

PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS FISCAIS*

Vânia Lopes Neto**

Alguns créditos são considerados importantes, sendo-lhes concedidas formas especiais de garantia. Entre elas, assumem papel importante os privilégios creditórios, que são sempre atribuídos por lei, dando ao seu titular o direito de ser pago com preferência relativamente ao valor dos bens que oneram, independentemente de registo. A falta de publicidade dos privilégios creditórios torna-os garantias bastante controversas, podendo ser muito prejudiciais para o comércio jurídico e para os direitos que terceiros venham a adquirir sobre os bens a eles sujeitos.

Entre os privilégios creditórios, assumem especial importância, aqueles que são o objecto central deste estudo – os privilégios creditórios fiscais, concedidos ao Estado e autarquias locais para garantia de créditos relativos a impostos. Tendo em conta que a graduação que resulta das disposições do Código Civil nem sempre é aquela que prevalece, não só porque houve uma proliferação de privilégios em leis especiais, mas também porque as regras de concurso e graduação das preferências entre os credores são diferentes consoante o processo de execução em causa, neste estudo dá-se especial atenção às especificidades dos regimes de graduação e extinção aplicáveis aos privilégios creditórios fiscais.

Some credits are considered important and given special guaranties, among which the priorities have an important role, because they are established by the statutes and they give the beneficiary the right to be paid before the others creditors, without the need of registration.

This lack of publicity makes them controversial, because they may cause prejudice to the legal security of the market and to the rights of third parties over some goods.

This study concerns one of the most important priorities – the priority of tax credits, given to State and local tax credits claims. Considering that the order of priorities established by the Civil Code is not always compulsory, due to the promulgation of many special statutes and due to special rules of priority resulting from different

* O texto que agora se publica é uma versão resumida e actualizada do trabalho realizado em Setembro de 2003, para a disciplina de Direito Civil, sob a co-regência dos Professores Doutor Carlos Ferreira de Almeida e Doutor Rui Pinto Duarte, durante a parte escolar do 5.º Programa de Doutoramento e Mestrado, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Uma palavra de agradecimento ao Professor Doutor Rui Pinto Duarte, que mais directamente orientou a realização da versão inicial do trabalho, demonstrando sempre total disponibilidade, cujas críticas e sugestões foram fundamentais. Agradecimento especial ainda ao Professor Doutor José Luís Saldanha Sanches que incentivou esta publicação e que muito generosamente aceitou orientar os meus trabalhos de doutoramento agora em curso.

** *Bolseira da Fundação para a Ciência e a Tecnologia*

proceedings, this text gives special attention to the specificities of the legal regimes of priority and extinction of tax credits claims.

ÍNDICE

<u>I. INTRODUÇÃO</u>	2
<u>II. BREVE ANÁLISE ECONÓMICA DOS PROBLEMAS COLOCADOS PELOS PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS</u>	4
<u>III. PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS FISCAIS EM ESPECIAL</u>	17
<u>A. ESPÉCIES DE PRIVILÉGIOS FISCAIS</u>	19
1. <u>Concedidos pelo Código Civil</u>	19
2. <u>Concedidos em leis especiais posteriores</u>	25
<u>B. REGIME DE GRADUAÇÃO DOS PRIVILÉGIOS FISCAIS</u>	26
1. <u>Graduação dos privilégios, previstos no CC, entre si</u>	27
2. <u>Graduação dos privilégios previstos no CC relativamente a outros privilégios</u>	29
3. <u>Graduação dos privilégios em relação a direitos de terceiros</u>	32
<u>C. REGIME DE EXTINÇÃO DOS PRIVILÉGIOS FISCAIS</u>	36
1. <u>O artigo 752.º do CC</u>	36
2. <u>O artigo 97.º do CIRE</u>	38
3. <u>Alterações introduzidas pela Reforma da Acção Executiva</u>	42
<u>D. EFEITOS DA EXISTÊNCIA E DA EXTINÇÃO DE PRIVILÉGIOS FISCAIS</u>	45
<u>IV. NOTAS FINAIS</u>	46
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	Erro! Marcador não definido.

I. INTRODUÇÃO

A figura dos privilégios creditórios está regulada, no Código Civil Português, no capítulo relativo às garantias especiais das obrigações – nos artigos 733.º a 753.º, constituindo, portanto, um dos desvios ao princípio da igualdade dos credores, relativamente ao património do devedor, previsto no art. 604.^{o1}.

Trata-se, pois, de uma das chamadas “causas legítimas de preferência” que podem ser concedidas aos credores – segundo o n.º 2 do art. 604.º – ficando os seus titulares com o direito de serem pagos com preferência a outros, que não possuam tais garantias. As causas de preferência consagradas no Código Civil têm uma determinada razão de ser, ou seja, o legislador previu-as tendo em atenção determinados factores, que considerou justificação para um desvio à regra geral do tratamento igualitário dos credores.

¹ Todas as referências a artigos, sem indicação da sua origem, são relativas ao Código Civil (CC).

No entanto, importa lembrar algo que pode parecer óbvio, mas é importante – o privilégio, que confere preferência entre credores de um mesmo devedor, pressupõe, em princípio, e em grande parte dos casos, a insolvência deste e o conseqüente concurso entre credores, porque, se o património do devedor fosse suficiente para cumprir todas as suas obrigações, todos os credores seriam pagos e inúteis as preferências.

A Lei confere privilégios creditórios em diferentes situações e as razões de ser da preferência podem ter também diferentes fundamentos: a relação entre o crédito e a coisa onerada, razões de dignidade e humanidade do devedor ou o interesse público ou geral do crédito em causa. Abrangidos por privilégios creditórios, os credores terão uma posição de prevalência, que se efectiva no pagamento preferencial sobre o valor de determinados bens, ou categorias de bens, aquando da execução.

Estas garantias são bastante controversas, uma vez que concedem ao seu titular a faculdade de ser pago com preferência, relativamente aos outros credores, independentemente de qualquer registo. Ora, esta falta de publicidade pode ser muito prejudicial para o comércio jurídico e para os direitos que terceiros venham a adquirir sobre os bens sujeitos aos privilégios.

Daí que esta figura tenha sido, aquando da aprovação do Código Civil de 1966, bastante restringida, não só pelos artigos do Código, mas também, pela disposição prevista no art. 8.º do Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966, que o aprovou, na qual se previu a extinção de todos os privilégios creditórios e hipotecas legais que não constassem dos artigos do novo código. Alguma doutrina² ainda se pronuncia no sentido da drástica redução ou mesmo abolição deste tipo de garantia “oculta”, em prol da segurança do comércio jurídico, principalmente, no que concerne aos direitos de crédito com privilégio creditório geral.

Aliás, é exactamente neste sentido que vão as alterações recentemente introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março, relativo à reforma do processo executivo.

Por outro lado, a natureza de direito real de garantia de algumas das espécies de privilégios creditórios consagrados é posta em causa, quer pela doutrina, quer pela jurisprudência, tendo esta problemática ganho novo alento, principalmente, devido à criação, por leis ordinárias, posteriores ao

² Por exemplo, José LEBRE DE FREITAS, *Os Paradigmas da Acção Executiva*, in ROA, ano 61, II, Abril, 2001, pp. 543 a 560.

CC, de novos privilégios e, além disso, nalguns casos, privilégios imobiliários gerais – figura não admitida pelo CC – nomeadamente, em matéria fiscal e parafiscal (créditos da Segurança Social).

Quanto aos argumentos que podem apresentar-se a favor e contra a existência de privilégios creditórios, salienta-se, a favor: a ideia de que a satisfação de certos créditos é considerada mais importante do que a de outros, por diferentes razões possíveis, algumas já anteriormente referidas; e contra, o facto de constituírem uma limitação surpresa aos direitos de outros credores e um desvio ao princípio do tratamento igual a dar-lhes, relativamente ao património do devedor.

No presente estudo, o tema central é os privilégios creditórios fiscais, i.e. os privilégios creditórios concedidos ao Estado e autarquias locais para garantia de créditos relativos a impostos.

Em primeiro lugar, a atenção naturalmente recairá sobre os privilégios creditórios fiscais e as especificidades dos regimes de graduação e extinção que lhes são aplicáveis, em especial, as que decorrem de normas processuais. O estudo termina com o equacionar de algumas questões relativas aos efeitos decorrentes da existência e extinção dos privilégios fiscais.

Considerou-se ainda importante para o presente estudo incluir um capítulo inicial, no qual se procederá a uma breve análise da problemática dos privilégios creditórios do ponto de vista da Análise Económica do Direito que, actualmente, constitui uma importante e enriquecedora abordagem das questões jurídicas.

II. BREVE ANÁLISE ECONÓMICA DOS PROBLEMAS COLOCADOS PELOS PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS

Neste capítulo tentaremos, ainda que de forma breve, analisar a questão em apreço do ponto de vista da Análise Económica do Direito, sem deixar de ter em consideração a Análise Institucional Comparada, uma vez que não podemos esquecer que todas as decisões jurídicas são, em primeiro lugar, decisões institucionais, pois atribuem a determinada instituição a resolução de determinado problema³.

