

SIMPLICIDADE E COMPLEXIDADE DO SISTEMA FISCAL: ALGUMAS REFLEXÕES¹

Cidália M. Mota Lopes

Mestre em Economia Europeia FEUC

Docente do ISCAC

RESUMO

O presente artigo versa sobre a análise da simplicidade e complexidade de um sistema fiscal, bem como dos seus factores condicionantes. Esta escolha surge na sequência da tomada de consciência da cada vez maior complexidade da legislação fiscal, bem como da erosão das matérias colectáveis com o conseqüente aumento da evasão e fraude fiscais.

Assim, é objectivo deste artigo discutir a complexidade do sistema fiscal e os meios de a controlar.

A nossa atenção vai dirigir-se, especificamente, para o objectivo da simplicidade como um fim autónomo do sistema fiscal. Para tanto, procede-se à análise do conceito de simplicidade fiscal, partindo dos factores que tornam um sistema fiscal complexo, quer para os contribuintes, pessoas singulares ou colectivas, quer para a Administração Fiscal. São postas em relevo algumas características técnicas dos sistemas fiscais que introduzem complexidade ou, ao invés, simplicidade fiscal. A definição de base de tributação, os abatimentos, as deduções à colecta e os benefícios fiscais, os regimes simplificados de cálculo da matéria tributável, a estrutura de taxas, bem como os processos de pagamento do imposto, tais como as retenções na fonte, serão objecto de análise especial. Será, ainda, tomada em consideração a forma como o legislador e a Administração Fiscal se relacionam com os contribuintes, no momento em que a lei é criada, quando é aplicada pela Administração Fiscal e quando se desenvolvem contenciosos relativamente a esta aplicação.

Procuraremos por último sintetizar em conclusões os resultados da análise.

PALAVRAS-CHAVE: Simplicidade, Complexidade, Sistema Fiscal.

ABSTRACT

This Article provides an analysis of both the simplicity and the complexity of a tax system, without forgetting its underlying factors. This option is the result of an increasing awareness of a more and more complex tax legislation, as well as the erosion of taxable amounts and the consequent increase of tax avoidance and evasion.

The purpose of this Article is, therefore, to discuss the complexity of the tax system and the ways to control it.

Our attention is particularly focused on simplicity as an autonomous goal of the tax system. For this purpose, we hereby explore the notion of tax simplicity on the basis of those factors which make a tax system complex either for taxpayers (individuals or legal persons) or the Tax Administration. Special emphasis is given to a number of technical features of tax systems, which are likely to give rise to fiscal complexity or, on the contrary, to fiscal simplicity. The definition of such issues as the taxable base,

¹ É devido um agradecimento aos Doutores António Martins e José Guilherme Xavier de Basto, pelas revisões e sugestões concedidas, as quais contribuíram para a versão final deste artigo.

tax allowances, deductions and incentives, simplified regimes for assessing the taxable amount, the tax rate schedule, together with tax payment procedures such as the withholding at source will be the object of a special analysis. There shall also be taken into consideration the relations between the legislator and the Tax Administration and taxpayers upon the creation of the law, at the moment of its application by the Tax Administration, and in case of tax litigation in relation to its enforcement.

Finally, we will try to summarize as conclusions the results of our analysis.

KEY-WORDS: Simplicity, Complexity, Tax System.

1-Introdução

2- A simplicidade como objectivo autónomo do sistema fiscal

3- Conceito de simplicidade fiscal

3.1 A simplicidade regulamentar

3.2 A simplicidade administrativa

3.2.1 Os custos administrativos

3.2.2 Os custos de cumprimento

4- Factores condicionantes da simplicidade de um sistema fiscal

4.2 Os sujeitos passivos: tributação separada ou tributação conjunta?

4.3. A base tributável, os benefícios fiscais e as deduções à colecta

4.4 Os regimes simplificados de cálculo do imposto

4.5 Estruturas de taxas

4.6 Medidas para limitar a evasão e a fraude fiscal

4.7 A relação entre a Administração Fiscal e o contribuinte

5-Notas conclusivas

6-Bibliografia

1- INTRODUÇÃO

É hoje amplamente reconhecida a complexidade cada vez maior da legislação fiscal, bem revelada pela disseminação de regimes tributários de excepção, consignando a injustiça, bem como a erosão das matérias colectáveis com o conseqüente aumento da evasão e fraude fiscais.

Na realidade, a crescente complexidade dos sistemas fiscais e a cada vez maior resistência dos contribuintes conduziram os decisores fiscais a discutir as suas linhas orientadoras, procurando a simplificação no sistema e, simultaneamente, investindo na administração, a fim de evitar a explosão da evasão e fraude fiscais para níveis intoleráveis.

É objectivo deste artigo discutir a complexidade do sistema fiscal e os meios de a controlar.

A nossa atenção vai dirigir-se, especificamente, para o objectivo da simplicidade como um fim autónomo do sistema fiscal. Para tanto, procede-se à análise do conceito de simplicidade fiscal, partindo dos factores que tornam um sistema fiscal complexo, quer para os contribuintes, pessoas singulares ou colectivas, quer para a Administração Fiscal. São postas em relevo algumas características técnicas dos sistemas fiscais que introduzem

complexidade ou, ao invés, simplicidade fiscal. A definição de base de tributação, os abatimentos, as deduções à colecta e os benefícios fiscais, os regimes simplificados de cálculo da matéria tributável, a estrutura de taxas, bem como os processos de pagamento do imposto, tais como as retenções na fonte, serão objecto de análise especial. Será, ainda, tomada em consideração a forma como o legislador e a Administração Fiscal se relacionam com os contribuintes, no momento em que a lei é criada, quando é aplicada pela Administração Fiscal e quando se desenvolvem contenciosos relativamente a esta aplicação.

Procuraremos por último sintetizar em conclusões os resultados da análise.

2. A SIMPLICIDADE COMO OBJECTIVO AUTÓNOMO DO SISTEMA FISCAL

Até há bem pouco tempo, os sistemas fiscais eram analisados fundamentalmente com base nos critérios clássicos. Estes são, como é sabido, a obtenção de receitas², a equidade tributária (na sua vertente de igualdade horizontal e igualdade vertical)³, e a neutralidade, que assegura a não interferência dos impostos no regular funcionamento dos mercados.

Só mais recentemente outros objectivos passaram a ser tidos em conta e entre estes contam-se a capacidade de concorrência com sistemas fiscais estrangeiros e a simplicidade, que permite a minimização dos custos administrativos e o controle da evasão.

O objectivo da simplicidade e a decorrente possibilidade de uma administração eficaz passaram, pois, a ter autonomia relativamente aos demais objectivos de tributação.

A ideia não é de todo nova. Remonta a Adam Smith, nas suas célebres máximas sobre os impostos em geral, algumas das quais se referem a aspectos de administração dos impostos.⁴

Assim, na segunda máxima, Adam Smith defendia a certeza e simplicidade do imposto, já que “a certeza do que cada indivíduo deve pagar é, na tributação, um assunto de tão grande importância que, parece, um grau considerável de desigualdade não constitui de perto um mal tão grande como um pequeno grau de incerteza”⁵.

² Este objectivo traduz a medida em que o sistema proporciona ao Estado receitas consideradas suficientes para fazer face às despesas públicas e para permitir assim ao Estado cumprir os objectivos que se propõe alcançar nos planos económicos, político e sociocultural.

³ Uma primeira questão na análise da equidade é, pois, qual o critério a ser utilizado para a classificação daqueles que são considerados iguais e para o estabelecimento de normas adequadas de diferenciação. Dois princípios têm sido propostos com essa finalidade: o do benefício e da capacidade de pagar. Ambos os princípios apresentam dificuldades de ordem pragmática em relação ao propósito de identificar os iguais, identificando e quantificando benefícios, num caso, ou capacidade de pagar no outro. (Sobre este assunto ver: Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra Editora, 2002, 370 pp.; e, Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, Almedina, 2000, 630 pp.)

⁴ Smith, Adam, *Riqueza das Nações*, Volume II, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 485 a 489.

⁵ Smith, Adam, *Riqueza das Nações*, Volume II, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 486.

Na terceira máxima, refere-se à conveniência de pagamento, isto é, que “todo o imposto deve ser lançado no tempo ou modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte o pagar”⁶.

Na quarta e última máxima estão em causa a economia e a cobrança. “O imposto deve ser arquitectado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público. Um imposto pode tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público, ao impor-lhes complicações adicionais”⁷.

A necessidade de um sistema fiscal simples, claro e perceptível para todos os contribuintes, bem como a importância dos aspectos administrativos e legislativos da fiscalidade, são, assim, objectivos desejáveis para um sistema fiscal.

Deste modo, podemos afirmar que as receitas fiscais, a justiça e a neutralidade não são os únicos objectivos a considerar num sistema fiscal.

Na realidade, a partir dos anos 70 ou princípios dos anos 80, devido à insatisfação com os resultados da crescente complexidade dos sistemas, traduzida no aumento da resistência dos contribuintes, da evasão e fraude, passou a dar-se mais importância aos problemas administrativos da fiscalidade⁸. Não raro sistemas aparentemente eficientes e equitativos tiveram de ser afastados por dificuldades administrativas de aplicação consideradas insuperáveis.

A simplicidade e a componente administrativa do sistema fiscal passaram pois a estar presente com muito mais frequência nas prioridades a atender numa reforma fiscal. Esta nova atitude está bem presente no diferente modo de agir na aplicação das reformas fiscais mais modernas. Assim, e analisando as reformas fiscais recentemente levadas a cabo nos Estados Unidos e no Reino Unido⁹, verifica-se que estas últimas prosseguem como prioridade do sistema fiscal a simplicidade e a sua facilidade de cumprimento das obrigações fiscais. Em Portugal foi, também, várias vezes sublinhada a necessidade de atender ao objectivo da simplicidade fiscal, aquando das últimas reformas fiscais¹⁰.

⁶ Smith, Adam, *Riqueza das Nações*, Volume II, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 487.

⁷ Smith, Adam, *Riqueza das Nações*, Volume II, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 487.

⁸ Xavier de Basto, José Guilherme, “Uma reflexão sobre a Administração Fiscal”, in: *Notas Económicas*, n.º 4, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Novembro 1994, pp. 100 a 107.

⁹ Slemrod, Joel, Bakija, Jon, *Taxing Ourselves- A citizen`s guide to the great debate over tax reform*, second edition, 2001, pp. 135.

¹⁰ Na reforma fiscal de 1989/90 foi reforçada, tal como podemos observar da leitura do ponto 17 do Preâmbulo do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), a importância do objectivo da simplicidade: “Sem embargo da observância dos preceitos constitucionais relativos ao sistema fiscal, e em particular do imperativo de equidade deles decorrente, a reestruturação da tributação do rendimento tem de nortear-se por preocupações de eficiência, de simplicidade e de estabilidade das categorias fiscais a instituir, preocupações que constituem, aliás, uma nota convergente dos esforços reformistas nesta matéria, a que tão grande importância se vem dando nas democracias industriais do nosso tempo (...)”.

Justificada a necessidade de um sistema fiscal simples, como, porém, definir o conceito de simplicidade fiscal?
Como identificar os diversos factores que poderão tornar um sistema fiscal mais ou menos complexo?

3-CONCEITO DE SIMPLICIDADE FISCAL

Definir a simplicidade fiscal e medir o grau de complexidade do sistema não é uma tarefa fácil. Podemos distinguir a dimensão regulamentar da complexidade e a sua dimensão administrativa.

3.1 A SIMPLICIDADE REGULAMENTAR

A primeira forma de medir a simplicidade ou complexidade do sistema fiscal é através da enorme densidade e vastidão dos códigos fiscais, ou da regulamentação fiscal em geral. Recorde-se, a este propósito, a observação relatada na imprensa de Maio de 1997, do Ministro das Finanças Baviera, Erwin Huber: “O Teorema de Pitágoras tem 24 palavras, os dez Mandamentos 179- e o parágrafo 19 da Lei do Imposto sobre o Rendimento alemão tem 1862 palavras”¹¹.

