Fiscal

Edição: Verbo Jurídico © - www.verbojuridico.pt | .eu | .net | .org | .com.

Nota Legal: Respeite os direitos de autor. É permitida a reprodução exclusivamente para fins pessoais ou académicos. É proibida a reprodução ou difusão com efeitos comerciais, assim como a eliminação da formatação, das referências à autoria e publicação. Exceptua-se a transcrição de curtas passagens, desde que mencionado o título da obra, o nome do autor e da referência de publicação.



Ficheiro formatado para ser amigo do ambiente. Se precisar de imprimir este documento, sugerimos que o efective frente e verso, assim reduzindo a metade o número de folhas, com benefício para o ambiente. Imprima em primeiro as páginas pares invertendo a ordem de impressão (do fim para o princípio). Após, insira novamente as folhas impressas na impressora e imprima as páginas ímpares pela ordem normal (princípio para o fim).

INQUISIÇÃO FISCAL

Dr. Pedro Correia Gonçalves ¹

— JURISTA —

SUMÁRIO:

No âmbito fiscal, assim como nas restantes áreas da Governação ou da vida em Comunidade, os fins não justificam os meios. Dito de outra forma, o combate à fraude e evasão fiscal, que se impõe, não pode servir para alicerçar e justificar toda e qualquer medida de política fiscal, nem a violação impudente da vida íntima ou da esfera privada dos contribuintes. Já o dizia Armindo de Sttau Monteiro. A propósito da Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, escreveu um breve Artigo intitulado “Inquisição Fiscal”, cuja actualidade é por demais evidente

**“The avoidance of taxes is the only intellectual pursuit
that carries any reward”**

John Maynard Keynes
(1883 - 1946)

A riqueza do Direito encontra-se, não raras vezes, nas palavras e nos escritos dos seus estudiosos e dos seus intérpretes. Na sua já longínqua História, foram produzidos inúmeros estudos jurídicos e artigos doutrinários que, pela clareza de ideias e clarividência dos seus Autores, constituem hoje autênticas pérolas do saber jurídico, cuja leitura e consulta proporcionam, também por isso, verdadeiros momentos de prazer intelectual e de enriquecimento pessoal.

Há relativamente pouco tempo, tivemos o privilégio de ler um Artigo escrito pelo Doutor Armindo de Sttau Monteiro, antigo Professor Catedrático da Universidade de Lisboa e distinto político português², intitulado “*Inquisição Fiscal*”³. O seu título intrigou-nos e a sua actualidade é por demais evidente. As suas frases, uma após outra, cheias de

¹ Jurista. Doutorando em Direito Penal na Escola de Direito de Lisboa, da Universidade Católica Portuguesa.

² Armindo Rodrigues de Sttau Monteiro (1896-1956). Doutor em Direito e Professor Catedrático da Universidade de Lisboa, foi o primeiro aluno que ascendeu ao magistério depois de feito o curso completo na Faculdade de Lisboa. Subsecretário de Estado das Finanças (1930-31), Ministro das Colónias (1931-35), Ministro dos Negócios Estrangeiros (1935-36), Embaixador de Portugal em Londres (1936-43). Foi igualmente um distinto Economista. Para maiores desenvolvimentos biográficos, vide «MONTEIRO, Armindo» in *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Volume XVII. Porto: Página Editora, 1998, p. 721.

³ MONTEIRO, Armindo de Sttau, «Inquisição Fiscal». In *O Direito, Revista de Jurisprudência e Legislação (1868-1968), Antologia de Estudos Jurídicos publicados nas suas páginas*, Vol. II (1919-1943). Lisboa: Coimbra Editora, Lda., 1968, pp. 45 a 48.

sapiência e de intemporalidade, demonstram, igualmente, a coragem de um homem numa época em que a crítica pública dificilmente era aceitável. Bem sabemos que o Mundo Académico sempre respirou uma liberdade mais ampla, sendo o contraditório bem tolerado entre os distintos Pares. Mas tal não retira peso a nenhuma das palavras escolhidas e escritas pelo Doutor Sttau Monteiro para criticar, de forma veemente, a Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, entendida por si como a porta de entrada para o “campo da inquisição fiscal”⁴.

Não constitui objecto deste modesto artigo, nem estudar a Reforma Fiscal de 1922, considerada o embrião do actual Sistema Fiscal português, nem aferir da bondade das medidas fiscais nela previstas, nem das críticas que Sttau Monteiro lhes dirigiu. É sim nossa intenção expor e comentar os ensinamentos de Sttau Monteiro, verdadeiras lições de política fiscal, cobertas de uma actualidade indesmentível.