³ Sobre objectivos e métodos da Análise Económica, em geral, e sobre este tema, em especial, V. William T. BODOH / Michelle M. MORGAN, *Inequality Among Creditors: The Unconstitutional use of Successor Liability to Create a New Class of Priority Claimants*, in *American Bankruptcy Institute Law Review*, Winter, 1996; Ronald H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law and Economics*, vol. III, October 1960, pp. 1 a 44;

A questão relativa à existência de garantias e à graduação de credores só se coloca, na maior parte dos casos, quando estamos perante uma situação de “escassez de recursos” do devedor, quando o seu património não é suficiente para pagar a todos os credores – pois, se o devedor fosse solvente poderia pagar a todos os credores e o problema das preferências entre estes não se colocaria.

Aqui há que distinguir dois tipos de insolvência: a de um devedor com apenas um credor e com mais do que um credor. Nesta situação, é necessário graduar os créditos para se saber qual a ordem pela qual devem ser pagos.

No entanto, certas razões levam a que o Direito dê a determinados créditos preferências no pagamento, as chamadas “garantias”. Neste contexto, os credores com garantia estão numa posição mais favorável (em especial, os credores com garantia real ou privilégios creditórios especiais) relativamente aos restantes credores.

Porém, nada impede que as razões que levam à consagração das preferências se alterem com o tempo e que determinadas garantias deixem de o ser ou sejam graduadas de forma diferente.

As normas que estabelecem a existência de privilégios creditórios fiscais têm como objectivo garantir protecção reforçada aos créditos de imposto, para que sejam efectivamente pagos, em especial, por razões de interesse público e geral dos créditos em causa.

No entanto, este facto entra em conflito com os interesses dos demais credores, uma vez que põe em causa a regra geral da igualdade dos credores perante o património do devedor. Aliás, em Portugal são ainda mais controversas por se tratar, na grande parte dos casos, de garantias ditas “surpresa ou ocultas”, pois não estão sujeitas a registo.

Ora esta situação é contrária, em especial, aos interesses dos credores hipotecários – na sua grande maioria bancos, que concedem créditos hipotecários – tendo como consequência uma grande insegurança no comércio jurídico e instabilidade no próprio sistema financeiro. Daí que tais privilégios sejam restringidos pelo Direito, só se aplicando às situações consideradas, por determinadas razões, necessárias⁴.

Francesco PARISI, *Private Property and Social Costs*, in *European Journal of Law and Economics*, 2, 1995, pp. 149 a 173; Richard A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, 4.ª ed., Little, Brown and Company, 1992; Stephen W. SATHER / Patricia L. BARSALOU / Richard LITWIN, *Borrowing from the Taxpayer: State and local Tax Claims in Bankruptcy*, in *American Bankruptcy Institute Law Review*, Spring, 1996; Michelle J. WHITE, *The Corporate Bankruptcy Decision*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n.º 2, Spring 1989, pp. 129 a 151.

⁴ Exemplos de tal restrição são as normas do Código Civil e, mais recentemente, da Reforma da Acção Executiva

Apenas a lei pode consagrar privilégios creditórios – é portanto o Direito que regula estas questões. Isto significa que a decisão fica nas mãos de quem tem competência para fazer e alterar as leis: o “Processo Político”.

Em abstracto, várias seriam as soluções possíveis para resolver o problema que surge quando os recursos de que o devedor dispõe não são suficientes para satisfazer todos os seus credores.

(1) Não haver qualquer tipo de preferência no pagamento, garantia ou privilégio, imperando a regra da total igualdade entre os credores. Nesta situação seria dada prevalência à actuação livre, ao “Mercado”.

(2) Haver algumas garantias para determinados créditos, p. ex. os créditos de imposto, mas com respeito pela segurança do comércio jurídico e dos direitos de terceiros, ou seja, só haveria garantias quando fossem registadas. Neste caso, o mercado continuaria a funcionar na grande maioria dos casos, mas com algumas excepções (de todos conhecidas) impostas por lei.

(3) Existência de privilégios, mesmo que não registados, para determinados créditos que por serem considerados de extrema importância, em especial por razões de interesse público, se considera que não devem ficar sem pagamento, mesmo que para tal se tenha de sacrificar os interesses de outros credores.

Os impostos são uma das principais fontes de receita do Estado e para os cidadãos e empresas constituem um dever, pois são eles que permitem a manutenção do próprio Estado, da regulação jurídica do mercado e da definição dos direitos de cada um na sociedade.

É por constituírem créditos de interesse público que o Direito lhes consagra alguns privilégios creditórios. Apesar disso, é também certo, que é dever da Administração Fiscal/Estado a sua cobrança atempada, cumprindo a lei e promovendo execuções fiscais nesse sentido. Estas razões de interesse público dos créditos de impostos não se podem sobrepor, sem quaisquer regras, aos créditos de terceiros, i.e. outros credores do mesmo devedor, sob pena de a insegurança criada no comércio jurídico inquinare o próprio mercado financeiro, obstando à concessão de crédito – tão importante em determinados casos, em especial para a vida das empresas, que são o chamado motor da economia.

– Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março.

É este conflito de interesses que tem de ser analisado do ponto de vista da eficiência económica das soluções alternativas, para que se possa adoptar aquela que provoque o menor prejuízo possível, pois, perante interesses incompatíveis, a escolha de um implica necessariamente prejuízo para o outro⁵.

- Importância da existência de regras nos Processos de Falência e de Execução

O processo de falência é o mecanismo legal pelo qual muitas empresas são “eliminadas do mercado”, mas, pelo bem da eficiência económica do próprio mercado, só aquelas que são economicamente irrecuperáveis (ineficientes) deveriam ser eliminadas. Quando se dá a falência normalmente os credores não são pagos na totalidade dos seus créditos, daí que haja incentivo para que os credores colaborem na recuperação de empresas economicamente viáveis, porém, em situação económica difícil, na esperança que tal recuperação lhes permita receber o pagamento integral da dívida.

Neste contexto, de escassez dos bens do devedor para o pagamento aos credores, são de extrema importância as leis que regulam o processo de falência e o processo de execução para pagamento de dívidas. Numa situação em que não houvesse qualquer norma reguladora do concurso de credores, estes, receando a perda dos seus créditos, começariam uma luta individual para ver quem era o primeiro a propor uma acção para pagamento da sua dívida ou a iniciar acordo com o devedor, para ser pago na totalidade – acabando, assim, por lesar os interesses dos restantes credores⁶.

As normas sobre falência e execução, apesar de, em teoria, não retirarem este incentivo, prevêm, para obviar a este problema, o chamamento dos demais credores do mesmo devedor, para que todos possam tentar fazer valer os seus direitos, sendo depois as regras de prioridade entre os créditos que determinam a ordem pela qual os credores são pagos e quanto é que cada um deles recebe. Deste modo, a definição dos direitos não é deixada ao mercado, de outra sorte, é definida de forma rígida pelo Direito, pelo processo político.

Assim, a existência de regras jurídicas sobre o processo de falência constitui um “remédio” para os credores, respondendo a um problema de “free-rider”, que se agravaria à medida que fosse maior o

⁵ V. Ronald H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law and Economics*, vol. III, October 1960, p. 2.

⁶ V. sobre os problemas em causa no processo de falência das empresas o artigo de Michelle J. WHITE, *The Corporate Bankruptcy Decision*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n.º 2, Spring 1989, pp. 129 a 151.

número de credores – pois, perante uma situação de dificuldade económica do devedor/empresa, os credores têm interesse em liquidar o património pelo maior valor possível. No entanto, haverá sempre externalidades no processo de liquidação, cada um terá sempre interesse em esperar para ver se algum outro se “chega à frente” para pagar/iniciar o processo. Por isso, a generalidade das normas que regulam os processos de execução têm este facto em consideração, dando privilégio creditório às despesas com o processo de liquidação dos bens essenciais para o pagamento dos credores (p. ex. o CC concede privilégio creditório, com primeiro lugar na ordem de graduação, às despesas feitas no interesse comum dos credores, conforme o disposto nos artigos 739.º, n.º 1, 743.º e 746.º).

Analisando as regras actualmente em vigor sobre esta matéria, verificamos que o Código Civil e outras leis avulsas consagram privilégios creditórios fiscais, em muitos casos, à custa de outros credores, comuns ou com garantias. São as chamadas regras de prioridade absoluta que determinam quais os créditos que são pagos em primeiro lugar e, em princípio, na totalidade. A existência de regras que dão prioridade a certos créditos (p. ex. devido à existência de garantias) são um incentivo a que os credores tentem sempre obter garantias, para evitar/minimizar os riscos em caso de falência do devedor.

No âmbito do processo de insolvência, o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, prevê um regime de extinção parcial dos privilégios creditórios e hipotecas legais acessórias dos créditos detidos pelo Estado, pelas Autarquias Locais e pelas instituições de Segurança Social⁷ que, de acordo com a respectiva exposição de motivos “visa constituir um estímulo para que essas entidades não deixem decorrer demasiado tempo desde o incumprimento por parte do devedor”⁸.