Refira-se, assim, que nos EUA, o Código do Imposto sobre o Rendimento, publicado em 1998, incluía 9,833 secções e 2,769 páginas, acompanhado de “regulations” do imposto federal de 7,146 páginas. O número total de palavras nestes dois documentos estimou-se em 5,5 milhões.

Efectuamos um exercício paralelo para a legislação portuguesa e verificou-se que o Código do Imposto sobre o Rendimento das pessoas colectivas (CIRC), publicado em 2001, inclui 71 385 palavras, 375 410 caracteres, 445 170 caracteres com espaços, 8226 linhas e 2973 parágrafos¹². Por sua vez, o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), também actualizado, inclui 48 396 palavras, 259 275 caracteres, 306 462 caracteres com espaço, 2841 parágrafos e 6344 linhas¹³.

Para o IVA tomámos como indicador o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) anotado do Dr. Emanuel Lima¹⁴. A edição de 1987 estendia-se por 655 páginas, 1194 páginas a do ano de 1995 e, por 1439 páginas a edição de 2000 e, ainda, por 1502, a de 2003. A grande fonte de complexidade regulamentar terá sido o regime transitório para as transacções intracomunitárias, estabelecido em 1992.

¹¹ Ministério das Finanças, *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 125 e 126.

¹² SiteAGT@AGT.min-financas.pt

¹³ SiteAGT@AGT.min-financas.pt

¹⁴ Lima, Emanuel Vidal, *Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado*, Porto Editora, Porto, 1ª, 2ª e 3ª Edição, 1987, 1995, 2000, 2003.

Ao longo das últimas décadas, o volume da legislação fiscal foi crescendo resultado da crescente complexidade dos sistemas e da evolução da própria economia¹⁵. Veja-se, no Quadro seguinte, a evolução do volume da legislação fiscal, em Portugal, no decorrer das últimas reformas fiscais, medido pelo número de páginas do Diário da República e pelo número de artigos.

IMPOSTOS¹⁶	N.º PÁGINAS	N.º ARTIGOS
SOBRE O RENDIMENTO		
1922¹⁷-		
-Contribuição Industrial	4	12
-Imposto s/ aplicação capitais	3	11
-Imposto pessoal rendimento	6	33
1929¹⁸		
-Contribuição Industrial	6	33
-Imposto s/ aplicação capitais	1	11
-Imposto profissional	4	22
-Imposto complementar	2	5
1960/70		
-Contribuição Industrial ¹⁹	28	165
-Imposto s/ aplicação capitais ²⁰	16	100
-Imposto mais valias ²¹	11	67
-Imposto profissional ²²	15	85
-Imposto complementar ²³	30	161
1989²⁴		
-Imposto s/ rendimento das pessoas colectivas (CIRC) ²⁵	52	115
-Imposto s/ rendimento pessoas singulares (IRS) ²⁶	50	141
-Estatuto dos Benefícios Fiscais ²⁷	19	55

¹⁵ Tax Law Review Committee, *Interim Report on Tax Legislation*, Institute for Fiscal Studies, November 1996, pp. 2 e 3.

¹⁶ De modo a facilitar a leitura do quadro e a comparação da informação, esta última corresponde à publicada nos Diários da República. Assim, os artigos apontados são os dos Decretos- Lei originais e o n.º páginas corresponde ao n.º colunas do respectivo Diário.

¹⁷ Lei n.º 1368, publicada em *Diário da República*, N.º 197, I Série, 21 de Setembro, 1922.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 16 731, publicado em *Diário da República*, N.º 83, I Série, 13 de Abril, 1929.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 45 103, publicado em *Diário da República*, N.º 153, I Série, 1 de Julho, 1963.

²⁰ Decreto-Lei n.º 44 562, publicado em *Diário da República*, N.º 208, I Série, 10 de Outubro, 1962.

²¹ Decreto-Lei n.º 46 373, publicado em *Diário da República*, N.º 129, I Série, 9 de Junho, 1965.

²² Decreto-Lei n.º 44 305, publicado em *Diário da República*, N.º 95, I Série, 27 de Abril, 1962.

²³ Decreto-Lei n.º 45 399, publicado em *Diário da República*, N.º 281, I Série, 30 de Novembro, 1963.

²⁴ É necessário referir que neste ponto a informação não é totalmente comparável com a das reformas anteriores. Na realidade, a inovação básica da reforma fiscal de 1989 reside na substituição do sistema misto, com preponderância dos impostos cedulares, pela fórmula da tributação unitária, em que a um esquema de impostos parcelares se sobrepõe uma tributação global. São, assim, substituídos o imposto profissional, a contribuição industrial, o imposto de capitais, o imposto complementar, o imposto de mais valias, pelos impostos globais IRS e IRC. As penalidades e os benefícios fiscais deixaram de estar incluídas dentro de cada imposto e passam a ter um regime próprio, o Regime Jurídico das Infracções fiscais Não Aduaneiras (RJIFNA) e o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

²⁵ Decreto-Lei n.º 442-B/88, publicado em *Diário da República*, N.º 277, I Série, 30 de Novembro, 1988.

²⁶ Decreto-Lei n.º 442-A/88, publicado em *Diário da República*, N.º 277, I Série, 30 de Novembro, 1988.

²⁷ Decreto-Lei n.º 215-/89, publicado em *Diário da República*, N.º 149, I Série, 30 de Julho, 1989.

Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras (RJIFNA) ²⁸	12	58
Sobre o Consumo		
1922-Imposto Transacções ²⁹	4	9
1929-Imposto Transacções ³⁰	4	9
1960/70-Imposto Transacções ³¹	32	134
1986-Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) ³²	54	125

Da leitura do Quadro, verifica-se, no decorrer dos vários anos, maior complexidade legislativa medida pelo aumento do número de artigos, de páginas e de palavras de cada Código fiscal. O estilo legislativo entretanto mudou e os artigos passaram a ter uma extensão em geral bastante maior. Em vez de um artigo para cada norma, a técnica corrente é dividir os artigos por vários números e alíneas, pelo que o número de artigos não será de toda uma boa medida da complexidade.

A quantidade de normas e a sua densidade não traduzem, porém, de per si, complexidade acrescida.

Na verdade, o que é que interessa se o Código do imposto tem 5,50 ou 500 milhões de palavras, desde que a lei fiscal seja linear, simples e rápida de entender?

Na realidade, a lei fiscal deveria ser clara e perceptível pelos cidadãos, pelo menos no que interfere com a sua vida (assumindo a complexidade necessária apenas quando estão em causa organizações e actividades complexas, como as empresariais).

O problema está em que complexidade gera, frequentemente, mais complexidade.

Na verdade, cria-se mais complexidade quando são necessárias regulamentações para clarificar e colmatar as ambiguidades, tais como as circulares e ofícios circulares. Sabe-se que estas circulares não tem valor de lei, não são nem tem de ser do conhecimento dos contribuintes e apenas são de aplicação vinculativa para os serviços delas destinatários: a Administração Fiscal³³.

Outra forma de apreciar a simplicidade ou complexidade legislativa é através da subjectividade e falta de clareza da lei fiscal que, por sua vez, origina incerteza no cálculo do imposto. É, pois, do conhecimento geral que, muitas

²⁸ Decreto-Lei n.º 20-A/90, publicado em *Diário da República*, N.º 12, I Série, 15 de Janeiro, 1990.

²⁹ Lei n.º 1368, publicada em *Diário da República*, N.º 197, I Série, 21 de Setembro, 1922.

³⁰ Decreto-Lei n.º 16 731, publicado em *Diário da República*, N.º 83, I Série, 13 de Abril, 1929.

³¹ Decreto-Lei n.º 47 066, publicado em *Diário da República*, N.º 151, I Série, 6 de Julho, 1966.

³² Decreto-Lei n.º 394-B/84, publicado em *Diário da República*, N.º 297, I Série, 26 de Dezembro, 1984.

³³ Cardona, Maria Celeste, “Uma política fiscal para o século XXI: Contributos para uma reforma”, in: *Fisco*, n.º 97/98, pp. 21 a 37.

vezes, a legislação fiscal é pouco compreensível, e conseqüentemente é potencialmente geradora de dúvidas e conflitos^{34/35}.

Na realidade, sabe-se que o sistema fiscal, nos últimos anos, tem-se tornado tão complexo que em algumas situações nem os mais conceituados fiscalistas, nem os próprios funcionários da Administração Fiscal, têm a certeza qual o real imposto a pagar. A extensão desta incerteza é por si só uma forma de medida da complexidade do sistema. Nos EUA, em 1997, a revista *Money*,³⁶ criou uma situação de imposto de moderada complexidade e pediu a cinquenta profissionais para calcularem o imposto a pagar. Obtiveram 46 respostas diferentes de 46 profissionais que responderam. As respostas variavam de 34,420 dólares a 68,192 dólares. O imposto a pagar era, na realidade, de 35,643 dólares, apesar de algumas diferenças legítimas na interpretação da lei poderem ser consideradas e, logicamente, alterar ligeiramente o imposto a pagar. Os honorários cobrados relativamente a este exercício também variavam bastante, entre 375 dólares e 3600 dólares.

Compreende-se, assim, que não tenham faltado esforços de simplificação da legislação fiscal.

No Reino Unido, o Parlamento formou uma comissão, “The Tax Law Review Committee”³⁷, com o objectivo de simplificar a legislação fiscal. O relatório³⁸ concluiu que³⁹ a legislação fiscal deveria ser escrita num inglês corrente e compreensivo para a generalidade dos cidadãos, que deveria ser acompanhada de um memorando para ajudar as pessoas a compreender melhor a legislação e, finalmente, que se deveria ponderar as vantagens e inconvenientes de rescrever a legislação fiscal existente⁴⁰.

Em Portugal, também, nas propostas de reforma do sistema fiscal português para o século XIX, foi sublinhado, como orientação geral, a necessidade de grande estabilidade, simplicidade e clareza das normas fiscais. Assim se quis prestar homenagem à ideia da estabilidade das leis fiscais, de assegurar o seu cumprimento espontâneo, de

³⁴ Vítor Faveiro refere a este propósito: “(..) se o tradicional princípio de que “a ignorância da lei não aproveita a ninguém” não isenta o contribuinte do cumprimento dos novos deveres e das novas obrigações, a dificuldade de conhecimento integral e compreensão precisa do teor das leis tributárias deve considerar-se relevante na generalidade das situações em que a culpa seja um elemento jurídico a ter em conta, designadamente no plano da responsabilidade infraccional ou contra ordenacional (..)”. (Ver: Faveiro, Vítor; *O Estatuto do Contribuinte- A Pessoa da contribuinte no Estado Social de Direito*; Coimbra Editora, Coimbra, 2002; pp. 649)

³⁵ Segundo o art. 59º n.º 3 f) da Lei Geral Tributária (LGT), e no âmbito do princípio da colaboração entre a Administração fiscal e os contribuintes, cabe à Administração Fiscal, dado o carácter excessivamente técnico das leis tributárias, o esclarecimento regular e atempado das fundadas dúvidas sobre a interpretação e aplicação das normas tributárias.

³⁶ Slemrod, Joel, Bakija, Jon, *Taxing Ourselves - A citizen's guide to the great debate over tax reform*, second edition, 2001, pp. 133.

³⁷ A “Tax Law Review Committee” foi estabelecida, em 1994, pelo Instituto de Estudos Fiscais, como uma comissão independente do governo, com o objectivo de manter o sistema fiscal em permanente revisão.

³⁸ Tax Law Review Committee, *Interim Report on Tax Legislation*, Institute for Fiscal Studies, November 1996, pp. 72

³⁹ Tax Law Review Committee, *Final Report on Tax Legislation*, Institute for Fiscal Studies, November 1996, pp. 37

⁴⁰ Para uma análise mais detalhada desta matéria ver, ainda, Gammie, Malcolm; e Shipwright, Adrian (Eds); *Striking the Balance: Tax Administration, Enforcement and Compliance in the 1990s*, The Institute for Fiscal Studies, London, 1993, 247 pp; e, Howe, Geoffrey, “Tax Law Simplification in the United Kingdom”, in: *Further Key Issues in Tax Reform*, Fiscal Publications, London, 1998, pp. 87 a 110.

melhor garantia dos direitos dos contribuintes e de maior previsibilidade da actuação da Administração Fiscal⁴¹. É, deste modo, realçado como critério essencial da reforma fiscal o da simplificação e desburocratização.