Tendo como pano de fundo a Lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, Sttau Monteiro começa por afirmar que “têm as angústias do momento servido para explicar a dolorosa necessidade da quebra do sigilo dos negócios particulares aos olhos do fisco. Mas, por graves que sejam as condições que atravessamos e imperiosas as suas exigências, não bastam elas para justificar medidas de tão acentuada violência como esta de colocar o comerciante na contingência de suportar um imposto iníquo ou de se desagrar dele pela revelação aos agentes do Tesouro dos segredos da sua contabilidade”⁵. Constitui lugar comum afirmar que a História se repete. Em nosso entender, será mais correcto dizer que é o Homem quem faz repetir a História. A este propósito, lembremos a medida proposta pelo Governo, para o combate à fraude e evasão fiscal, que previa a possibilidade da Administração Fiscal aceder às contas bancárias dos contribuintes sempre que estes reclamassem ou impugnassem judicialmente um acto tributário. Tal possibilidade foi considerada, e bem, pelo Tribunal Constitucional como inconstitucional, pois entenderam os distintos Conselheiros que o sigilo bancário “se integra na reserva da intimidade da vida privada dos cidadãos”, particularmente numa das suas manifestações, a da “autodeterminação informativa”⁶, e que, podendo ser levantado, não o devia ser como corolário directo do direito de reclamação⁷. Não fora o Tribunal Constitucional, e fazendo nossas as palavras de Sttau Monteiro, o contribuinte português ficaria inexoravelmente “na

⁴ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 45.

⁵ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 45.

⁶ Por autodeterminação informativa “poderá entender-se o direito de subtrair ao conhecimento público factos e comportamentos reveladores do modo de ser do sujeito na condução da sua vida privada. Compete a cada um decidir livremente quando e de que modo pode ser captada e posta a circular informação respeitante à sua vida privada e familiar”. ACÓRDÃO N.º 442/2007 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, de 14 de Agosto de 2007.

⁷ *Idem*.

contingência de suportar um imposto iníquo ou de se desagrar dele pela revelação aos agentes do Tesouro dos segredos da sua contabilidade”⁸. É certo que urge continuar com o combate à fraude e evasão fiscal; “compreende-se que o Estado agrave taxas tributárias, crie contribuições novas, alargue a incidência de contribuições velhas; compreende-se que acautele a arrecadação das suas receitas e que procure evitar que a fraude desvirtue o alcance das leis de impostos, fazendo das previsões orçamentais uma simples fantasia numérica. Mas disto à intervenção do Tesouro na vida comercial (leia-se hoje “vida privada”), colocando o contribuinte na necessidade de o deixar fiscalizar, investigar, sondar, verba a verba, o deve e o haver, a conhecer minuciosamente o movimento das transacções (...) vai um mundo”⁹. De facto, no âmbito fiscal, assim como nas restantes áreas da Governação ou da vida em Comunidade, os fins não justificam os meios. Dito de outra forma, o combate à fraude e evasão fiscal, que se impõe, não pode servir para alicerçar e justificar toda e qualquer medida de política fiscal, nem a violação impudente da vida íntima ou da esfera privada dos contribuintes. Existem outras formas mais simples e exequíveis de travar esse combate, que não passam pelo levantamento discricionário, automático e *quicá* arbitrário do sigilo bancário. E no seio desses instrumentos de combate, a criminalização do enriquecimento ilícito ocuparia indubitavelmente um lugar privilegiado.

Depois de feitas aquelas considerações iniciais ou introdutórias, Sttau Monteiro segue afirmando que “o equilíbrio das nossas finanças exige, mais do que nunca, pesados sacrifícios ao contribuinte. O dever fiscal apresenta-se hoje na primeira linha de todos os grandes deveres sociais. Fazer com que cada um pague honestamente a sua parte, mais do que um direito do Estado, é uma sua obrigação imprescindível. Se uma aguda vigilância se não opuser à deslealdade dos maus contribuintes, cairá esta sobre os bons, agravando ainda a sua situação. E os mais elementares princípios de justiça reclamam protecção para o que é honesto, desconfiança e severidade para o que prevarica”¹⁰. Nada de mais verdadeiro se podia hoje afirmar. Com efeito, o dever de pagar impostos consubstancia um autêntico dever social e um imperativo de cidadania. Fazer pagar quem não paga constitui não apenas um dever estadual, como o alargamento da base tributária contribuirá para um progressivo abaixamento da carga fiscal. Mas, para tanto, “a inquisição fiscal é pura miragem. Nem acoberta os interesses dos bons da perversidade dos maus, nem evita que a

⁸ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 45.

⁹ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 45.