⁷ No Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF), revogado com a entrada em vigor do CIRE, previa-se também que a declaração de falência fazia extinguir os privilégios do Estado, Autarquias Locais e Segurança Social. O objectivo de tal disposição, que constava expressamente da própria exposição de motivos do Código, era alargar ao Estado e entidades públicas os deveres de cooperação e colaboração económica exigidos aos demais credores, face a situações economicamente difíceis das empresas. Porém, o facto de nem as hipotecas legais acessórias dos créditos destas entidades, nem os privilégios creditórios constituídos no decurso do processo de falência ou de recuperação da empresa estarem abrangidos pela extinção do CPEREF, originou diversas críticas por parte da doutrina, que apontava o dedo à solução como sendo contrária à referida justificação da medida, considerando que a solução alcançada continuava a favorecer estas categorias de credores. – V. Luís CARVALHO FERNANDES/João LABAREDA, *Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado*, 3.ª ed., Lisboa, Quid Juris?, 1999 (anotação ao art. 152.º), p. 403.

⁸ Ponto 14 do Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março.

Esta solução aparece como forma de obviar a um problema, que na linguagem económica se denomina de “free-riding”, que ocorria (e ocorre ainda em grande medida no processo civil executivo), pois o Estado, por ter os seus créditos garantidos pelos privilégios creditórios, que lhe dão preferência no pagamento face à generalidade dos credores, não tinha qualquer incentivo em cooperar no processo, nem muito menos em tomar a iniciativa, só reclamando os seus créditos quando algum outro credor o fazia, propondo a acção. Aliás, o Estado é, por exigência legal, obrigatoriamente chamado a reclamar os seus créditos contra o mesmo devedor. Tendo privilégio, acabava por ser satisfeito, ou seja, sem qualquer esforço ou iniciativa, colhia os frutos, às custas (“à boleia”) dos outros credores mais diligentes.

O objectivo desta alteração é assim evitar a negligência e a passividade do Estado perante estas situações, havendo um regresso à regra da igualdade entre os credores, o que significa que se entrega ao “mercado” a definição dos direitos e da posição de cada um.

Também no âmbito das alterações introduzidas ao processo executivo, pela Reforma da Acção Executiva, ocorre uma limitação dos privilégios creditórios – em especial, os gerais que são considerados os mais atentatórios da segurança jurídica, pois, além de não serem sujeitos a registo, não implicam qualquer conexão entre o crédito e o objecto da garantia. O propósito é garantir algum pagamento ao credor exequente, premiando-se a sua iniciativa, para que não haja desincentivo à execução, como até aqui. Esta satisfação do interesse do credor exequente é feita à custa do credor com privilégio creditório geral (mobiliário ou imobiliário). A razão de ser da alteração baseia-se na sentida necessidade de limitar as garantias “ocultas”, que tanto prejudicam os interesses dos outros credores, em especial, dos credores hipotecários (na sua maioria, Bancos).

A questão que é importante responder para solucionar este problema, resultante de uma situação de falência/execução de determinada empresa/devedor em que não seja possível o pagamento a todos os credores é saber: **que regra de concurso/prioridade entre credores seria economicamente mais eficiente?**

Num mundo sem regras sobre a prioridade de determinados créditos em sede de execução/falência, os credores tentariam negociar, no seu interesse com o devedor/sócios da empresa, em detrimento do interesse dos outros credores. Neste cenário, a incerteza da posição dos credores

resultaria em taxas de juro mais elevadas para compensar os riscos dos créditos concedidos – o que seria prejudicial para o mercado, ineficiente.

Em abstracto, várias seriam as hipóteses possíveis de regras para regular esta questão. Uma primeira possibilidade seria a regra segundo a qual nenhum credor tem garantia do seu crédito, sendo pagos pela ordem pela qual concederam o crédito⁹. Uma segunda possibilidade seria a de dar prioridade ao crédito mais recente (idêntica à anterior, mas ao contrário), seguindo a lógica de que os credores devem ser diligentes na cobrança dos seus créditos. Uma terceira hipótese seria a total igualdade entre credores, sem qualquer ordem de graduação de pagamentos, sendo pagos rateadamente em função do seu crédito (p. ex. 10% para cada um).

Normalmente as normas sobre execuções e falências combinam estas diferentes regras. Contudo, para avaliar a eficiência económica do sistema é necessário saber como funciona na globalidade no âmbito, quer do processo de execução civil, quer no processo de recuperação de empresas e de falência.

Se o regime de execução der alguma preferência ao credor que propuser a acção em primeiro lugar, cada credor terá incentivo em ser o primeiro a fazê-lo, propondo uma acção contra o devedor, levando, no caso de este ser uma empresa, mais rapidamente a uma situação de processo de falência, visto que os outros credores tenderão a não esperar, com receio de perderem o seu crédito com a desvalorização do património do devedor. Quando um devedor não tem património suficiente para pagar a todos os seus credores, cada um terá interesse em agir o mais rapidamente possível, para maximizar o valor do património do devedor na satisfação do seu crédito¹⁰.

Este tipo de problemas poderia ser resolvido através de acordos prévios entre os credores e entre estes e o devedor, antes da própria situação de falência. Ora, é exactamente neste sentido que as normas sobre o processo de insolvência ou sobre concurso de credores, no processo de execução, devem ser vistas. Elas funcionam como padrão de tais acordos prévios, tendo a vantagem de a sua existência minimizar os custos de transacção nestes casos, uma vez que os credores e devedores não têm de negociar entre si, passando o tribunal a graduar os créditos de forma “neutral”, no interesse comum dos credores, seguindo as regras jurídicas previamente estabelecidas.

⁹ A esta regra refere-se Michelle J. WHITE com o nome de regra de “me-first” - *The Corporate Bankruptcy Decision*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n.º 2, Spring 1989, p. 133.

¹⁰ Esta ideia está bem patente na análise feita por Richard A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, 4.ª ed., Little, Brown and Company, 1992, em especial, pp. 397 a 405.

Perante uma situação de falência de uma empresa só se escolherá manter a actividade se tal for economicamente eficiente, ou seja, se a empresa for considerada recuperável pelos sócios e pelos credores. Todavia, mesmo quando é possível a recuperação da empresa ou quando a sua continuidade é economicamente eficiente, há credores, em especial os que têm prioridade/preferência no pagamento (qualquer que seja a regra estabelecida), que não têm incentivo a colaborar para continuar com a actividade da empresa porque receberão o mesmo, ou até menos, uma vez que os ganhos serão incertos.

Pelo contrário, se houver igualdade entre credores, e dada a incerteza quanto ao futuro da empresa, em princípio, todos terão incentivo em fazer continuar a actividade, no sentido da sua recuperação económica, na esperança de receberem mais do que aquilo que lhes caberia perante uma liquidação imediata da empresa devedora.

Já perante uma situação em que a regra seja a da prioridade para o último crédito concedido, o incentivo à recuperação da empresa será ainda maior, uma vez que haverá bancos dispostos a conceder empréstimos à empresa para que a sua actividade possa continuar, isto, desde que o património desta seja suficiente para pagar o crédito que é concedido pelo banco e que passa a ser prioritário. Num cenário deste tipo, na maior parte dos casos, haveria incentivo à recuperação das empresas em situação económica difícil. O problema está no facto de isso poder acontecer mesmo com empresas economicamente inviáveis, o que seria economicamente ineficiente.

Numa situação de total igualdade entre credores, já não existiria tal incentivo para os bancos. Além disso, a inexistência da possibilidade de garantia de créditos teria como efeito provável o aumento exponencial das taxas de juro para a concessão de crédito, como contrapartida do risco acrescido para a sua cobrança.

Segundo Michelle WHITE¹¹, nenhuma das regras de prioridade dá, por si só, um incentivo aos credores (e aos bancos) para escolherem entre a liquidação e a recuperação da empresa, de acordo com critérios de eficiência económica. Quando os ganhos futuros da empresa são certos, normalmente desencorajam a recuperação, mesmo quando esta é economicamente eficiente, em especial perante a regra “me-first” (pagamento pela ordem cronológica de concessão do crédito), uma vez que não haverá incentivo à injeção de dinheiro na empresa com vista à sua recuperação económica, nomeadamente,

¹¹ *The Corporate Bankruptcy Decision*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n. º 2, Spring 1989, pp. 137 e ss.

por parte dos bancos. Todavia, à medida que os ganhos futuros são mais incertos o incentivo à continuidade é maior – em presença de qualquer uma das regras de prioridade entre credores. De qualquer modo, a regra “me-first” é sempre aquela que mais desencoraja uma recuperação ineficiente, pois, perante ela, são tomadas maiores cautelas por parte dos credores mais recentes.

A verdade é que qualquer das regras não leva a resultados eficientes em todas as situações – a regra preferível, do ponto de vista da eficiência económica, dependerá sempre da situação concreta. Por isso mesmo é tão complicado chegar a uma solução que seja economicamente eficiente, quando aplicada aos casos concretos.

Na realidade, os custos de transacção de negociações sobre falência são muito elevados, havendo graves problemas de “free-riding” entre os credores, particularmente por parte daqueles que têm do seu lado a regra de prioridade ou preferência. Em cada caso, cada interveniente tenderá a escolher a opção que melhor maximiza o seu interesse.