3.2 A SIMPLICIDADE ADMINISTRATIVA

A distinção entre simplicidade administrativa e simplicidade regulamentar não invalida que elas mutuamente se completam, já que o grau de complexidade regulamentar aumenta a complexidade administrativa e reflecte-se, conseqüentemente, nos custos do sistema fiscal.⁴²

Pelo que toca ao que atrás designamos por simplicidade administrativa, estão em causa obviamente os custos do sistema fiscal, sobre a forma de utilização dos recursos económicos necessários para fazer funcionar o sistema e garantir a entrada dos impostos nos cofres do Estado.

Para definir e calcular os custos do sistema fiscal há que ter em atenção dois aspectos.

O primeiro os custos do sector público e o segundo os custos do sector privado⁴³ que passaremos a designar, respectivamente, como custos administrativos e custos de cumprimento das obrigações tributárias⁴⁴. Não esquecendo que alguns custos podem incidir, quer sobre o sector público, quer sobre o sector privado, isto é, praticamente todas as obrigações decorrentes do cumprimento de um imposto ao introduzirem custos a um sector também impõe, simultaneamente, ao outro.

Assim, a análise que se segue, da simplicidade ou complexidade do sistema fiscal, será sempre vista nestas duas perspectivas: a da Administração Fiscal, com custos administrativos traduzidos em despesa pública; e a do contribuinte, com custos de cumprimento⁴⁵.

⁴¹ Ministério das Finanças, *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido*, Almedina, 1998, Coimbra, pp. 121.

⁴² A simplificação e racionalização de processos e métodos de trabalho é uma das prioridades estratégicas da Administração Fiscal portuguesa e que consta do Plano de Actividades de 2001. De facto, e segundo o plano de actividades, a rentabilização do trabalho desenvolvido, o esforço de desburocratização, a simplificação dos procedimentos e métodos, racionalizando processos, aumenta a produtividade da Administração Fiscal. A simplificação dos procedimentos fiscais mais críticos aumenta a eficácia da Administração Fiscal.. (Ministério das Finanças, *Plano de Actividades 2001*, Lisboa, 117 pp.)

⁴³ Sandford, Cedric; Godwin, Michael; Hardwick, Peter, *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, November 1989, pp. 3 a 22.

⁴⁴ James, Simon, e Nobes, Christopher, *The Economics of Taxation*, Financial Times-Prentice Hall, 1999/2000, pp. 38 a 45.

⁴⁵ James, Simon, e Nobes, Christopher, *ob. Cit.*, pp. 39.

3.2.1 Os custos administrativos

Os custos administrativos são os incorridos pelo governo na elaboração, aplicação, avaliação e na recolha dos impostos⁴⁶. Em comparação com os custos de cumprimento estes custos administrativos são bem mais fáceis de medir.

Incluem, certamente, todos os recursos que o sector público utiliza para cobrar os impostos, tais como os ordenados e salários dos funcionários da Administração Fiscal, os materiais usados, mas, também, os serviços recebidos de outros departamentos. A forma mais corrente de apresentar estes custos é através de uma percentagem do receitas fiscais, o que permite fazer comparações entre os diferentes países⁴⁷. É, deste modo, possível comparar os custos de cobrar os diferentes impostos e, verificar como esses custos se modificam ao longo do tempo⁴⁸.

Assim, o indicador mais usado, para medir os custos administrativos, tem sido a chamada taxa de gestão fiscal^{49/50}. Esta é obtida através do rácio entre os custos da Administração Fiscal⁵¹ e as receitas fiscais.

Veja-se, no quadro seguinte, o valor das taxas de gestão fiscal, do ano de 1997⁵² em dez países, para os quais temos dados disponíveis⁵³.

Países	Taxa de Gestão Fiscal = Custos Administração Fiscal / Receitas Fiscais
Estados Unidos	0,49%
Suécia	0,52%
Irlanda	0,83%
Espanha	0,89%

⁴⁶ Sandford, Cedric (ed.); *Tax Compliance Costs - Measurement and Policy*, Fiscal Publications, London, 1995, pp. 1 a 15.

⁴⁷ James, Simon, e Nobes, Christopher, *ob. Cit.*, pp. 40.

⁴⁸ Por exemplo, no Reino Unido, os custos administrativos e os de cumprimento com os impostos especiais de consumo, dos anos de 1986-87, em percentagem do rendimento colectado, são de 25% e 20%, respectivamente. (Ver: Sandford, Cedric (ed.); *Tax Compliance Costs - Measurement and Policy*, Fiscal Publications, London, 1995, pp. 1 a 15.)

⁴⁹ Summary Working Document; *Learning Lab on the Cost of Tax Management Following the Meeting of 1 October 2001*, 20 pp.

⁵⁰ Também designada em alguns documentos de trabalho por taxa de intervenção fiscal.

⁵¹ Estes custos incluem, entre outros, as despesas com o pessoal, tais como salários e subsídios, as despesas com equipamentos novos, bem como com a sua manutenção e as despesas correntes com materiais usados, telecomunicações, viagens, entre outros.

⁵² Summary Working Document; *Learning Lab on the Cost of Tax Management Following the Meeting of 1 October 2001*, 20 pp.

⁵³ Neste subcapítulo é devido um agradecimento ao Dr. Fernando Lomba, da Direcção Geral dos Impostos, pela sua disponibilidade ao facultar-me os dados e a bibliografia necessária.

Canadá	1,05%
Reino Unido	1,12%
Países Baixos	1,23%
Itália	1,52%
França	1,60%
Alemanha	1,71%
Portugal	1,8%

Pela análise do quadro podemos dividir os países em três grupos. O primeiro, que compreende os Estados Unidos e a Suécia, inclui as Administrações Fiscais mais eficientes, com custos de 0,5% do receitas fiscais cobradas, aproximadamente. O segundo grupo, constituído pela Irlanda, Espanha, Canadá, Reino Unido e Países Baixos, apresenta custos de aproximadamente 1% do receita fiscal, que correspondem à média não ponderada na amostra apresentada (Taxa gestão fiscal média 1,10%). Por último, e no terceiro grupo encontram-se a Alemanha, a Itália, a França e Portugal, com custos superiores a 1,5% do receita fiscal⁵⁴.

Os problemas metodológicos no cálculo da taxa gestão fiscal são a principal causa da disparidade dos custos. Na realidade, a própria definição de custos, isto é, os diferentes custos considerados pelas diferentes Administrações Fiscais, tais como os recursos humanos, os tecnológicos e os de informação. Só uma harmonização da definição dos custos a considerar poderia, eventualmente, homogeneizar os resultados.

O tipo de impostos incluídos na taxa gestão fiscal constituem, provavelmente, outra razão da disparidade dos custos. Em todos os países no cálculo das receitas fiscais está incluído os impostos e as contribuições para a segurança social, excepto na Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Por exemplo, recalculando a taxa de gestão fiscal para a França agregando os impostos com as contribuições para a segurança social, esta diminuiria de 1,6% para 1,13%.

3.2.2 Os custos de cumprimento

Segundo Cedric Sandford (1995)⁵⁵, os custos de cumprimento incluem não só o tempo despendido pelos contribuintes com os seus assuntos fiscais, mas, também, as despesas incorridas com guias fiscais, software, e com agentes e consultores, a quem recorrem para cumprirem as suas obrigações fiscais.

⁵⁴ Em Portugal, a taxa de gestão fiscal tem vindo a baixar significativamente, passando de 1,8% em 1997, para 1,5% em 1998, para 1,6% em 1999, e para 1,6% no ano 2000. (Ver: Summary Working Document; *Learning Lab on the Cost of Tax Management Following the Meeting of 1 October 2001*, 20 pp.)

⁵⁵ Sandford, Cedric (ed.); *Tax Compliance Costs - Measurement and Policy*, Fiscal Publications, London, 1995, pp. 1 a 15; e

Sandford divide os custos de cumprimento em três grupos principais: os custos monetários, os custos de tempo e os custos psicológicos.

Os custos monetários englobam, por um lado, as despesas internas dos sujeitos passivos individuais ou colectivos incorridas com os empregados que tratam da avaliação e do pagamento dos impostos, e, por outro, os custos externos, que são principalmente os honorários pagos aos Técnicos de Contas e a outros consultores fiscais.

Os custos de tempo incluem o tempo gasto pelos contribuintes individuais, proprietários de empresas, peritos exteriores e por empregados no cumprimento das obrigações fiscais. Diga-se, a este respeito, que é particularmente difícil de medir o tempo gasto em perguntas e dúvidas de esclarecimento acerca dos impostos.

Os custos psicológicos, tais como alguma ansiedade suportada no processo de pagamento dos impostos, deverão ser, igualmente, incluídos. Todavia, estes custos são intangíveis, não constituem uma despesa pecuniária directa e dependem de contribuinte para contribuinte, pelo que são difíceis de quantificar⁵⁶.

Todos os custos de cumprimento do imposto (monetários, temporais e psicológicos) são, certamente, mais elevados quando um imposto é introduzido de novo no sistema fiscal ou modificado de forma significativa. Os custos iniciais ocorrem antes do imposto entrar em vigor, aos quais se seguem os custos provisórios que são incorridos aquando da aplicação e entrada em funcionamento do imposto pela Administração fiscal. No final deste processo, encontram-se os custos regulares do imposto, isto é, os suportados regularmente no cumprimento das obrigações fiscais⁵⁷.

A complexidade do sistema fiscal não é, todavia, igual para todos os contribuintes, isto é, os custos de cumprimento das obrigações tributárias estão distribuídos de forma diferente pelos vários sujeitos passivos.

No que diz respeito às pessoas singulares, os custos de cumprimento são normalmente maiores nos trabalhadores por conta própria, isto é, os que auferem rendimentos empresariais e profissionais e nos contribuintes que auferem rendimentos de capitais, prediais, e mais ou menos valias.

Refira-se, a este propósito, que não há em Portugal estudos sobre custos de cumprimento do sistema fiscal. Por sua vez, os estudos que foram efectuados no estrangeiro conduzem a resultados muito diferentes.

Assim, Joel Slemrod⁵⁸, num estudo sobre os custos de cumprimento, de 1989, concluiu que as pessoas despenderam 3 mil milhões de horas, ou seja, em média cerca de 27 horas por ano, por contribuinte, com os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares, estatais e federais. Cerca de 60% do tempo deveu-se à recolha dos dados, enquanto que menos de 20% foi gasto na preparação e preenchimento da declaração de rendimentos. O restante tempo foi gasto em actividades tais como consulta de legislação e encontros com

do mesmo autor: "Administrative and Compliance Costs of Taxation", in: *Cahiers de Droit Fiscal International*; Volume LXXIVb, International Fiscal Association, The Netherlands, 1989, pp. 19 a 95.

⁵⁶ Sandford, Cedric (ed.); *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publications, London, 1995, pp. 432.

⁵⁷ Houghton, Jonathan, "Comparative Tax Administration", in: WWW.law.harvard.edu/htm, 16 pp.

⁵⁸ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 135.

profissionais da fiscalidade. O estudo revelou, ainda, que o peso dos custos é altamente concentrado, pois, mais de metade do total de horas foram incorridas por apenas 16% dos contribuintes. Os que trabalham por conta própria, empresários individuais e trabalhadores autónomos, foram altamente atingidos, gastando em média 60 horas por ano em assuntos fiscais.

No que diz respeito às pessoas colectivas e por comparação com as pessoas singulares, os custos de cumprimento são normalmente superiores, dado que o tempo e o dinheiro gasto, por declaração de imposto, é muito maior. Refira-se, então, um estudo feito pela empresa Arthur D. Little⁵⁹ que estimou que as empresas e os seus consultores despendiam um total de 3,6 mil milhões de horas a tratar de assuntos fiscais. Existem, todavia, sérias falhas metodológicas, nesta análise, que sugerem que é uma estimativa grosseira, pelo que os resultados devem ser interpretados com alguma precaução.