¹⁰ *Idem.*

fraude nasça e se propague, nem defende os interesses do fisco”¹¹. Com efeito, não está de todo provado que um controlo desmesurado da vida privada, económica e fiscal do contribuinte jogue a favor de um maior cumprimento por parte deste. Muito pelo contrário. Como já sublinhámos, existe a obrigação cívica de pagar impostos, mas não nos parece lícito exigir que se pague mais do que aquilo que é justo¹², nem se mostra sensata a construção, em torno do contribuinte, de uma rede legal e normativa tão espessa e intrincada que o sufoque. Em boa verdade, “o alto rendimento de um tributo depende da simpatia do contribuinte”¹³, sendo que “a volta à inquisição fiscal representa o regresso a um regime de relações de ódio entre os contribuintes e o fisco, o regresso a uma situação em que cada colecta é a promessa de um pleito e cada contribuinte a ameaça de um litigante permanente. O resultado não-de senti-lo as receitas públicas”¹⁴. Aqui fica mais um retrato fiel e actual da vida fiscal portuguesa. O contribuinte, acochado e altamente vigiado e investigado, tem tendência a tornar-se relapso e desconfiado da actuação da máquina fiscal. Tanto assim é que, entram todos os anos nos Tribunais Tributários cerca de 10 mil processos, encontrando-se pendentes naqueles mesmos Tribunais, em finais de 2007, mais de 38 000 processos. A soma em causa já ultrapassa largamente os 13 mil milhões de euros e é sabido que a Administração Fiscal perde cerca de 80-90% dos processos que são decididos em tribunal. Perante este cenário preocupante, que nos deve interpelar a todos, cremos que será de defender um sistema fiscal mais transparente, normativamente mais simples e temporalmente mais estável. O actual sistema fiscal português, para além de complexo, tem-se mostrado altamente mutável. Em nossa opinião, a complexidade não serve o objectivo de combate à fraude e evasão fiscal, antes a possibilita pelos subterfúgios que o emaranhado da lei vai permitindo. Por seu turno, a sua mutabilidade cria instabilidade junto dos sujeitos passivos tributários e mostra-se violadora, em nosso entender, dos velhos princípios da segurança e certeza jurídicas. Um sistema fiscal normativamente mais simples e temporalmente consolidado será certamente um sistema fiscal mais transparente, mais claro e tributariamente mais justo. Por outro lado, é nossa convicção profunda que a máquina fiscal não deverá ser temida, mas antes conhecida pela

¹¹ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 46.

¹² A ideia de que todo o imposto deverá ser justo tem sido considerada pela Doutrina especializada como uma ideia-chave. Nesta medida, o princípio da justiça surge como um dos mais importantes princípios jurídicos da Teoria Jurídica do Imposto. A este respeito, têm-se digladiado algumas Teorias, entre as quais destacamos: a Teoria do Sacrifício, segundo a qual o imposto só poderá ser considerado como justo se acarretar para todos os contribuintes um sacrifício semelhante ou proporcional; a Teoria do Benefício, nos termos da qual um imposto é justo quando proporcionado ao benefício recebido pelo sujeito passivo tributário; e a Teoria das Faculdades, a mais *sui generis*, que defende que um imposto só será justo quando cada um dos sujeitos passivos tributários contribuir para o erário público na medida das suas faculdades.

¹³ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 46.

¹⁴ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 47.

sua rectidão em termos de actuação, porque respeitadora dos mais elementares direitos dos cidadãos, e respeitada pelos contribuintes. Com efeito, “o interesse do Tesouro, o seu bem entendido interesse está em se ocultar aos olhos de todos, em aparecer só nas raras ocasiões dos pagamentos. Perseguir o contribuinte, prender à sua a vida dele – é tornar-se numa sombra odiada, inutilmente odiada. Com o rancor aos processos da fiscalização tributária vem abraçado o rancor ao sistema que sustenta. E daí à luta, surda mas constante, para o aniquilar, só vai um passo. Anda a história financeira cheia dos ecos das derrocadas de impostos provocadas pela aversão geral a detalhes de funcionamento. Suprimi-los é uma atitude inteligente – é como tirar da base de um edifício precioso a mina que o pode fazer saltar”¹⁵. Nada de mais verídico e sapiente! Mas, como afirma Sttau Monteiro, “a lição é velha – repete-a a história inalteravelmente desde as mais antigas organizações tributárias – mas nem por isso a sabem aproveitar ainda”¹⁶.

¹⁵ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 48.

¹⁶ MONTEIRO, Armindo de Sttau, *ob. cit.*, p. 47.

NOTA BIOGRÁFICA DO AUTOR

Pedro Correia Gonçalves, natural de Loulé, Algarve. Licenciado em Direito pela Universidade Católica Portuguesa, frequentou um Curso Intensivo sobre Organização do Tempo de Trabalho na Universidade Católica Portuguesa (2006) e é Pós-Graduado em Direito Penal Económico, também pela Universidade Católica Portuguesa (2006/2007). Concluiu recentemente o Curso de Mestrado e de Doutoramento em Direito Penal na Escola de Direito de Lisboa, da Universidade Católica Portuguesa, sendo Doutorando em Direito Penal na mesma Universidade. É Jurista de profissão.

Outras obras do Autor:**Livro:**

- *O Estatuto Jurídico do Doente Mental*, com referência à Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Lisboa: Quid Juris, Sociedade Editora, 2009;

Artigos Jurídicos:

- «Combatendo o Branqueamento de Capitais: A Directiva 2005/60/CE, de 26 de Outubro de 2005», Lisboa, 2008, 31 pp., publicado in: <<http://www.verbojuridico.net/>>;
- «Do Crime de Corrupção de Substâncias Alimentares ou Medicinais», *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 54 (Junho), Coimbra: Associação Portuguesa de Direito do Consumo, 2008, pp. 11 a 40;
- «O Direito à Integridade Física dos Doentes Mentais à luz da Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG)*, Vol. 32, n.º 2 (Julho/Dezembro), Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2008, pp. 197 a 209.