É o que acontece com o Estado relativamente aos créditos com privilégio creditório, pois, quanto a eles tem, em princípio, sempre prioridade no pagamento. Deste modo, não tem qualquer interesse em colaborar na recuperação, uma vez que nada ganha com isso. Ora, no âmbito do processo de falência, tal atitude pode ser muito prejudicial para a possibilidade de recuperação de empresas que, apesar de estarem em situação económica difícil, são economicamente viáveis. A liquidação, por ser um mecanismo que leva à eliminação das empresas do mercado, deve ser apenas aplicado àquelas realmente inviáveis, sob pena de se perderem recursos económicos que, de outro modo, contribuiriam para a eficiência da economia.

Por seu lado, os credores comuns têm maior incentivo em aceitar e colaborar num plano de recuperação da empresa, do que os credores privilegiados, uma vez que, nesta situação, podem ter alguma expectativa de virem a receber qualquer coisa. Isto não acontecerá, em princípio, se houver uma regra que dê preferência a alguns credores, o que implica que pouco ou nada recebam em caso de liquidação imediata da empresa em dificuldades económicas. Do seu ponto de vista, o princípio é que “mais vale receber pouco do que nada”.

Resta então saber quais são as implicações ao nível da eficiência da escolha entre recuperação e liquidação/falência?

A falência acarreta sempre perdas/custos sociais e implica a transferência de riqueza de sócios e alguns credores para outros, reduzindo, nalguns casos, a eficiência de alguns bens.

O ganho de eficiência económica da recuperação é a diferença entre o valor dos ganhos futuros e o valor da liquidação imediata dos bens, descontando os custos da própria recuperação – se esta for positiva. Normalmente, a recuperação será um processo mais demorado e com maiores custos, que só será eficiente na situação descrita. Por seu lado, a liquidação dos bens/venda executiva no processo de insolvência é mais rápida e acarreta um incentivo à compra e à segurança jurídica, uma vez que os bens são vendidos livres de encargos, portanto, o comprador tenderá a procurar uma situação mais vantajosa do ponto de vista do seu interesse económico.

Acontece que, nem sempre, a solução economicamente mais eficiente é aquela que é adoptada, porque muitos são os interesses em jogo. Se houver recuperação da empresa muitas serão as concessões que os credores terão de fazer, nomeadamente, perdão de algumas dívidas ou juros; depois, serão as regras de prioridade entre credores a ditar o poder de negociação face a uma situação de falência.

Neste contexto, os credores privilegiados ou com garantia real têm uma posição negocial muito mais forte, com menor incentivo em aceitar uma recuperação da empresa, preferindo uma situação de liquidação, porque sabem que receberão os seus créditos quase na totalidade. Já o interesse dos credores comuns está na recuperação e não na liquidação, na esperança da obtenção que algum pagamento.

As leis sobre insolvência e recuperação de empresas podem causar diferentes problemas, do ponto de vista da eficiência. Por um lado, podem conter incentivos à abertura de processos de recuperação das empresas (p. ex. perdão de juros, condições especiais de pagamento aos credores, etc.), mesmo em casos de empresas completamente viáveis, mas apenas numa situação economicamente difícil, para poderem beneficiar dessas regalias e condições especiais. Por outro lado, podem atrasar a falência de empresas economicamente inviáveis, com benefício apenas para os sócios e administradores, ou alguns credores. Salva-se a empresa, mas, muitas vezes, com custos muito elevados, em especial, para certos credores.

Mais ainda, por vezes, a falência acaba por ser um “escape” para empresas com avultadas dívidas fiscais, o que acarreta enormes prejuízos para os cofres do Estado e para a sociedade. Por isso mesmo, as autoridades fiscais têm de tornar-se mais atentas e diligentes na cobrança atempada dos seus créditos, pois, ainda que algumas normas dêem privilégio a este tipo de crédito, as disposições mais recentes

relativas ao processo de insolvência e de execução não seguem este caminho – talvez inconscientemente como apontam alguns autores¹².

Importante então é saber como graduar, neste contexto, os créditos fiscais e quais as consequências de tal graduação no regime global das reclamações de créditos, analisando o tratamento actual das reclamações dos créditos fiscais e saber até que ponto é importante, ou não, simplificar ou alterar o sistema legal existente.

Geralmente, a lei concede privilégio aos créditos fiscais, mas, em Portugal, tal tratamento favorável é reduzido em sede de processo de insolvência. Ora, como já se referiu, esta situação põe cobro a um problema grave de “free-riding” por parte do Estado, quanto à execução e cobrança dos seus créditos, obrigando-o a ser mais diligente e activo. No entanto, tal solução pode implicar um outro problema: o não recebimento de avultados montantes de créditos fiscais com graves prejuízos para o Estado e para os contribuintes em geral, ou seja, um problema grave de eficiência social das normas. Assim sendo, esta situação de falta de privilégio dos créditos fiscais, no processo de insolvência, é controversa.

A tradição tem sido no sentido de diminuir os privilégios fiscais e de os subordinar às despesas do processo e às dívidas salariais¹³.

Contudo, importante ainda é saber até que ponto se justifica um tratamento discriminatório para os créditos fiscais.

Faz sentido que as despesas de justiça e do processo tenham preferência sobre todas as outras, pois se assim não fosse, não haveria incentivo a recorrer ao tribunal, nem à própria actuação deste. Importa, então, saber compatibilizar os direitos/interesses da cobrança de dívidas fiscais e os direitos/interesses dos outros credores do devedor, em especial, os que possuem garantias – entre eles, um grupo forte e importante é o dos Bancos e instituições de créditos que são, em muitos casos, os primeiros prejudicados com a existência de privilégios fiscais, mas também, os primeiros beneficiados com a sua inexistência.

Este é pois um dos grupos (Bancos/credores hipotecários) com forte interesse na revisão das normas sobre concurso de credores, havendo grande possibilidade de captura do processo de alteração

¹² Stephen W.SATHER / Patricia L.BARSALOU / Richard LITWIN, *Borrowing from the Taxpayer: State and local Tax Claims in Bankruptcy*, in *American Bankruptcy Institute Law Review*, Spring, 1996.

¹³ Agora também à dívida exequenda, numa determinada medida, imposta pela Reforma da Acção Executiva.

legislativa por esta minoria, que tem maior poder negocial do que a maioria afectada, mas desorganizada, que são os credores comuns.

Para resolver este problema será fundamental, por um lado, delimitar os créditos fiscais garantidos com privilégio e, por outro, impor maior diligência à Administração Fiscal, sob pena de grave prejuízo para o interesse público.

Por ser uma situação que acarreta grandes custos de transacção, o mercado não produz resultados eficientes, sendo necessária a intervenção do processo político na criação de regras jurídicas que regulem a situação de forma rígida, de preferência adoptando a solução que, em abstracto, poderá levar a resultados mais eficientes, pelo menos, na maioria dos casos concretos.

A solução mais eficiente, em casos de processo de insolvência, é a imposição de normas jurídicas rígidas que regulem a falência e a graduação de credores, em caso de insuficiência do património do devedor. É o que se passa no direito português, onde tais situações estão expressa e taxativamente reguladas, de forma a obviar às falhas de mercado já enunciadas.

Relativamente ao processo de insolvência, o CIRE prevê um processo combinado de recuperação de empresas e de insolvência¹⁴ o que, do ponto de vista da eficiência, é muito mais atractivo do que um sistema de processos diferentes e separados à semelhança do que se passa nos EUA¹⁵. Um processo unitário e combinado reduz os custos de transacção entre credores quanto ao acordo sobre o futuro da empresa, o que é economicamente mais eficiente, relativamente a uma situação em que os credores tivessem de escolher *a priori* se queriam iniciar um processo de recuperação ou de falência da empresa.

Solução atractiva e eficiente seria também a venda no mercado da empresa em situação económica difícil, ficando a decisão de continuidade ou liquidação a cargo dos novos proprietários, segundo critérios de pura eficiência económica, eliminando-se, assim, muitos dos problemas de

¹⁴ O mesmo já acontecia no CPREF, porém, ao contrário da ideia que prevalecia da interpretação deste código, de que era dada inequívoca primazia à recuperação da empresa, o CIRE dá antes prevalência máxima à vontade dos credores, visando acautelar o pagamento dos créditos respectivos em condições de igualdade. Tal como é reiterado na exposição de motivos do CIRE, “é sempre a vontade dos credores que comanda todo o processo” (ponto 6).

¹⁵ Para mais desenvolvimentos sobre o sistema norte-americano, V. Michelle J. WHITE, *The Corporate Bankruptcy Decision*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n.º 2, Spring 1989, pp. 129 a 151, onde a autora critica bastante o sistema bipartido em vigor, apontando as suas perversões.

ineficiência acima apontados. Porém, esta solução seria dificilmente praticável, visto que, como se viu, esta é uma situação que gera elevados custos de transacção, só sendo possível alcançar uma solução eficiente com a imposição de regras ao mercado.

Com um sistema combinado de recuperação e liquidação das empresas eliminam-se algumas das ineficiências apontadas, pois as regras estão traçadas, abolindo custos de transacção e evitando desequilíbrios negociais que só acarretariam a ineficiência das soluções. Com regras como as do CIRE, que contém um sistema combinado de recuperação e insolvência das empresas, há um maior controlo judicial da actividade dos administradores e das decisões dos próprios credores durante todo o processo, o que evitará, em princípio, más decisões económicas, uma vez que o objectivo é haver um pagamento na maior medida possível aos credores – o que consubstancia uma decisão mais eficiente.