Dentro dos custos de cumprimento das pessoas colectivas, existem estudos que mostram que quanto mais pequena for a empresa maior é o custo relativo de cumprimento com o sistema fiscal. Por exemplo, segundo um estudo publicado na revista *Fortune*,⁶⁰ as 500 melhores empresas gastam em média mais de 2 milhões de dólares por ano em assuntos fiscais, porém, muitas das maiores gastam mais de 10 milhões. O rácio do custo–rendimento para as grandes empresas é, no entanto, aparentemente mais baixo que o rácio para as pessoas singulares ou pequenas empresas.

Não poderemos, ainda, esquecer que parte do custo suportado pela complexidade nos contribuintes empresariais é, indubitavelmente, transmitido para os cidadãos comuns, sob a forma de preços elevados e/ou salários mais baixos, tal como o seria um aumento explícito do imposto a pagar sobre as empresas.

4. FACTORES CONDICIONANTES DA SIMPLICIDADE DE UM SISTEMA FISCAL

⁵⁹ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 136.

⁶⁰ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 137.

Que factores condicionam a simplicidade do sistema fiscal? Como pode este tornar-se menos complexo?

A estrutura actual de cada sistema fiscal, mais complexa ou mais onerosa, é condicionada, em primeiro lugar, pela origem e evolução histórica, cultural e económica de cada sistema, bem como pelo grau de desenvolvimento económico do país em questão.

Atendendo às diferentes características dos sistemas fiscais é possível distinguir dois tipos de sistemas, que podem agrupar-se segundo critérios que atendem quer ao grau de desenvolvimento quer ao sistema socio-económico⁶¹.

Nos sistemas fiscais das economias subdesenvolvidas normalmente existe uma Administração fiscal pouco eficiente, por vezes pesada em efectivos, ao que acresce muitas vezes a circunstância de as próprias leis fiscais serem inadequadas às estruturas económicas e às necessárias políticas de desenvolvimento.

Os sistemas fiscais dos países desenvolvidos, tais como o dos Estados Unidos, Reino Unido, Suécia, França, Holanda e Austrália, são, na generalidade, complexos já que as exigências de eficiência e rendimento do sistema, e mesmo por vezes a de justiça, justificam que o sistema fiscal seja frequentemente estruturado em termos de não ser muito perceptível pela generalidade dos cidadãos. Trata-se, pois, de uma consequência do progresso económico.

Assim, nos sistemas fiscais dos países desenvolvidos, temos, ainda, como factores geradores de complexidade, os novos desafios fiscais introduzidos pela evolução da economia. Entre eles salientam-se as relações tributação-emprego, tributação- meio ambiente, tributação- globalização, tributação- novas tecnologias e comércio electrónico e tributação- instrumentos financeiros⁶². De facto, o ambiente económico no qual as opções de política fiscal são tomadas determina, de forma quase decisiva, a estrutura do próprio sistema fiscal e, conseqüentemente, a forma como este pode influenciar os comportamentos dos agentes económicos e o desempenho da própria economia.

Algumas características técnicas dos sistemas de tributação influenciam significativamente o seu grau de complexidade é destas sobretudo que nos vamos ocupar mais detalhadamente.

4.1 Os Sujeitos passivos: tributação separada ou tributação conjunta ?

⁶¹ Sousa Franco, António L. , *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume II, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 202 e ss.

⁶² Sobre este assunto ver por exemplo Santos, José Carlos Gomes, “Políticas Fiscais: Passado Recente, Desafios Futuros”, in: *Fisco*, n.º 88/89, Maio-Junho, 2000, pp. 57 a 63

Saber até que ponto a tributação separada do sujeito passivo do seu agregado familiar influência ou não a simplicidade do sistema fiscal é questão difícil de apreciar.

No plano que nos interessa que é o da simplicidade ou complexidade das operações administrativas o problema põe-se, fundamentalmente, no cálculo das retenções na fonte.

Na verdade, neste plano, a tributação separada constitui, claramente, uma melhor solução no plano da neutralidade fiscal e da simplicidade fiscal quando comparada com a tributação conjunta.

Em primeiro lugar, a tributação separada evita o problema da definição da unidade familiar, que dificilmente se pode libertar de critérios jurídicos, acabando por não abranger unidades familiares de facto, que poderiam, no plano da equidade fiscal, merecer tratamento idêntico. Por isso, a tributação conjunta terá maior complexidade regulamentar

Em segundo lugar, com o sistema de tributação separada é desnecessário a utilização de presunções de residência de todo o agregado familiar no território português, quando um dos cônjuges não resida em território nacional, com a conseqüente possibilidade de dupla tributação internacional de todo o rendimento do agregado, na falta de convenção sobre dupla tributação.

Acresce ainda, e em terceiro lugar, uma melhor aproximação do valor das retenções na fonte⁶³ ao imposto devido “a final”^{64/65}. Na realidade, as retenções na fonte quando exactas, isto é, quando liberatórias, ou quando, por serem efectuadas à taxa pessoal aplicável aos contribuintes, não obrigam nem a reembolso de imposto, nem a pagamento do restante imposto por parte do substituído, podem ter a vantagem de dispensar a declaração⁶⁶, e constituiriam uma real simplificação para os contribuintes. Este sistema de retenção na fonte tão exacto só

⁶³ O sistema de cumprimento, total ou parcial, da obrigação fiscal através da prática que conheceu a designação administrativa de “retenções na fonte”, tem sido aplicado na Europa, desde o início do século, aos rendimentos do trabalhadores por conta de outrem. A retenção na fonte consiste essencialmente numa técnica de cobrança de imposto em que se pretende aproximar o cumprimento da dívida fiscal da percepção do rendimento (pay as you earn) como obrigações de prestar sem que se tenha verificado já o vencimento da obrigação fiscal. A retenção na fonte tem como principal defeito funcionar bem principalmente quanto aos trabalhadores por conta de outrem que suportam assim uma parte excessiva da carga fiscal. Situação que se agrava nos países com elevados graus de incumprimento. (Ver: Saldanha Sanches; *A Quantificação da Obrigação Tributária*; Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal; n.º 173, 1995, Lisboa; pp. 82 e 83; e do mesmo autor *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra editora, Coimbra, 2002, pp. 231)

⁶⁴ Esta matéria vai ser desenvolvida a seguir, em sede própria, mais detalhadamente.

⁶⁵ Basto, José Guilherme Xavier, “As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e da tributação do património em Portugal”, in: *Separata do Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, 1998, pp 12 e 13.

⁶⁶ No Reino Unido e no Japão a maioria dos contribuintes nem sequer têm de entregar declarações de impostos, na grande maioria dos anos, porque os seus sistemas de retenção na fonte de ordenados e salários são muito precisos. (Slemrod, Joel, e al, *Taxing Ourselves-A citizen`s guide to the great debate over tax reform*, second edition, 2000, pp. 140)

funciona, de facto, com a tributação separada dos cônjuges⁶⁷. Quanto mais rendimento for tratado desta forma mais simples se torna o processo de pagamento de impostos.

Não deverá, ainda, deixar de referir-se que uma alteração deste género implica sempre, atendendo ao número elevado de contribuintes que, eventualmente, duplicaria, um aumento do trabalho administrativo para a Administração Fiscal. No entanto, a possibilidade de aumentar o número de contribuintes dispensados da entrega de declaração seria uma hipótese de atenuar, provavelmente, o acréscimo de declarações que a tributação separada viria a provocar. Também, na era da informática aumentar o número das declarações não assusta, todavia.

Assim, tendo em conta esta situação e dando primazia às considerações de simplicidade do sistema fiscal, a tributação separada constituiria uma opção superior, quer do ponto de vista dos contribuintes, quer da Administração Fiscal.

4.2. A base do imposto, os benefícios fiscais e as deduções à colecta

A introdução de medidas fundamentais de justiça nos sistemas fiscais é responsável por alguma da complexidade dos sistemas fiscais actuais. Uma parte da complexidade surge, porém, de razões que, provavelmente, não são assim tão fundamentais, tais como os regimes de excepção, as isenções e os benefícios fiscais. São, todavia, introduzidos com diversas justificações⁶⁸.

Em primeiro lugar, alguns destes ajustamentos na base tributável são introduzidos no sentido de clarificar medidas da capacidade de pagar. De facto, estas medidas complicam e reduzem a base de imposto. Na verdade, para um sistema fiscal atingir equidade (vertical e horizontal) implica um custo de complexidade. Se aceitarmos uma medida de rendimento ou de consumo como medida básica de bem estar, quantos ajustes terão de ser feitos para justificar as diferenças entre os contribuintes?

De facto, se duas famílias com o mesmo rendimento não têm realmente o mesmo bem estar porque uma tem despesas médicas inevitáveis e a outra não, deveria isso estar reflectido no imposto a pagar? Na realidade, tomar estas despesas em consideração complica inevitavelmente o sistema fiscal, e assim há uma escolha de política fiscal que tem de ser efectuada. Esta opção será feita entre, por um lado, a introdução de ajustes do imposto a pagar por circunstâncias familiares, e, por outro, a complexidade exigida para introduzir esse ajuste.

⁶⁷ Slemrod, Joel, e al, *Taxing Ourselves-A citizen`s guide to the great debate over tax reform*, second edition, 2000, pp. 140 e ss.

⁶⁸ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 140 e ss.

Uma simplificação substancial exigirá que se desista da ideia de que o imposto que se paga ao governo tem de ser personalizado em grande detalhe e assentar, em vez disso, apenas na justiça em bruto⁶⁹⁷⁰.

Em segundo lugar, outros ajustamentos são justificados como políticas para encorajar certos tipos de comportamentos considerados desejáveis ou certas actividades, sejam elas de tipo sectorial, regional ou ambiental. Na verdade, de há alguns anos para cá a fiscalidade tem sido utilizada para favorecer a realização de outros objectivos que não somente os financeiros, de obtenção de receitas. Como resultado o nosso sistema fiscal é hoje uma “manta de retalhos” e muito complexo. Isto levanta a questão de saber se existem regras para distinguir os casos nos quais as medidas fiscais são as mais apropriadas ou as mais eficazes para atingir determinados objectivos e os casos nos quais é conveniente utilizar, de preferência, medidas não fiscais. Teoricamente, a escolha dos instrumentos deverá basear-se em critérios de eficiência económica, equidade, simplicidade administrativa e de minimização do custo orçamental, ou seja, de perdas de receitas fiscais⁷¹.

Na realidade, existem algumas situações onde é legítimo subsidiar certas actividades com o sistema fiscal, já que a aplicação de medidas fiscais faz apelo a um aparelho administrativo existente, ou seja, não é necessário criar um sistema administrativo oneroso e novo para pôr em prática um programa. O maior problema com este argumento é que existem medidas económicas importantes escondidas no sistema fiscal que nunca são representadas como medidas isoladamente. Temos como exemplo destas medidas as de fomento económico, social, ambiental, cultural, de protecção à família, traduzidas em benefícios fiscais e que se encontram nos programas governamentais⁷².

No plano da simplicidade, em quase todos os casos, os benefícios fiscais são exactamente equivalentes a aumentar a taxa marginal de imposto numa pequena percentagem em certos escalões de rendimento, e, assim, tão só uma forma de aumentar taxa de imposto sem pressionar, como é obvio, o público. Como resultado, muitos contribuintes devem, desnecessariamente levar a cabo cálculos extra, que introduzem complexidade e que poderiam ser evitados se as verdadeiras taxas de imposto forem directamente incorporados na Tabela dos

⁶⁹ Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, Almedina, 2000, pp.