Em conclusão, parece claro que estamos perante um problema que, com toda a certeza, não poderia ser resolvido de forma eficiente sem a intervenção do processo político através da criação de normas jurídicas, que regulem os direitos de cada interveniente.

Sendo certo que a qualidade dos créditos de imposto dá origem a que devam ser, de alguma forma, protegidos, sob pena de graves prejuízos sociais, importa compatibilizar este interesse público com os interesses dos restantes credores. Por um lado, evitar privilégios “ocultos”, pois contribuindo para a segurança do comércio jurídico, contribui-se também para a eficiência dos resultados económicos, sem, contudo, incorrer na imprudência de desproteger por completo os créditos de imposto, que, sendo considerados importantes para o interesse público, devem ser garantidos, mas por meios que permitam o conhecimento de tais garantias, p. ex., hipotecas legais. Por outro lado, impor à Administração fiscal maior diligência na cobrança desses créditos evitando o avolumar das dívidas¹⁶, e o conseqüente prejuízo para o Estado, e agilizar os processos de execução, sem negligenciar os interesses quer dos credores, quer do próprio executado, contribuindo para uma maior transparência das situações fiscais.

Deste modo, caminhar-se-á no sentido de uma maior eficiência económica na resolução deste problema.

¹⁶ Neste sentido vão também as novas regras do CIRE relativamente à extinção parcial, com a declaração de insolvência, dos privilégios creditórios e das hipotecas legais, que sejam acessórios de créditos do Estado, das instituições de segurança social ou das autarquias – cf. Art. 97.º do CIRE.

III. PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS FISCAIS EM ESPECIAL¹⁷

Esta parte do estudo é dedicada ao regime dos privilégios creditórios fiscais que, nalguns pontos, tem especificidades relativamente ao regime geral dos privilégios creditórios.

Importa, em primeiro lugar, saber qual o conteúdo específico deste tipo de privilégios. Por um lado, são acessórios de determinados créditos, expressamente previstos – as dívidas de imposto – e não de todas as obrigações tributárias. Por outro, os titulares do privilégio são os sujeitos activos da obrigação em causa – “o Estado e as autarquias locais”¹⁸ – e não outras pessoas colectivas de direito público¹⁹.

Tendo em conta que, por força do art. 8.º do Decreto-Lei que aprovou o CC de 1966, todos os privilégios que não fossem consagrados no novo código²⁰ deixariam de vigorar e que, a ressalva do n.º 2 excepciona os “débitos fiscais”, com a sua entrada em vigor, os privilégios fiscais²¹ ficaram reduzidos aos constantes no CC²².

¹⁷ A versão inicial deste estudo incluía uma primeira parte dedicada aos privilégios creditórios em geral, onde se tratavam questões como a sua origem histórica e o regime geral dos privilégios creditórios previsto no Código Civil. Porém, dada a necessidade de redução da extensão do estudo, com vista à presente publicação, esta parte foi retirada. Para mais desenvolvimentos sobre o regime jurídico dos privilégios creditórios em geral, V. a dissertação de mestrado de Miguel Lucas PIRES, *Dos Privilégios Creditórios: Regime Jurídico e sua Influência no Concurso de Credores*, Coimbra, Almedina, Janeiro de 2004.

¹⁸ Conforme especifica o art. 736.º do CC.

¹⁹ Daí a crítica feita por alguns autores relativamente à utilização da expressão de conteúdo jurídico impreciso: “Fazenda Nacional”, utilizada por alguma legislação que consagra privilégios fiscais. – V. p. ex. António Luciano de SOUSA FRANCO, *Aspectos Fiscais do novo Código Civil*, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», n.º 53, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos – Ministério da Finanças, 1967 (publicado pela 1.ª vez em «Ciência e Técnica Fiscal», n.º 98, Fevereiro de 1967), pp. 22 e 23.

²⁰ Quanto aos privilégios consagrados no CC de 1867 e seu regime, V. A. F. CARNEIRO PACHECO, *Dos Privilégios Creditórios*, 2.ª ed., Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos – Editor, 1914 (1.ª ed., Coimbra, 1913), em especial, pp. 180 e ss.; relativamente aos fundamentos e objectivos das alterações introduzidas no CC de 1966, bem como algumas que constavam do ante-projecto e que não chegaram a ser consagradas, V. Adriano Paes da Silva VAZ SERRA, *Privilégios*, in BMJ 64, Março 1957, pp. 41 a 337, em especial, relativamente aos privilégios por impostos, onde se defendia alguma forma de publicidade, cfr. p. 265 e ss.; no mesmo sentido vai o texto de Domingos Martins EUSÉBIO, *Privilégio Creditório da Fazenda Nacional. Considerações sobre a sua natureza e conteúdo*, in «Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos», N.º 15, Ministério das Finanças, Março de 1960, pp. 297 a 324, onde o autor defende alguma publicidade para os privilégios fiscais de forma a obviar a alguns dos seus inconvenientes. Este autor defende que a melhor solução talvez fosse deixar o regime destes privilégios a cargo de leis fiscais e não no CC, como acontece em França – pp. 298 e 299.

²¹ Bem como as hipotecas legais concedidas para garantia de “débitos fiscais”.

²² Aliás, foi intenção expressa do legislador reduzir os privilégios do Estado.

No entanto, a interpretação deste artigo gerou grande discussão, nomeadamente, sobre a questão de saber quais eram as garantias incluídas na ressalva e na excepção, principalmente, interpretar o significado da expressão “*débitos fiscais*”. Em especial, surgiram dúvidas, quer na doutrina, quer na jurisprudência, relativamente a saber se nesta expressão também se incluíam as dívidas por contribuições à Previdência²³. Porém, a boa interpretação prevaleceu, pois a verdade é que, quer no sentido em que é comumente utilizada, quer no sentido técnico-jurídico, a palavra “fiscal” significa “relativo a impostos”, portanto, a expressão “*débitos fiscais*” apenas poderá incluir as dívidas de imposto e não outras²⁴, tendo em conta a presunção de que o legislador “*soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*”, conforme dispõe o n.º 3 do art. 9.º do CC.

Todavia, o processo de execução fiscal é também utilizado para cobrança de dívidas, não apenas fiscais²⁵, mas também de outras em que o Estado é credor (p. ex. as dívidas à segurança social), o que poderia indiciar o contrário. De qualquer modo, este alargamento do processo de execução fiscal aos créditos não fiscais do Estado prende-se com a vantagem, que lhe advém, da utilização deste processo especial de cobrança de dívidas e não da natureza destas.

Um dos motivos pelos quais o art. 8.º do Decreto-Lei que aprovou o CC restringiu, em especial, os privilégios relativos a débitos fiscais, foi talvez o facto de o próprio Código conter disposições sobre este tipo de privilégios do Estado, deixando clara a extinção dos demais²⁶. Contudo, não é pacífico o facto de esta matéria ser tratada no CC, tendo vários autores assumido posição no sentido da sua não inclusão, preferindo uma solução semelhante à do direito francês, em que estas garantias são reguladas em leis fiscais, pois, uma vez que são acessórias do crédito fiscal, deveriam ser reguladas unicamente pelo Direito Fiscal²⁷.

²³ Sobre este problema, V. Fernando Pessoa JORGE, *Privilégio Creditório a Favor das Instituições de Previdência*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.ºs 169-170, Ministério da Finanças, Jan.-Fev. de 1973, pp. 67 a 100.

²⁴ Aliás, no nosso direito, as contribuições para a Segurança Social não se incluem na noção de imposto.

²⁵ Cfr. art. 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

²⁶ Como o CC não regulou os privilégios do Estado relativamente a outros créditos, os que existiam permaneceram, naturalmente, em vigor.

²⁷ V. António Luciano de SOUSA FRANCO, *Aspectos Fiscais do novo Código Civil*, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», n.º 53, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos – Ministério da Finanças, 1967 (publicado pela 1.ª vez em «Ciência e Técnica Fiscal», n.º 98, Fevereiro de 1967), p. 15.

Foi intenção do CC restringir os privilégios creditórios devido, principalmente, ao facto de serem garantias de certo modo “ocultas”. Não obstante, leis especiais vieram alterar esta situação concedendo novos privilégios ao Estado, que tornaram o sistema complexo e, por vezes, de difícil interpretação.

A. ESPÉCIES DE PRIVILÉGIOS FISCAIS

1. Concedidos pelo Código Civil

Em primeiro lugar, importa saber quais os privilégios que o CC concede aos créditos fiscais, sabendo que a razão de ser da atribuição desta garantia é o facto de os impostos se destinarem à satisfação de necessidades públicas.

O art. 736.º concede **privilégio mobiliário geral** ao Estado e às autarquias locais “*para garantia dos créditos por impostos indirectos, e também pelos impostos directos²⁸ inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou acto equivalente, e nos dois anos anteriores.*” O n.º 2 deste artigo exclui a possibilidade de cumulação de privilégio geral e especial – os impostos que tiverem privilégio especial não terão privilégio geral²⁹.