⁷⁰ Como salientam já numerosos autores, o princípio do rendimento disponível é uma exigência do princípio constitucional da capacidade contributiva e traduz-se na dedução ao rendimento líquido global de um montante destinado á satisfação das necessidades mínimas indispensáveis á existência, em condições dignas, do sujeito passivo e do agregado familiar. Em Espanha foi introduzido um mínimo de existência, através do artigo 40º da Lei 40/98 (*Impuesto Renta Personas físicas-IRPF*) para que cada contribuinte possa ser tributado de acordo com a capacidade económica. O cálculo do mínimo pessoal e familiar foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística Espanhol que fez uma estimativa dos gastos que um espanhol dedica anualmente em alimentação, habitação, saúde e educação. Esta quantia fica assim excluída da tributação. Este tipo de procedimento confere mais justiça, eficiência e simplificação do que o regime previsto actualmente, em Portugal, no CIRS, em que a capacidade contributiva é medida sobre os rendimentos que incluem também os que correspondem a rendimento indisponível. (Ver: Para uma análise mais detalhada deste assunto ver Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2003, 630 pp.)

⁷¹ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 141.

⁷² Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 142 e ss.

Impostos. Aliás, os benefícios fiscais e as altas taxas de tributação sempre estiveram relacionados, num efeito espiral, isto é, taxas mais altas originam a pressão para mais benefícios, mas a erosão das bases de incidência trazida por novos benefícios induz taxas mais altas⁷³.

Em terceiro lugar, não podemos esquecer que existem fortes factores políticos e instituições e entidades, os lobbys económicos, que enviesam o sistema fiscal em direcção a uma maior complexidade, pressionando para determinadas medidas preferenciais. Para contrapor a pressão institucional em direcção à maior complexidade, na década passada, muitos países instituíram um mecanismo formal para medir custos de complexidade, administrativos e de cumprimento, aquando da introdução de novas medidas fiscais. O Reino Unido e os Países Baixos, desde 1985, a Nova Zelândia e a Austrália, desde 1994. Em Portugal não existem semelhantes procedimentos porém, existe a obrigação de medir e orçamentar as “despesas fiscais”, isto é, a receita perdida. Assim, e em termos de simplicidade do sistema, conclui-se que este ganha em ter uma base de incidência larga, com reduzido número de isenções e uso moderado de benefícios fiscais, no limite mesmo eliminados. Na realidade, a extensão das bases de incidência e o uso reduzido de benefícios fiscais permitem obter elevado rendimento com taxas baixas. Ao contrário, o abuso de benefícios, as regulamentações e os regimes de excepção ou especiais são, em princípio, fonte de complexidade⁷⁴.

4.4 Os regimes simplificados de cálculo da base do imposto⁷⁵.

A análise que se segue procura saber se o cálculo da base do imposto pelos regimes simplificados introduz complexidade ao sistema, ou, ao invés, o simplifica, quer do ponto de vista dos contribuintes, quer da Administração Fiscal.

Os pequenos contribuintes são objecto, nos vários países, de disposições fiscais vantajosas que têm como finalidade simplificar o cálculo dos seus impostos a pagar e atenuar as obrigações às quais estes contribuintes estão sujeitos⁷⁶. Estas disposições fiscais dizem respeito, essencialmente, ao regime de determinação da matéria

⁷³ Xavier de Basto, José Guilherme, “Uma reflexão sobre a Administração Fiscal”, in: *Notas Económicas*, n.º 4, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Novembro 1994, pp. 100 a 107.

⁷⁴ Xavier de Basto, José Guilherme; *ob. cit.*; pp. 100 a 107.

⁷⁵ Nesta matéria segue-se de perto: Lopes, Cidália Maria da Mota, *A Fiscalidade das Pequenas e Médias Empresas-Estudo Comparativo na União Europeia*, Vida Económica, Porto, Novembro 1999, pp. 110 a 116.

⁷⁶ Do conjunto de Estados-membros analisados podemos dividi-los em três grupos distintos. Dentro do primeiro grupo encontra-se o regime de tributação por módulos em Espanha e o imposto mínimo em Itália. No segundo grupo temos os países que tomam como base o volume de negócios declarado, corrigindo-o através da dedução de algumas despesas tipificadas na lei (Bélgica, França) e recorrendo, por vezes, à aplicação de coeficientes em função do ramo de actividade (Espanha, Itália e recentemente Portugal). No âmbito do terceiro grupo de métodos indirectos enquadram-se os sistemas vigentes em França, Itália e Reino Unido, os quais, de uma forma ou de outra, dão relevo a sinais exteriores de riqueza para efeitos de correcção do rendimento real declarado. (Cfr. Lopes, Cidália Maria da Mota, *A Fiscalidade das pequenas e*

colectável com base em coeficientes fixos -métodos indirectos de aplicação automática⁷⁷ (designados muitas vezes pelos métodos "forfait") - ou numa simplificação das formalidades fiscais - métodos simplificados de cálculo do resultado ou do pagamento do imposto.

Os métodos indirectos de aplicação automática caracterizam-se por permitirem a determinação da matéria tributável através da aplicação de critérios objectivos, previamente fixados, de aplicação geral e de funcionamento automático. A realidade prosseguida por estes métodos não é a matéria tributável real mas sim a presumida⁷⁸.

No sistema da matéria tributável real, ou da avaliação directa, pretende-se apurar qual o efectivo valor do rendimento que servirá de base ao imposto, determinando objectivamente quais foram os lucros efectivos de uma empresa num certo ano⁷⁹. Todavia, no sistema da matéria colectável presumida, designado entre nós de avaliação indirecta, a posição da Administração e do contribuinte é diferente: entende-se que não é possível, por ser fácil a fraude ou o arbítrio, qualquer tentativa de fixação real e directa da matéria colectável. Escolhem-se então indicadores, com base nos quais se determina o valor que vai ser tributado e que se julga corresponder, o mais possível, à realidade.

Assim, os regimes de tributação dos lucros, que se baseiam no sistema da matéria colectável presumida, caracterizam-se por recorrer a modalidades especiais de determinação da base de tributação. Normalmente esta base traduz-se numa base fixa para um determinado período, que é calculada indirectamente, o que conduz a uma determinação aproximada da base de tributação⁸⁰.

A aplicação destes métodos indirectos, no cálculo da matéria tributável, tem em conta a realidade dos pequenos contribuintes e, em particular, a evolução das margens na actividade considerada, bem como os custos suportados. De modo a adaptar a base de tributação à realidade de cada empresa, esta é fixada, a maioria das vezes, com base em monografias profissionais, nacionais ou regionais, elaboradas pela administração e comunicadas às

Médias Empresas-Estudo Comparativo na União Europeia, Vida Económica, Porto, Novembro 1999, pp. 110 a 116).

⁷⁷ Esta designação está conforme o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, *Ciência e Técnica Fiscal*, Ministério das Finanças, Lisboa, 2002, pág. 340.

⁷⁸ A este propósito refere Saldanha Sanches: “ (...) A justificação das normas com um fim simplificador deverá ser por um lado a praticabilidade do sistema uma vez que nos encontramos perante uma administração em massa (...) No caso da tributação com regime simplificada de rendimentos profissionais e empresariais, a que voltaremos quando se tratar do IRS a responsabilidade de recurso a deduções fixas, sem necessidade de comprovação documental, para as despesas conexas com a obtenção do rendimento só pela necessidade de simplificar o sistema podem ser legitimadas.” (Saldanha Sanches; *Manual de Direito Fiscal*; Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp 199 e 200.

⁷⁹ Franco, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume II, 4ª Edição-3ª Reimpressão, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 6.

⁸⁰ Plagnet, Bernard e Mercier, Jean-Yves, “Le régime des petites entreprises industrielles et commerciales”, in: *Les impôts en France - Traité pratique de la fiscalité des affaires*, 26^{ème} Édition, Éditions Francis Lefebvre, Levallois-Perret, 1994, págs. 481 a 495.

organizações profissionais, e ainda, com base numa declaração enviada pelo contribuinte, fornecendo informações gerais, tais como o montante das compras, dos stocks, o número de empregados, entre outras⁸¹

No âmbito de cálculo da matéria tributável existem, ainda, sistemas indirectos que recorrem à determinação da matéria colectável presumida através da aplicação de coeficientes em função do ramo de actividade. Podemos apontar como exemplo os regimes actualmente em vigor em Portugal, Espanha e Itália.

Hoje, e em países desenvolvidos, onde vigoram sistemas fiscais modernos, a adopção de regimes de tributação de rendimentos presumidos, para certas categorias de contribuintes, poderia trazer vantagens para os mais pequenos, quer empresários individuais ou empresas, na medida em que a sua adopção conduz a um aligeiramento das suas obrigações contabilísticas e fiscais. Assim, estes métodos contribuem para diminuir uma forte desvantagem destes contribuintes relativamente aos seus concorrentes de maior dimensão: a elevada carga burocrática que incide sobre eles.

A vantagem de diminuição da carga burocrática é um argumento com algum peso a favor de um sistema de tributação presumido assente, fundamentalmente, no cálculo da matéria tributável por coeficientes fixos, porque através de indicadores e monografias a conclusão não é, assim, tão linear. A definição de critérios e indicadores levantam problemas não negligenciáveis para a Administração Fiscal. De facto, a sua elaboração e a sua constante actualização pode também contribuir para aumentar os custos administrativos da Administração Fiscal⁸².

⁸¹ Em Portugal, no âmbito da Lei 30-G/2000 de 29 de Dezembro, foi introduzido um regime, em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas, para os pequenos contribuintes, que simplifica a tributação dos sujeitos passivos. O regime simplificado é aplicável aos sujeitos passivos que não tendo optado pelo regime de contabilidade organizada, no período de tributação imediatamente anterior não tenham atingido um Volume de Vendas maior que 149 739,37€ ou um Valor ilíquido dos restantes rendimentos desta categoria superior a 99 759,58€. O apuramento do rendimento tributável resultará da aplicação de indicadores de base técnico-científica definidos para os diferentes sectores da actividade económica, os quais deverão ser utilizados à medida que venham a ser aprovados⁸¹. Na ausência de indicadores de base técnico-científica ou até que estes venham a ser aprovados, o rendimento tributável será o resultante da aplicação do coeficiente de 0,20 ao valor das vendas de mercadorias e de produtos e do coeficiente de 0,65, para os sujeitos passivos de IRS, e de 0,45 para os sujeitos passivos de IRC, ao valor dos restantes proveitos, com exclusão da variação da produção, com o montante mínimo não inferior ao valor anual do salário mínimo nacional mais elevado. Da aplicação destes coeficientes não poderá resultar um rendimento colectável inferior a metade do valor anual do salário mínimo nacional mais elevado ($334,19€ * 14/2 = 2 339,36€$). Refira-se, todavia, que os valores de base necessários para o apuramento do rendimento tributável podem ser corrigidos, com recurso a métodos indirectos, pela DGCI.

⁸² Deste modo, a introdução destes métodos, ao pretender diminuir os custos administrativos da Administração Fiscal, pode provocar o efeito perverso: enfraquecimento da Administração Fiscal e dos seus esforços de modernização. E, afinal, são estas duas características que fazem parte de uma Administração Fiscal moderna e de um país desenvolvido. Ao mesmo tempo, o enfraquecimento, em termos técnicos e humanos, dos serviços de fiscalização conduz, obviamente, a um aumento da fraude e evasão fiscal da parte dos contribuintes.

Da exposição anterior concluiu-se que o objectivo último dos métodos indirectos, e razão pela qual são postos em prática nos respectivos países, é a simplificação da administração do imposto e o aumento da segurança da recolha de receitas. Isto porque, por um lado, a sua utilização implica um aligeiramento significativo das exigências de fiscalização sobre os contribuintes, na medida em que estes estão sujeitos a uma base fixa durante um determinado período, e em consequência ao mesmo montante de imposto a pagar, durante esse mesmo período. Na realidade, os contribuintes a quem forem aplicados métodos indirectos de determinação da matéria tributável verão, em muitos casos, aligeiradas as suas obrigações formais de registo e a complexidade das suas declarações de rendimento. Por outro lado, estes métodos revelam-se muito eficientes, devido à sua rápida e simples aplicação, no combate à evasão e fraude fiscal, sendo por isso a maioria das vezes utilizados com este fim.

Deste modo, e tomando em conta considerações de simplicidade, a tributação do lucro presumido baseado na aplicação de coeficientes, oferece vantagens que excedem os seus inconvenientes. De facto, e concluindo, a utilização de regimes simplificados assentes nas presunções oferece, seguramente, as vantagens de conferir certeza e simplicidade às relações fiscais e de permitir uma rápida e regular arrecadação de receitas tributárias.