Segundo a doutrina fiscal³⁰ são:

(1) **impostos indirectos** os que procuram atingir as utilizações que se fazem do património e do rendimento, p. ex. o consumo – geralmente são impostos de prestação única, incidindo sobre actos ou factos isolados, sem carácter de continuidade – os chamados *impostos instantâneos ou de obrigação única* (p. ex., IVA, IA, entre outros);

²⁸ Todavia, SOUSA FRANCO criticou a adopção destas expressões, comuns entre os fiscalistas, de “impostos directos e indirectos”, pois tal poderia “complicar a interpretação do preceito”, uma vez que se trata de “um conceito de conteúdo meramente doutrinário ou nascido da prática financeira”, não sendo de interpretação “pacífica” – *Aspectos Fiscais do novo Código Civil*, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», n.º 53, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos – Ministério da Finanças, 1967 (publicado pela 1.ª vez em «Ciência e Técnica Fiscal», n.º 98, Fevereiro de 1967) pp. 29 a 34.

²⁹ Deste modo, o efeito prático do art. 736.º será reduzido já que muitos dos créditos por impostos gozam de privilégios especiais.

³⁰ V., por exemplo, o que a este respeito diz, José Casalta NABAIS, *Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, Março 2003, pp. 41 e ss., pois vários são os critérios, quer económicos, quer jurídicos, que podem pautar a distinção. Segundo este autor, a doutrina e a jurisprudência entendem normalmente estar subjacente à distinção do art. 736.º n.º 1 do CC o critério (jurídico) do *tipo de relação jurídica fonte da obrigação de imposto*, ou seja, “o critério que identifica os impostos directos com os impostos periódicos e os impostos indirectos com os impostos instantâneos ou de obrigação única” – p. 47.

(2) **impostos directos** os que incidem de modo imediato sobre o património possuído ou o rendimento obtido pelo contribuinte – geralmente, são impostos periódicos, atingindo factos ou situações que se prolongam no tempo, renovando-se a obrigação todos os anos – os chamados *impostos periódicos* (p. ex., IRS, IRC, Imposto Municipal sobre Veículos, entre outros).

No entanto, esta distinção não é apenas regulada por um diploma legal, sendo várias as normas que a ela se referem. Para além do art. 736.º n.º 1 do CC, podemos ainda referir, de forma não exaustiva, o art. 254.º n.º 1 da CRP³¹, o art. 6.º n.ºs 1 e 2 da LGT³² e ainda o diploma referente à classificação económica das receitas e despesas do Estado, que regula a consagração orçamental e contabilística das receitas fiscais – actualmente, regida pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

De acordo com o seu Anexo I, são *impostos directos*: sobre o rendimento – o IRS e o IRC; outros – o Imposto sobre as Sucessões e Doações, a Contribuição Autárquica, o Imposto Municipal sobre Veículos, o Imposto Municipal de Sisa, a Derrama, o Imposto de uso, porte e detenção de armas, etc.; e *impostos indirectos*: sobre o consumo – o IVA, o Imposto sobre produtos petrolíferos (ISP), o Imposto Automóvel (IA), o Imposto sobre o Tabaco, o Imposto sobre o Álcool e Bebidas Alcoólicas (IABA); outros – Imposto de Jogo, Imposto do Selo, Impostos Rodoviários, Impostos indirectos específicos das autarquias locais, etc.

Quanto aos impostos indirectos, o privilégio, consagrado no art. 736.º n.º 1, não contém limitações relativamente aos anos de cobrança – assim sendo, o crédito beneficiará do privilégio até que prescreva³³. Todavia, o n.º 2 do mesmo artigo afasta expressamente a sua aplicação à sisa, ao imposto sobre sucessões e doações e a quaisquer impostos que gozem de privilégio especial³⁴, isto, porque está no espírito do CC não acumular desnecessária e injustificadamente garantias em benefício do Estado e autarquias locais³⁵.

³¹ Que prevê que os municípios têm direito, nos termos da lei, a participarem das receitas dos impostos directos.

³² Que distingue a tributação directa da indirecta.

³³ Segundo o art. 48.º n.º 1 da LGT, os créditos de imposto prescrevem, “salvo o disposto em lei especial, no prazo de oito anos contados, nos impostos periódicos, a partir do termo do ano em que se verificou o facto tributário e, nos impostos de obrigação única, a partir da data em que o facto tributário ocorreu.”

³⁴ **Por este motivo não percebemos que Jorge LOPES DE SOUSA, na anotação ao art. 157.º do CPPT, diga o seguinte: “Para a sisa não está previsto privilégio mobiliário especial, pelo que goza do privilégio mobiliário geral previsto no art. 736.º n.º 1 do Código Civil”, quando esta interpretação é manifestamente contrária à letra e ao próprio espírito do art. 736.º n.º 2. - Cfr. Código de Procedimento e Processo Tributário – Anotado, 3.ª ed. revista e aumentada, VisLis Editores, 2001, p. 791, nota 1052.**

³⁵ O maior exemplo disto foi a já referida abolição de todos os privilégios e hipotecas legais não previstos no CC – incluindo

No que diz respeito aos impostos directos, o privilégio mobiliário especial só existe relativamente aos impostos “*inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou acto equivalente, e nos dois anos anteriores*”. Estabelece-se, portanto, um limite que tem a sua razão de ser no facto de o acréscimo de débitos poder lesar gravemente os outros credores, que não tenham conhecimento da existência da dívida fiscal – que poderia, caso contrário, atingir proporções exageradas. Além disto, o Estado tem o dever de cobrar, o mais rapidamente possível, os impostos de cada ano, sendo do interesse da Administração Fiscal a cobrança célere dos impostos em dívida, promovendo a instauração e o rápido andamento das execuções fiscais, a fim de que os créditos por impostos não deixem de gozar dos privilégios que a lei lhes confere.

Tanto o art. 736.º n.º 1, como o art. 744.º (que mais à frente será abordado) referem-se ao “*ano corrente na data da penhora, ou acto equivalente*”, para delimitar os créditos garantidos pelo privilégio que concedem. Os actos “*equivalentes à penhora*”³⁶ poderão ser o arresto (convertido em penhora) ou a apreensão dos bens no processo de declaração de falência ou insolvência.

Contudo, estes artigos prevêm ainda que só usufruem desta garantia os impostos (directos ou a contribuição predial) “*inscritos para cobrança*” no ano corrente na data da penhora ou acto equivalente. É necessário também saber o que significa esta expressão.

O “*ano corrente*” na data da penhora será o ano civil que estiver a correr, no momento em que ela se efectuar. Em Direito Fiscal, a *cobrança* corresponde à fase durante a qual o imposto pode ser pago³⁷. Ora, o artigo refere-se ao *ano de inscrição para cobrança* e não ao ano a que o imposto diz respeito³⁸. Logo, estarão abrangidos todos os impostos inscritos para cobrança durante o período em causa, digam ou não respeito a tal período – i.e. os impostos vencidos, processualmente na fase da cobrança.

os que serviam de garantia a débitos fiscais – por força do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 47 344.

³⁶ **Sobre a interpretação desta expressão, V. Francisco Rodrigues PARDAL, *Os Privilégios Creditórios Fiscais segundo o Novo Código Civil*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.º 102, Ministério das Finanças, Junho de 1967, pp. 17 e ss.**

³⁷ Depois o pagamento poderá ser voluntário ou coercivo, através de execução fiscal. Para mais desenvolvimentos sobre esta fase do procedimento tributário, V. José Casalta NABAIS, *Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, Março 2003, pp. 319 e ss.

³⁸ **Ou seja, é “o ano em que o acto tributário é realizado e não o ano em que ocorrem os factos típicos do seu objecto (...)” – António Carvalho MARTINS, *Concurso de Credores – Reclamação, Verificação e Graduação de Créditos (Breviário)*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 123.**

O art. 738.º n.º 2 concede um **privilégio mobiliário especial**, sobre os bens móveis transmitidos, aos créditos do Estado resultantes do imposto sobre as sucessões e doações.

Actualmente, com as alterações legislativas decorrentes da reforma da tributação do património, o imposto aplicado às sucessões e doações passou a ser o Imposto do Selo. Aliás, o artigo 47.º do novo Código do Imposto do Selo dispõe que “1 – *Os créditos do Estado relativos a imposto do selo incidente sobre aquisições de bens têm privilégio mobiliário e imobiliário sobre os bens transmitidos, nos termos do n.º 2 do artigo 738.º ou do n.º 2 do artigo 744.º do Código Civil, consoante a natureza dos bens.* 2 – *O imposto liquidado nas transmissões gratuitas goza dos privilégios que nas disposições legais referidas no número anterior se estabelecem para o imposto sobre as sucessões e doações.*”

De referir ainda que o n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, prevê que “*Todos os textos legais que mencionem Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, imposto municipal de sisa ou imposto sobre as sucessões e doações consideram-se referidos ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), ao Código do Imposto do Selo, ao imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e ao imposto do selo, respectivamente.*”

Finalmente, o artigo 744.º do CC atribui **privilégio imobiliário (especial)**:

(n.º 1) – aos créditos por contribuição predial devida ao Estado ou às autarquias locais, inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou acto equivalente, e nos dois anos anteriores, relativamente aos bens cujos rendimentos estão sujeitos a esta contribuição³⁹. Esta limitação temporal dos créditos garantidos⁴⁰ pelo privilégio é fundada no interesse de terceiros, que adquiram

³⁹ Convém ainda referir que, para melhor garantia destes créditos, o CC concedeu-lhes ainda, ao lado deste privilégio, a possibilidade de hipoteca legal – art. 705.º al. a) – o que significa que, quanto às contribuições em dívida de anos anteriores, poderá ser registada hipoteca legal, ficando esses créditos também garantidos. No entanto, há outras leis fiscais que também prevêem a possibilidade de hipoteca legal sobre determinados bens, relativamente a certos impostos.