4.4 Estruturas de taxas

Cabe, agora, analisar os traços fundamentais da estrutura de taxas do sistema fiscal como um factor que pode induzir mais complexidade ao sistema fiscal.

No que diz respeito à complexidade, a argumentação favorável ao imposto proporcional é simples de apresentar. Na realidade, o imposto proporcional é relativamente seguro quanto à sua aplicação e é fácil, não só para o contribuinte como para a Administração Fiscal, pois não exige grande esforço administrativo no cálculo da colecta. Por outro lado, é justo porque determina uma proporção considerada justa, entre rendimento e riqueza, e, neutral porque não interfere nas desigualdades crescentes em que assenta o progresso dum sistema económico concorrencial⁸³.

A tributação progressiva, por seu lado, é bem mais difícil de defender em matéria de simplicidade fiscal. O estabelecimento de critérios de tributação progressiva contém em si uma certa dose de arbitrariedade dado que, por um lado, a fixação dos limites para além dos quais deixa o imposto de ser progressivo é amplamente discricionária, por outro lado, as injustiças concretas suscitadas pelos casos situados no limite dos escalões. De facto, a tributação progressiva com demasiados escalões, quer para a Administração Fiscal (embora esta esteja

⁸³ Sousa Franco, António, *Finanças Públicas e direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 171 e ss.

hoje muito aperfeiçoada com os serviços informatizados), quer para os contribuintes, é mais complexa e pode suscitar dúvidas sobre quais os rendimentos sujeitos a uma ou outra taxa.

Assim, no plano da simplicidade fiscal torna-se recomendável a adopção de um número reduzido de escalões no sistema fiscal. Na realidade, uma estrutura de taxas graduada acresce complexidade ao sistema fiscal dado que implica, devido à necessidade de medir a capacidade de pagar, uma tributação mais exigente, nas famílias ou nas empresas, por exigir tratamentos individuais no processo de colecta⁸⁴.

Acresce ainda dizer que as taxas de imposto marginais altas aumentam os incentivos para os indivíduos com rendimentos mais elevados investirem nos complicados esquemas de fuga aos impostos. Assim, o sistema ganha em ter taxas legais moderadas⁸⁵. São um estímulo ao cumprimento voluntário da lei. Com taxas não muito elevadas, o benefício pela evasão pode deixar de compensar os riscos ligados à sua descoberta. Ao contrário, como é sabido, taxas muito elevadas constituem em si mesmas um factor de incremento da fuga aos impostos. São porventura, um sinal claro do não controlo da evasão e da fraude pelos serviços, pois, muitas vezes, as taxas legais crescem porque as efectivas não se aplicam na prática.

Numa economia globalizada existir uma estrutura de taxas de imposto com um número reduzido de escalões poderá conduzir a uma maior simplificação.

Na verdade, e em primeiro lugar, se todos estiverem sujeitos à mesma taxa, poderão ser introduzidas outras taxas de retenção na fonte mais precisas, o que exigirá poucos acertos no final. Isto torna-se, efectivamente, muito mais difícil quando existem múltiplas taxas, pois para obter taxas a pagar exactamente correctas cada empresário, banco e empresa podem precisar de conhecer exactamente quanto rendimento irá para cada indivíduo de todas as fontes. Esta é a razão pelo qual o sistema fiscal inglês de retenção de imposto final obtém taxas tão correctas de retenção na fonte sem haver no final reembolsos dado que todos, excepto aqueles com rendimentos muito altos, estão sujeitos a taxas únicas de retenção⁸⁶.

Seguidamente, através de três exemplos, procurou-se perceber como está elaborado o sistema fiscal português de retenção na fonte de imposto sobre o rendimento.

⁸⁴ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 140 e ss.

⁸⁵ Xavier de Basto, José Guilherme; “Uma reflexão sobre a Administração Fiscal”; in: *Notas Económicas*, N.º 4, Novembro 1994, pp. 100 a 108.

⁸⁶ Slemrod, Joel, e al, *ob. cit.*, pp. 140 e ss.

VALORES EM EUROS

EXEMPLO I- Casado, não deficiente, sem dependentes		EXEMPLO II- Casado, não deficiente, sem dependentes		EXEMPLO III- Solteiro, não deficiente, sem dependentes	
INFORMAÇÃO AGREGADO	SUJEITO A	SUJEITO B	SUJEITO A	SUJEITO B	SUJEITO A
1. RENDIMENTOS					
TRABALHO DEPENDENTE					
RENDIMENTO BRUTO	17 500	17 500	17 500	17 500	17 500
RETENÇÕES NA FONTE	2 716	2 716	2 716	2 716	2 716
2. ABATIMENTOS, DONATIVOS E DEDUÇÕES COLECTA					
Seguros de vida	500				
Energias Renováveis	1000				
Aquisição imóveis	2500				
Despesas saúde	1000				
Donativos entidades públicas	50				
3. BENEFÍCIOS FISCAIS					
PPR, PPE E PPR/E	800				
CPH	800				

SIMULAÇÃO DA DEMONSTRAÇÃO DE LIQUIDAÇÃO (IRS 2001):

	Exemplo I	Exemplo II	Exemplo III		Exemplo I	Exemplo II	Exemplo III
1. Rendimento Global	35 000,00	35 000,00	17 500,00	9. Parcela a abater	683,35	683,35	683,35
2. Dedução Específica	5 774,88	5 774,88	2 887,44	10. Colecta	5 647,33	5 647,33	2 823,66
3. Rendimento Líquido	29 225,12	29 225,12	14 612,56	11. Deduções à Colecta	1 965,24	334,20	200,52
4. Abatimentos	0,00	0,00	0,00	12. Colecta Líquida	3 682,09	5 313,13	2 623,14

5. Rendimento Colectável	29 225,12	29 225,12	14 612,56	13. Pagamentos Conta			
6. Coeficiente conjugal	2,00	2,00	1,00	14. Retenções Fonte	5 432,00	5 432,00	2 716,00
7. Taxa	24,00%	24%	24%				
8. Importância apurada	3 507,01	3 507,01	3 507,01	15. Imposto a Receber	1 749,91	118,87	92,86

Pela apresentação e análise destes três exemplos diferentes pode-se tirar algumas conclusões importantes. Em primeiro lugar, os principais factores responsáveis pelo cálculo não exacto do valor das retenções na fonte são os benefícios fiscais e as deduções à colecta.

Em segundo lugar, e comparando o exemplo II e III, verifica-se que a tributação separada dos rendimentos do sujeito passivo permite uma maior aproximação ao valor do imposto no final.

Na verdade, o sistema de retenções na fonte foi elaborado de forma a que os sujeitos passivos independentemente da sua situação pessoal, no limite a mais simples (solteiro, sem dependentes, sem benefícios fiscais), são sempre reembolsados de imposto. Na elaboração das tabelas de retenção na fonte foi introduzido um algoritmo que automaticamente concede sempre reembolso. De facto, este último funciona, muitas vezes, como um incentivo ao cumprimento voluntário da lei e à entrega da declaração de rendimentos.

É necessário sublinhar, porém, que as retenções na fonte quando exactas, isto é, quando liberatórias, ou quando, por serem efectuadas à taxa pessoal aplicável aos contribuintes, não obrigam nem a reembolso de imposto, nem a pagamento do restante imposto por parte do substituído, podem ter a vantagem de dispensar a declaração, uma simplificação máxima para os sujeitos passivos. A simplificação favorece tanto a administração fiscal, como os contribuintes, como as próprias entidades empregadoras que efectuam a retenção⁸⁷. Um *no return income tax* surge assim como um imposto ideal do ponto de vista da simplicidade para os contribuintes. O Reino Unido, devido a diversas características do seu *income tax*, constitui a maior aproximação a este ideal. O sistema cumulativo de retenção na fonte dos rendimentos do trabalho -pay as you earn-(PAYE)⁸⁸ a par de algumas taxas

⁸⁷ Basto, José Guilherme Xavier, "As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e da tributação do património em Portugal", in: *Separata do Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, 1998, pp 12 e 13.

⁸⁸ O sistema de retenção na fonte PAYE é utilizado na Grã Bretanha desde a II Guerra Mundial, apesar da tradição administrativa centralizadora dominante neste país de deixar a cargo da Administração os aspectos fundamentais da aplicação da lei fiscal. Mas, a adopção global deste sistema como método de cobrança é uma característica essencial da administração e sistema legislativo norte americano. O empregador tem um dever geral de reter o imposto e entregar ao Estado, e o responsável pela não entrega pode suportar uma coima igual a 100% do imposto em dívida. E os tribunais têm considerado como responsável aquele que dispõe de autoridade plena sobre as questões financeiras da entidade que está

liberatórias e de retenções na fonte exactas para os rendimentos de capitais facilitadas por uma estrutura simples de taxas, com apenas três escalões, e bem assim a tributação separada dos cônjuges, conduzem a que apenas cerca de 10% dos sujeitos passivos (geralmente do escalão mais elevado de rendimentos) preencham e entreguem declaração⁸⁹.

Em Portugal, o sistema de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares não contempla a possibilidade dos contribuintes, que obtenham apenas rendimentos do trabalho dependente, não entregarem a declaração de rendimentos. Uma medida desta natureza diminuía, certamente, os custos administrativos e os custos de cumprimento do sistema fiscal. Por um lado, a Administração Fiscal via, desta forma, reduzidos os seus custos administrativos ao diminuírem os seus esforços de fiscalização sobre estes contribuintes. Por outro, os sujeitos passivos, ao estarem dispensados da entrega da declaração, diminuiriam o tempo e os gastos monetários com os seus assuntos fiscais, conduzindo, assim, a uma baixa dos custos de cumprimento das obrigações fiscais⁹⁰.

4.5 Medidas para limitar evasão e fraude fiscal⁹¹

Os contribuintes podem reduzir os seus impostos de diferentes formas. O uso de deduções, benefícios fiscais, regimes de excepção são designadas de formas legais. Neste caso, o contribuinte limita-se a utilizar as possibilidades de fuga que lhe são deixadas em aberto pela lei ou pela deficiente conexão entre sistemas fiscais diversos (quer deliberada quer involuntariamente). Por sua vez a não declaração de rendimento ou deduções exageradas são designadas por formas ilegais.

Os contribuintes estão continuamente a desenvolver novas formas para poupar nos impostos fugindo ao seu pagamento.

obrigada a praticar a retenção. (Ver: Saldanha Sanches; *A Quantificação da Obrigação Tributária*; Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal; n.º 173, Lisboa; pp. 83.)

⁸⁹ Basto, José Guilherme Xavier, “As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e da tributação do património em Portugal”, in: *Separata do Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, 1998, pp 12 e 13. Para uma análise mais detalhada do assunto ver: Gale, William G.; “What America can learn from the British tax system”, in: *National Tax Journal*, N.º4, Dezembro, pp. 753 e ss.

⁹⁰ Uma medida desta natureza não seria totalmente inovadora no sistema fiscal português, pois já o art.º 6º n.º 3 do antigo Imposto Profissional, dispensava da entrega da declaração as pessoas isentas nos termos do art.º 4º, quando não auferiam rendimentos do trabalho de outra proveniência, cujos rendimentos eram obtidos de uma única entidade pagadora. (Cfr. Art. 6º n.º 3 do Código do Imposto Profissional)

⁹¹ As expressões “evasão fiscal” e “fraude fiscal” são muitas vezes, na linguagem corrente, tratadas como sinónimos, caracterizando uma actuação dos contribuintes no sentido de um menor pagamento de impostos que aquele que em condições normais seria devido. Há, porém, quem conceitue as citadas expressões de modo diverso, designando por “evasão fiscal” as situações em que o objecto último de reduzir a carga fiscal se atinge mediante o recurso a uma via legal, ao passo que, na “fraude fiscal”, o mesmo objectivo se atinge por via ilegal. Sobre a definição destes conceitos ver: Sousa Franco; *ob. cit.*; 171 e 172; e Pinheiro Pinto, José Alberto; *Fiscalidade*; Areal Editores; Porto, pp.15 e 16.