⁴⁰ Esta limitação foi bastante aplaudida pela doutrina, pois trazia “maior precisão na delimitação temporal dos créditos privilegiados” – António Luciano de SOUSA FRANCO, *Aspectos Fiscais do novo Código Civil*, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», n.º 53, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos – Ministério da Finanças, 1967 (publicado pela 1.ª vez em «Ciência e Técnica Fiscal», n.º 98, Fevereiro de 1967), p. 45. No entanto, este autor viu com maus olhos a redução dos privilégios fiscais resultante do CC (propondo, neste texto, uma redacção mais abrangente dos artigos do Código). Opinião partilhada por Francisco Rodrigues PARDAL, *Os Privilégios Creditórios Fiscais segundo o Novo Código Civil*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.º 102, Ministério das Finanças, Junho de 1967, pp. 7 a 68.

posteriormente o prédio onerado, ou constituam sobre ele qualquer direito real, com desconhecimento da existência da dívida privilegiada, todavia, os interesses da Fazenda Nacional não foram descurados, uma vez que existe a possibilidade de constituição de hipoteca legal – art. 705.º al. a)⁴¹.

No entanto, já não existe contribuição predial que foi abolida com a entrada em vigor do Código da Contribuição Autárquica, DL n.º 442-C/88, de 30 de Novembro⁴². Actualmente, e após a chamada reforma da tributação do património, operada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, “*Todos os textos legais que mencionam Código da Contribuição Autárquica ou contribuição autárquica consideram-se referidos ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) ou ao imposto municipal sobre imóveis (IMI)*”, de acordo com o disposto no n.º 1 do art. 28.º.

(n.º 2) – aos créditos do Estado pela sisa (actualmente, pelo imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis)⁴³ e imposto sobre as sucessões e doações (actualmente, o imposto do selo, como já foi referido), relativamente aos bens objecto da transmissão, que deu origem à respectiva liquidação, não estando os créditos privilegiados condicionados a qualquer prazo, ao contrário do que sucede com a contribuição autárquica.

Assim, o privilégio especial abrange todos os bens transmitidos (quer a título oneroso ou gratuito, quer por sucessão *mortis causa*) mesmo os que tenham passado para o património de terceiros e, sendo que o facto constitutivo do privilégio é a transmissão fiscal, é relativamente a ela que se aferem os direitos de terceiros, sendo indiferente o facto de ser antes ou depois da liquidação⁴⁴, que os bens tenham passado para o seu poder.

⁴¹ A título de curiosidade cita-se uma passagem de Cunha GONÇALVES, relativamente à existência desta hipoteca legal, a par do privilégio, e que bem espelha a ideia patente, na altura, sobre a diligência do Estado relativamente à cobrança de impostos, que parece ter-se perdido com o tempo. Este autor considerava tal hipoteca legal “platónica”, porque, uma vez em falta o pagamento do imposto, a execução fiscal seria instaurada “muito antes de decorrer aquele ano [o prazo necessário, após o vencimento, para que o Estado pudesse registar a hipoteca legal] e nunca o Fisco terá de invocar o seu crédito sob o aspecto de hipotecário.” - *Tratado de Direito Civil em comentário ao Código Civil Português*, Vol. V, Coimbra, Coimbra Editora, 1932, p. 352.

⁴² De qualquer modo, o art. 24.º desse código previa que esta contribuição “goza das garantias especiais previstas no Código Civil para a contribuição predial” – ou seja, privilégio imobiliário (art. 744.º) e hipoteca legal (art. 705, al. a)).

⁴³ Com as alterações legislativas decorrentes da reforma da tributação do património, o imposto de sisa passou a ser o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT). Aliás, o artigo 39.º do novo Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT) dispõe que “*O IMT goza dos privilégios creditórios previstos nos artigos 738.º e 744.º do Código Civil para a sisa.*” – Há que referir, porém, que a remissão para o art. 738.º deverá ser objecto de rectificação pois que este artigo do CC não faz qualquer referência à sisa.

⁴⁴ Segundo o art. 36.º n.º 1 da LGT a relação jurídica tributária constitui-se com o facto tributário. Logo, o acto de liquidação tem natureza meramente declarativa da obrigação que já está constituída, ou seja, o crédito já está constituído e com ele

Este privilégio confere, deste modo, ao Estado (Fazenda Nacional) direito de seqüela sobre os bens que onera, podendo o terceiro vir a ser chamado à execução.

No entanto, discutiu-se durante muito tempo, em especial durante a vigência do anterior CC, se este privilégio se mantinha mesmo em casos em que os bens tivessem passado para terceiros através de venda judicial⁴⁵. A Administração defendia que sim, mas esta doutrina acabou por não ser aceite pelos tribunais, que decidiram pela extinção dos privilégios nesses casos⁴⁶.

Relativamente à questão de saber se estes privilégios abrangem os juros de mora, importa referir que, também para os privilégios fiscais, concedidos pelo CC, vale o disposto no artigo 734.^o⁴⁷, quanto aos juros abrangidos. Segundo esta norma, o privilégio abrange apenas “*os juros relativos aos últimos dois anos*”⁴⁸. Há quem considere esta disposição “infeliz”⁴⁹, porque sendo acessórios em relação ao crédito, os juros deveriam acompanhar a duração do crédito relativamente ao privilégio, só entendendo uma limitação temporal dos juros abrangidos, no caso de a dívida privilegiada não estar sujeita a tal limitação. Isto significa que, relativamente aos juros, o art. 734.^o prejudica a Fazenda Nacional.

Contudo, a disposição deste artigo destina-se a evitar a acumulação de juros garantidos, sem o conhecimento de terceiros, concedendo ao credor um lapso de tempo, considerado razoável, para esperar pelo pagamento da dívida sem recorrer à execução.

nasce o privilégio mobiliário especial em causa.

⁴⁵ A esta divergência veio pôr fim o art. 130.^o do Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações (CIMSISD) que operava, uma redução do direito de seqüela deste privilégio, relativamente aos bens que fossem vendidos em processo de execução, ao qual o Estado fosse chamado a deduzir os seus direitos. Este artigo dispunha que: “*A Fazenda nacional tem privilégio mobiliário e imobiliário sobre os bens transmitidos, nos termos do Código Civil, para ser paga da sisa e do imposto sobre as sucessões e doações, podendo executar a todo o tempo esses bens, embora tenham passado, antes ou depois da liquidação, para o poder de terceiro, salvo se o tiverem sido por venda judicial em processo a que o Estado deva ser chamado a deduzir os seus direitos.*”

⁴⁶ Sobre este assunto V. Domingos Martins EUSÉBIO, *Privilégio Creditório da Fazenda Nacional. Considerações sobre a sua natureza e conteúdo*, in «Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos», N.º 15, Ministério das Finanças, Março de 1960, pp. 307 e 308.

⁴⁷ Por não existir uma disposição semelhante no CC de Seabra, grande foi a discussão doutrinária sobre esta questão. Havia mesmo quem considerasse ser duvidosa a possibilidade de extensão do privilégio aos juros de mora, pois são “circunstâncias alheias à causa do crédito determinante do privilégio” – Domingos Martins EUSÉBIO, *Privilégio Creditório da Fazenda Nacional. Considerações sobre a sua natureza e conteúdo*, in «Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos», N.º 15, Ministério das Finanças, Março de 1960, p. 321.

⁴⁸ O que difere do estabelecido para a hipoteca, no art. 693.^o n.º 2 – três anos; e para o penhor, que não tem limite (art. 666.^o).

⁴⁹ Francisco Rodrigues PARDAL, *Os Privilégios Creditórios Fiscais segundo o Novo Código Civil*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.º 102, Ministério das Finanças, Junho de 1967, pp. 7 a 68.

Outro problema é o facto de o artigo não determinar qualquer momento de referência para o início da contagem desses dois anos. Mas, como o momento que determina os créditos que gozam de privilégio é o da penhora, ou acto equivalente, talvez seja também este o melhor critério a adoptar⁵⁰, relativamente aos juros. Aliás, podem surgir garantias posteriores à penhora, no entanto, não terão, em princípio, preferência sobre ela, por força do disposto no artigo 822.º.

De qualquer modo, o termo da contagem dos juros será sempre a data da venda judicial dos bens (ou o pagamento ao credor por qualquer outro meio), não sendo, portanto, precisa a expressão “*últimos dois anos*”, uma vez que o *ano corrente na data da penhora* pode não ser completo se a venda judicial ocorrer antes.

2. Concedidos em leis especiais posteriores

Para além dos privilégios por impostos concedidos pelo CC, muitas foram as leis avulsas que vieram conceder novos privilégios fiscais ou ampliar os existentes no Código.