É compreensível que estas situações tenham de existir em qualquer sistema fiscal, muito embora se imponha uma atenção constante dos governos, tendo em vista a alteração das leis que na prática permitam determinadas formas de evasão, fundamentalmente pelo agravamento das injustiças da lei daí decorrentes⁹².

As medidas dos governos para travar estes comportamentos tornam o sistema fiscal, muitas vezes, ainda mais complexo e incómodo. De facto, estas medidas, muitas vezes, introduzem conceitos indeterminados tornando-se, por isso, de difícil compreensão e interpretação, quer para a Administração Fiscal, quer para o contribuinte.

Os exemplos de medidas desta natureza são variados no sistema fiscal português. Veja-se o caso das normas do art. 58º CIRC. A concepção e o regime dos denominados “preços de transferência” constitui, na actualidade, um dos mais generalizados e complexos problemas da doutrina, da técnica e do sistema fiscal. Atente-se, por exemplo, para o n.º 6 do art. 58º que impõe um complexo de deveres aos contribuintes, que ao analisar as operações, poderá eventualmente ilidir fundamentamente aquelas que, em termos unívocos e documentados, não se enquadram no âmbito da presunção legal⁹³.

Na verdade, uma forma de atingir simplicidade nesta área seria eliminar ou escalar os esforços governamentais para travar a evasão e fuga fiscal. Mas, em muitos casos, impedir estes esforços poderia ter maior custo em termos de aumento da fuga, evasão e impostos escondidos, tornando o sistema fiscal consideravelmente menos forte e menos eficiente.

Outra abordagem, que tem sido sugerida, para resolver este problema, seria eliminar os incentivos para o legislador redigir legislação complexa e subjectiva, à semelhança do que se passou no Reino Unido, com a constituição, em 1996, de uma comissão “Tax Law Review Committee”, para reescrever e simplificar a legislação fiscal. Segundo Joel Slemrod⁹⁴, poderá existir um incentivo perverso para o legislador escrever regulamentos tão longos e complexos quanto possível. Estes legisladores sabem que provavelmente, em breve, entrarão para a prática privada, onde podem fazer uma vida lucrativa, aconselhando sobre as suas próprias regulamentações.

A melhor solução, seria, todavia, redesenhar o sistema fiscal para que muitas das oportunidades de fuga, arbitragem e evasão fossem eliminadas e, simultaneamente, incentivar os contribuintes ao cumprimento voluntário da lei.

O incentivo ao cumprimento voluntário da lei tem sido um assunto principal no debate da reforma dos sistemas fiscais actuais em parte porque as pessoas estão decepcionadas com o sistema. A facilidade com que o sistema

⁹² Sobre este assunto ver: Lewis, Charles, et al. ; *The Cheating of America: How Tax avoidance and Evasion by the super rich are costing the country billions, and what you can do about it*, William Morrow, New York, 2001, 286 pp.

⁹³ Faveiro, Vítor, *O Estatuto do Contribuinte - A pessoa do contribuinte no Estado Social de Direito*; Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 741 e ss.

⁹⁴ Joel Slemrod; *ob. cit.*; pp. 150.

fiscal pode ser cumprido sem intrusão excessiva na vida das pessoas é uma questão que vale a pena analisar e considerar seriamente.

O combate à evasão e à fraude não se esgota no plano das receitas do imposto, pois, tem importantes consequências igualmente no plano da justiça e no psicológico provocado nos contribuintes pelo impacto da carga fiscal, já que o conhecimento de situações generalizadas de evasão agrava o sentimento de injustiça detectável em certas camadas de contribuintes e multiplica os casos de evasão e fraude.

Na verdade, o sistema fiscal ganha, e muito, se for visto pela generalidade do público como justo. Isso contribui para não tornar a evasão socialmente aceitável e aumentará o grau de cumprimento espontâneo da lei, enquanto a percepção de graves injustiças na tributação poderá contribuir para que o evasor seja antes socialmente bem visto. Há, ainda, que prever penalidades adequadas para o evasor. É necessário que as disposições legais sejam efectivamente aplicadas, que passem dos códigos para as práticas e para os procedimentos da administração e dos contribuintes⁹⁵.

4.6 A relação entre a Administração Fiscal e o contribuinte

A relação entre a Administração Fiscal e o contribuinte passa pela análise de factores que geralmente não são tomados em consideração na elaboração das leis fiscais, nomeadamente a forma como o legislador e os aplicadores da lei fiscal se relacionam com os contribuintes⁹⁶. De facto, quanto mais segura e transparente for a relação entre a Administração Fiscal e o contribuinte, mais claro e simples se tornará o sistema fiscal e maior será o cumprimento voluntário.

Assim neste ponto, pretende-se ponderar uma análise séria e aprofundada da posição dos contribuintes, não enquanto meros pagadores de imposto, mas também enquanto contraparte do Estado na relação fiscal.

Para isso, seguimos de perto um estudo elaborado por Manuela Teixeira, pioneiro nesta matéria em Portugal⁹⁷. Nesse estudo, analisam-se, assim, três fases na forma como o legislador e os aplicadores da lei fiscal se relacionam com os contribuintes o momento da criação da lei fiscal, e a possibilidade ou impossibilidade de intervenção no processo legislativo; o momento da aplicação da lei, na perspectiva da relação com a administração fiscal, e por fim o momento da aplicação da lei, no âmbito do contencioso⁹⁸:

⁹⁵ Xavier de Basto, José Guilherme; “Uma reflexão sobre a Administração Fiscal”; in: *Notas Económicas*, N.º 4, Novembro 1994, pp. 100 a 108.

⁹⁶ Talvez, a par de uma reforma da lei fiscal, ou mais do que uma reforma da lei fiscal, os sistemas fiscais necessitem de uma reforma das regras e práticas com que o contribuinte se confronta no seu dia a dia.

⁹⁷ Nesta matéria segue-se de muito perto Teixeira, Manuela Duro, “A competitividade das empresas portuguesas e a relação com o legislador e a administração fiscal”, in: *Fisco*, n.º 93/94, Janeiro 2001, pp. 29.

⁹⁸ Ver também Faveiro, Vítor, *O Estatuto do Contribuinte - A pessoa do contribuinte no Estado Social de Direito*; Coimbra

No que se refere ao primeiro aspecto, da criação da lei, poucos são os países, onde o grau de participação dos contribuintes no processo legislativo é existente, ou seja, o legislador fiscal legisla quase sempre sem procurar saber a opinião daqueles que vão ter que obedecer á lei. De acordo com um estudo recente⁹⁹, abrangendo 14 países europeus, e ainda os Estados Unidos, o Japão e a Austrália, a consulta sistemática e obrigatória previamente à discussão parlamentar da legislação em matéria fiscal apenas é a regra em três países: os Estados Unidos, o Japão e a Suíça. No caso português, estima-se que apenas em 1% dos casos as propostas de legislação são enviadas a alguns parceiros sociais, nomeadamente às associações de determinados sectores, como o financeiro. Ainda assim é necessário referir que a existência, num limitado número de casos, de consultas formais ou informais não significa que o legislador português tome em consideração os comentários dos contribuintes, criando não poucas vezes legislação dificilmente compreensível, e potencialmente geradora de dúvidas e conflitos^{100/101}.

Mas, a falta de consulta prévia não é o único mal que tem o sistema da criação da lei fiscal. A vontade do legislador em “surpreender” os contribuintes é outro dos problemas graves, isto é, o atraso sistemático na publicação de leis que afectam substancialmente as norma fiscais¹⁰². O contribuinte português, por exemplo, confronta-se muitas vezes com leis fiscais que nunca chegam a ser aplicadas por falta da regulamentação para o efeito necessária, ou cuja aplicação é legitimada a *posteriori*.¹⁰³ Verifica-se, também, no legislador fiscal português um abuso excessivo pelas autorizações legislativas não utilizadas, ou até caducadas¹⁰⁴. Acresce, ainda, que desde a revisão constitucional de 1997, a lei que define os elementos essenciais dos impostos não pode ser retroactiva. Este princípio constitui uma garantia fundamental do contribuinte, mas são conhecidos vários casos

Editora, Coimbra, 2002, 643 a 653 pp.

⁹⁹ Teixeira, Manuela Duro, “A competitividade das empresas portuguesas e a relação com o legislador e a administração fiscal”, in: *Fisco*, n.º 93/94, Janeiro 2001, pp. 29.

¹⁰⁰ Como é o caso, por exemplo, do Imposto de Selo. Durante aproximadamente dois anos circularam várias versões de projectos e propostas, que diferentes entidades comentaram, tendo esses comentários sido enviados aos responsáveis. A maior parte dos comentários não foram tomados em consideração, e o texto finalmente publicado, nos termos da Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, levantou inúmeras dúvidas. Em Janeiro de 2000 foram aliás publicadas alterações, relativamente às quais continuam a suscitar-se dúvidas, que legitimam uma aplicação diferenciada pelos sujeitos passivos.

¹⁰¹ Por exemplo, na Alemanha, a reforma fiscal que entrou em vigor este ano, 2002, foi objecto de discussão pública durante vários anos, tendo sofrido diversas alterações em resultado desta discussão.

¹⁰² Em Portugal, e mais uma vez a título de exemplo, a Lei do Orçamento de Estado que o legislador fiscal tem utilizado frequentemente para introduzir alterações relevantes no sistema fiscal, e que, em princípio, deve aplicar-se a partir de 1 de Janeiro de cada ano, apenas uma vez, nos últimos 8 anos, foi distribuída antes daquela data, conforme o quadro 3 apresentado em Teixeira, Manuela Duro, “A competitividade das empresas portuguesas e a relação com o legislador e a administração fiscal”, in: *Fisco*, n.º 93/94, Janeiro 2001, pp. 31.

¹⁰³ Note-se que a Lei Geral Tributária, no seu art. 59º n.º 6, obriga à publicação dos Códigos Tributários devidamente actualizados até 31 de Março de cada ano, mas, como tantas outras, esta regra não é cumprida.

¹⁰⁴ Por exemplo, a autorização legislativa para reformular as categorias do IRS, nomeadamente a categoria E, constante da lei do orçamento para 1997 e 1998, nunca utilizada. A reformulação autorizada ocorreu, entretanto, através da reforma da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro.

em que, recorrendo a um subterfúgio da técnica legislativa, o legislador fiscal pretende, de facto, a aplicação retroactiva da lei. E, não obstante a proibição expressa de retroactividade, constante não só da CRP, como também da LGT, o legislador fiscal continua a pretender a aplicação de normas retroactivas¹⁰⁵.

No que diz respeito ao segundo aspecto, da aplicação da lei, também na fase da relação com a Administração Fiscal, o contribuinte encontra algumas dificuldades, sobretudo quando tenta avaliar se a interpretação que faz da lei coincide com a da administração. Muitas vezes, a publicação da posição da Administração Fiscal sobre as leis fiscais que são publicadas não é sistemática, e quando acontece, verifica-se já decorridos vários meses ou mesmo anos. De acordo com o estudo anteriormente citado, apenas Portugal e Espanha se encontram na situação atrás descrita. Em todos os restantes países, a publicação sistemática de comentários da Administração Fiscal sobre a sua interpretação da lei fiscal é uma realidade, e, em alguns casos, ocorre ainda antes da publicação da lei interpretada. Em países como os Estados Unidos, os contribuintes são obrigatoriamente chamados a dar a sua opinião sobre as instruções, e em países como a Alemanha, o Reino Unido ou a Irlanda este procedimento é seguido frequentemente¹⁰⁶.

É, ainda, necessário referir que a ausência de “instruções internas” uniformes pode conduzir a situações em que os procedimentos seguidos variam entre serviços da Administração Fiscal ou das Repartições de Finanças. O que resulta que o contribuinte, finalmente habituado aos procedimentos da sua repartição de finanças, vê-se confrontado com outros procedimentos quando, por exemplo, muda a sua sede ou a sua residência. Situações como esta minam a relação de confiança que tem necessariamente de existir entre os contribuintes e a Administração Fiscal.

Na verdade, a percepção do contribuinte, certa ou errada, de que está a ser injustamente tratado, ou de que lhe estão a ser impostos determinados procedimentos cuja lógica ou utilidade não vislumbra, ajuda em muito a “auto desculpar” atitudes de evasão fiscal ou quase evasão fiscal.

Finalmente, atente-se ao terceiro aspecto, ou seja, a posição do contribuinte no contencioso fiscal. Tratar-se-á aqui a fase administrativa e a fase contenciosa dos processos em que a Administração Fiscal contesta a actuação dos contribuintes por considerá-la contrária à lei.

¹⁰⁵ Por exemplo, a Lei do Orçamento de Estado para 2000, que alterou o regime das gratificações aos membros dos órgãos sociais, “com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1999”. Também, a Lei n.º 109-B/2001, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento Estado para 2002), no que se refere ao regime de reinvestimento dos valores de realização, previsto no art.º 45º CIRC, tem “efeitos retroactivos a partir de 1 de Janeiro de 2001”, neste caso, por opção do contribuinte.

¹⁰⁶ Para além das interpretações gerais acerca das novas leis fiscais, é também importante a possibilidade de o contribuinte obter a opinião da administração fiscal quanto a situações concretas. No entanto, no caso português são sistemáticos os atrasos na obtenção desta opinião, que frequentemente passa de “prévia” a posteriori”, e perde assim a sua utilidade prática. Estimou-se que a obtenção da opinião prévia quanto a questões mais controversas pode demorar entre 1 e 2 anos. Em alguns casos, este prazo foi de 3 anos ou mais.

No que diz respeito à fase administrativa dos processos, prevê a lei fiscal portuguesa que a decisão das reclamações dos contribuintes deve ser tomada no prazo de 6 meses. Este prazo normalmente, nunca é cumprido, em consequência o contribuinte opta pela via judicial.

No que se refere à fase contenciosa dos processos de acordo, também, com o estudo citado, o período médio estimado para finalização do processo de contencioso fiscal, na maioria dos países é de um a três anos, enquanto que em Portugal, França e Finlândia demora sempre mais de três anos. Na realidade, o atraso nas decisões judiciais tem ainda um efeito indirecto, ao impedir a criação de jurisprudência relevante que auxilie o contribuinte na sua interpretação da lei, já que, quando as decisões são finalmente conhecidas, a lei mudou várias vezes, ou foi completamente alterada.

5. NOTAS CONCLUSIVAS

A análise anterior permite retirar algumas conclusões importantes:

1. Os sistemas fiscais, até há bem pouco tempo, eram analisados fundamentalmente com base nos critérios clássicos da equidade, neutralidade e da estabilização e crescimento económico.
2. A partir dos anos 70 e 80, a insatisfação com os resultados da crescente complexidade dos sistemas traduzida no aumento da evasão e fraude fiscal, passou a dar-se mais importância aos problemas administrativos da fiscalidade. O objectivo da simplicidade e a componente administrativa do sistema fiscal passaram, pois, a ter autonomia relativamente aos demais objectivos de tributação.
3. O sistema fiscal, nos últimos anos, tem-se tornado muito complexo. A complexidade do sistema pode-se medir de diferentes formas. Por um lado, a densidade e a vastidão dos códigos fiscais, associada à arbitrariedade e subjectividade da lei que dificulta o cálculo do imposto. Por outro, os custos do sistema fiscal, isto é, os recursos necessários para cobrar impostos, a que correspondem os custos administrativos e os custos de cumprimento das obrigações tributárias.
4. Os custos administrativos incluem todos os recursos que o sector público utiliza para cobrar impostos, tais como ordenados e salários dos funcionários da Administração Fiscal e os materiais usados.
4. Os custos de cumprimento são bem mais difíceis de medir pois incluem não só o tempo despendido pelos contribuintes com os assuntos fiscais, como os gastos monetários, com guias fiscais, software e com terceiras pessoas, a quem recorrem para cumprirem as suas obrigações, e, por último, também, alguma ansiedade no processo de pagamento de impostos.
5. O grau de complexidade influencia claramente os custos administrativos e os custos de cumprimento das obrigações fiscais.

6. Existe uma grande variedade de factores responsáveis pela complexidade do sistema fiscal, uns mais defensáveis do que outros, pelo que elegeram-se alguns para objecto de discussão.
7. A estrutura actual de cada sistema fiscal, mais complexa ou mais onerosa, é condicionada, obviamente, pela origem e evolução histórica, cultural e económica de cada sistema, bem como pelo grau de desenvolvimento económico de cada país.
8. A tributação separada dos cônjuges, por oposição à tributação conjunta, constitui, no que se refere às considerações de simplicidade do sistema fiscal, uma opção superior. Existe com este sistema uma melhor aproximação do valor das retenções na fonte ao imposto devido “a final”.
9. O abuso de benefícios fiscais, de regulamentações e os regimes de excepção são, em princípio, fonte de complexidade e constituem incentivo à descoberta de novas vias para evasão fiscal.
10. A utilização de regimes simplificados de cálculo da base tributável, assentes em presunções, oferece, porventura, a vantagem de conferir certeza e simplicidade às relações fiscais. Por um lado, estes métodos são muito eficazes no combate à fraude fiscal e na simplificação do trabalho administrativo das Administrações Fiscais, por outro, os contribuintes verão, em muitos casos, aligeiradas as suas obrigações formais de registo e a complexidade das suas declarações de rendimento.
11. Uma estrutura de taxas progressiva com muitos escalões acresce complexidade ao sistema fiscal. O sistema ganha em ter uma estrutura de taxas legais moderadas com poucos escalões, pois são um estímulo ao cumprimento voluntário da lei. Ao contrário, taxas muito elevadas constituem em si mesmo um factor de fuga aos impostos.
12. As medidas dos governos para travar a evasão e a fraude fiscal tornam o sistema fiscal, muitas vezes, ainda mais complexo e incómodo. A melhor forma de contornar este problema pode ser, porventura, redesenhar o sistema fiscal para que muitas oportunidades de fuga, arbitragem e evasão fossem eliminadas e, simultaneamente, incentivar os contribuintes ao cumprimento voluntário da lei.
13. A relação entre a Administração Fiscal e o contribuinte, nomeadamente a forma como o legislador e os aplicadores da lei fiscal se relacionam com o contribuinte, deve ser tomada em consideração em futuras reformas fiscais.

6. BIBLIOGRAFIA

BASTO, José Guilherme Xavier

1994- “Uma reflexão sobre a Administração Fiscal”, in: *Notas Económicas*, n.º 4, Novembro, pp. 100-109.

1998- “As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e da tributação do património em Portugal”. *Separata do Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito, Coimbra, 36 pp.

COMISSÃO para o desenvolvimento da reforma fiscal (CDRF)

2002-Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, Ministério das Finanças - Direcção Geral dos Impostos, Lisboa, 800 pp.

ESTEVES PEREIRA, João Manuel

1994- *Fiscalidade*, Tomo I, Plátano Editora, Lisboa, 300 pp.

FAVEIRO, Vítor

2002- *O Estatuto do Contribuinte – A pessoa do Contribuinte no Estado Social de Direito*; Coimbra Editora, Coimbra, 1013 pp.

FRANCO, António Sousa

1996- *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I e II, Almedina, Coimbra.

GALE, William G.

“What America can learn from the British tax system”, in: *National Tax Journal*, n.º 4, Dezembro, pp. 753 e ss.

GAMMIE, Malcolm (al.)

1993- *Striking the Balance: Tax administration, Enforcement and Compliance in the 1990s*, The Institute for Fiscal Studies, London, 247 pp.

GOMES, Nuno Sá

1995- “Manual de Direito Fiscal”, in: *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 168, Direcção Geral dos Impostos- Ministério das Finanças, Lisboa, 351 pp.

HAUGHTON, Jonathan

2002- « Comparative Tax Administration », in : www.law.harvard.edu.htm, 16 pp.

HOWE, Geoffrey ; « Tax Law Simplification in the United Kingdom », in : *Further Key Issues in Tax Reform*, Fiscal Publication, London, 1998, 87 a 101 pp.

INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION

2001- *Cahiers de droit fiscal International*, Vol 86^a, Kluwer Law International.

JAMES, Simon; NOBES, Christopher

2000- *The Economics of Taxation: Principles, Policy and Practice*, New York, 300 pp.

LEWIS, Charles, et al.

2001- *The Cheating of America: How Tax avoidance and Evasion by the super rich are costing the country billions, and what you can do about it*, William Morrow, New York, 286 pp.

LIMA, Emanuel Vidal

2000- *Código do imposto sobre o Valor Acrescentado-Anotado e Explicado*, Porto Editora, Porto.

LOPES, Cidália Mota

1999- *A Fiscalidade das Pequenas e Médias Empresas-Estudo Comparativo na União Europeia*, Vida Económica, Porto, Novembro, 269 pp.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

1998- *Estruturar o Sistema fiscal do Portugal Desenvolvido*. Almedina, Coimbra.

2001- *Plano de Actividades*, Lisboa, 117 pp.

MUSGRAVE, R.A; MUSGRAVE, P.B.

1989- *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw Hill, New York

NABAIS, Casalta

2000- *Direito Fiscal*, Almedina, 2003, 630 pp.

NEVES, João Cesar

2001- *Enciclopédia da Economia*, Publicações Universitárias e Científicas, pp.377 e ss.

PINHEIRO PINTO, José Alberto

1998- *Fiscalidade*, Areal Editores; Porto; pp. 15 e 16.

RIBEIRO, J.Teixeira

1984- *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora

1991- *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 456 pp.

SANCHES, J.L. SALDANHA

1995- *A Quantificação da Obrigação Tributária- Deveres de Cooperação, Autoavaliação e Avaliação Administrativa*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 173, Lisboa, pp. 514 pp.

1997- “Sistema e Reforma Fiscal- Que evolução?”, in: *Sétimas Jornadas de Contabilidade e Fiscalidade*, Figueira da Foz, 11 Janeiro, pp. 1-13.

1998- *Manual de Direito Fiscal*, Lex Editora, Lisboa, 330 pp.

2002- *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra Editora, Coimbra, 372 pp.

SANDFORD, Cedric

1989- *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications, London, 283 pp.

1993- *Successful Tax reform-Lessons from na Analysis of tax Reform in Six Countries*, Fiscal Publications, London, 239 pp.

1993- *Key Issues in Tax Reform*, FiscalPublications, London, 238 pp.

1995- *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publications, London, 402 pp.

1995- *More key Issues in Tax Reform*, Fiscal Publications, London, 182 pp.

1998- *Further Key Issues in Tax Reform*, Fiscal Publications, London, 200 pp.

SANTOS, José Carlos Gomes

2000- “Políticas Fiscais: Passado Recente, Desafios Futuros”, in: *Fisco*, n.º 88/89, Maio-Junho, pp. 57 a 63.

SLEMROD, JOEL

1996- *Taxing Ourselves: A Citizen`s Guide to the Great Debate Over Tax Reform*, Massachusetts Institute of Technology, London, England, 300 pp.

1998- *Taxing Ourselves: A Citizen`s Guide to the Great Debate Over Tax Reform*, London, England.

2000- *Taxing Ourselves: A Citizen`s Guide to the Great Debate Over Tax Reform*.

---e YITZHAKI, Shlomo

2000-“Tax avoidance, evasion and administration” WWW.nber.org/papers/w7473, 76 pp.

SMITH, Adam

1999- *Riqueza das Nações*, Volume II, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 485-620.

SUMMARY WORKING DOCUMENT

2001- *Learning Lab on the Costs of Tax management Following the Meeting of 1 October 2001*, 20 pp.

TAX LAW REVIEW COMMITTEE

1995 -*Interim Report on Tax legislation*, Institute for Fiscal Studies, November, 71 pp.

1996- -*Final Report on Tax legislation*, June, 42 pp.

TEIXEIRA, Manuela Duro

2001- “A competitividade das empresas portuguesas e a relação com o legislador e a Administração Fiscal”, in: *Fisco*, n.º 93/94, 27-39 pp.