Por exemplo, relativamente a este último caso, os Códigos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) e do Imposto sobre o rendimento das Pessoas Colectivas (CIRC) vieram – nos seus artigos 111.º e 108.º⁵¹, respectivamente – conceder aos créditos do Estado pelas dívidas destes impostos, a par do **privilégio mobiliário geral**⁵², também um privilégio imobiliário “*sobre os bens existentes no património do sujeito passivo à data da penhora ou acto equivalente*” – ou seja, um **privilégio imobiliário geral**.

Quanto a novos privilégios pode referir-se:

- O Regulamento do Imposto Municipal sobre Veículos (DL n.º 143/78, de 12 de Junho) que, no seu artigo 25.º n.º 5, concede um **privilégio mobiliário especial sobre o veículo** aos créditos da Fazenda Nacional relativos ao pagamento, não só do imposto propriamente dito, mas também, das multas

⁵⁰ Aliás, era este o critério que constava do projecto de VAZ SERRA, que acabou por não ser expressamente consagrado no Código – entendia este autor que o momento determinante para a contagem dos juros era o ano da penhora ou acto equivalente e que o privilégio deveria abranger os juros desse ano e do anterior, entendia ainda que se venciam juros, à taxa legal, desde esse momento até ao pagamento da dívida ao credor. - *Privilégios*, in BMJ 64, Março 1957, p. 311. No entanto, há quem considere que era desnecessário incluir expressamente que era esse o critério, uma vez que todo o regime dos privilégios tem por referência o acto da penhora, V. Francisco Rodrigues PARDAL, *Os Privilégios Creditórios Fiscais segundo o Novo Código Civil*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.º 102, Ministério das Finanças, Junho de 1967, p. 39.

⁵¹ Segundo a numeração resultante da alteração introduzida pelo DL n.º 198/2001, de 3 de Julho.

⁵² Que já detinham por força do art. 736.º n.º 1 do CC, pois tratam-se de impostos directos.

decorrentes de circulação do veículo sem o pagamento do imposto, e da importância devida (nos termos do n.º 2 do mesmo artigo) a título de reembolso das despesas de remoção e recolha ou estacionamento, em caso de apreensão do veículo.

- Do mesmo modo, também o Regulamento dos Impostos de Circulação e de Camionagem (DL n.º 116/94, de 3 de Maio) prevê, no artigo 10.º, a concessão à Fazenda Nacional de um **privilégio mobiliário especial sobre o veículo** que deu origem à colecta, para pagamento dos impostos referidos.

Prevê-se ainda que o privilégio, sendo anterior ao direito de terceiro, só não prevalecerá sobre ele “*se a transmissão [do bem para terceiro] se tiver operado por venda judicial ou extrajudicial*”⁵³ em processo a que o Estado deva ser chamado a deduzir os seus direitos”.

Esta ressalva tem como objectivo favorecer a estabilidade das vendas efectuadas em processo de execução, nas quais, segundo o artigo 824.º n.º 2, “*os bens são transmitidos livres dos direitos de garantia que os onerarem*”. Assim sendo, mesmo que o privilégio especial relativo a estes impostos fosse anterior à venda judicial, os direitos de terceiros decorrentes dessa venda não serão afectados, mesmo sendo posteriores. Conclui-se então, que estas serão situações a incluir na ressalva do artigo 750.º do CC, onde se prevê que possa haver disposição que altere a regra geral da prevalência do direito que mais cedo se constituir.

Aliás, o artigo 750.º não se refere expressamente a este facto, pois tal é desnecessário no âmbito do CC, devido à disposição do artigo 824.º, assim sendo, os privilégios caducam com a venda judicial dos bens sobre os quais recaem, transferindo-se os direitos dos credores para o produto da venda desses bens.

B. REGIME DE GRADUAÇÃO DOS PRIVILÉGIOS FISCAIS

Os privilégios creditórios só são exercidos em caso de execução do património do devedor, todavia, a graduação que resulta do Código Civil nem sempre é aquela que prevalece. Por um lado, porque se deu um fenómeno de proliferação de privilégios em leis especiais, por outro, porque as regras de concurso e graduação das preferências entre os diferentes credores são diferentes, consoante se trate de processo de execução civil ou de processo de insolvência, dadas as características e os objectivos

⁵³ À semelhança do que previa o art. 130.º do CIMSISD, mas este não fazia referência à venda “extrajudicial”, apenas à “venda judicial”.

que pautam cada um deles. Acresce ainda o facto de, no âmbito do processo de execução fiscal, haver também regras diferentes relativamente à ordem de graduação dos créditos e de liquidação dos bens que, por ser um meio importante de cobrança das dívidas fiscais, tem especial relevância neste contexto.

Convém lembrar ainda que, sendo fundados em razões de direito e equidade, os privilégios não estão sujeitos a uma ordem imutável e a sua preferência poderá, dadas certas circunstâncias, ser alterada. Deste modo, a graduação poderá sofrer alterações de acordo com as modificações de que seja objecto quer o próprio regime dos privilégios creditórios, quer as leis de processo que, muitas vezes, estabelecem limites à sua invocabilidade e, por conseguinte, alterações na graduação dos privilégios⁵⁴.

Assim sendo, a graduação que se segue será tão efémera, quanto efémeras forem as normas que a regulam.

A graduação dos créditos “não é um acto global e unitário, mas a fazer separadamente nas diversas espécies de bens, dado as preferências se ordenarem segundo a sua classe e a espécie dos bens”⁵⁵.

Assim, terá de haver uma graduação de créditos para cada categoria de bens penhorados e vendidos (móveis e imóveis), e para cada um desses bens, se sobre eles concorrerem créditos com diferentes garantias.

No entanto, segundo o disposto nos artigos 865.º n.º 1 do CPC e 240.º n.º 1 do CPPT, só os créditos que gozem de garantia real sobre o bem penhorado é que podem ser admitidos ao concurso e vir a ser graduados.

1. Graduação dos privilégios, previstos no CC, entre si

No que diz respeito à graduação, quer dos privilégios mobiliários, quer dos imobiliários, de acordo com o disposto no art. 746.º do CC em caso de existirem despesas de justiça serão sempre elas a ocupar o primeiro lugar na ordem de graduação – o chamado *princípio da precipuidade das custas*.

⁵⁴ Aliás, o disposto no n.º 2 do art. 749.º do CC, de acordo com a alteração introduzida pelo DL n.º 38/2003, de 8 de Março, agora remete expressamente para as leis de processo.

⁵⁵ António Carvalho MARTINS, *Concurso de Credores – Reclamação, Verificação e Graduação de Créditos (Breviário)*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 167.

Assim, feita a liquidação dos bens, antes de dar destino ao seu produto, retira-se a quantia necessária para o pagamento das custas.

Aliás, este princípio consta do art. 455.º do CPC, que prevê que “*saem precípuas do produto dos bens penhorados as custas da execução (...)*”⁵⁶, ou seja, há uma norma especificamente prevista neste Código para as despesas de execução. Assim sendo, apenas as despesas de justiça realizadas no interesse comum dos credores, mas fora do processo de execução, necessitam do privilégio concedido pelo CC e terão de ser oportunamente reclamadas.

Estas despesas serão deduzidas exclusivamente do preço da venda dos bens, relativamente aos quais forem feitas – trata-se de um privilégio especial – que passa à frente, na graduação, não só a todos os restantes privilégios, mas também, a outras garantias, mesmo anteriores, que onerem os bens, conforme dispõe o art. 746.º. Na verdade, estas despesas não são uma dívida do devedor executado, mas sim da responsabilidade dos credores, que propuseram ações para a conservação, execução ou liquidação dos bens do devedor. Assim sendo, se se tratar de despesas feitas no interesse comum dos credores, i.e. diligências que sejam do interesse de todos eles (e apenas estas), é justo que, antes de serem pagos, essas despesas sejam deduzidas ao produto da liquidação.

No entanto, relativamente às custas dos processos de execução fiscal, só muito raramente terão aplicação os artigos do CC, uma vez que também só muito raramente, haverá despesas feitas no interesse comum dos credores (para a conservação, liquidação, etc. dos bens), fora do processo de execução fiscal. No âmbito deste, vale o princípio do art. 262.º n.º 2 do CPPT que é, de certo modo, contrário ao princípio de que as custas saem precípuas do produto da venda dos bens⁵⁷, como mais adiante veremos.

Quanto à ordem de graduação dos outros⁵⁸ privilégios mobiliários, o art. 747.º n.º 1, al. a) estabelece que o primeiro lugar é ocupado pelos créditos por impostos – com privilégio geral ou especial – pagando-se em primeiro, o Estado e só depois as autarquias locais.

⁵⁶ Entre outras despesas relacionadas com o processo de execução, de acordo com a nova redacção do art. 455.º do CPC, decorrente das alterações introduzidas pelo DL n.º 38/2003, de 8 de Março.

⁵⁷ Segundo este artigo, na execução fiscal, em caso de insuficiência dos bens para pagamento das dívidas de impostos, o produto da venda irá, em primeiro lugar, para o pagamento de juros de mora; depois, de outros encargos legais (como por exemplo, as custas) e, finalmente, da dívida tributária, englobando-se nela os juros compensatórios.

⁵⁸ A epígrafe dos artigos 747.º e 748.º (“*Ordem dos outros privilégios...*”) assim o indica, pois apenas graduam os restantes privilégios, uma vez que os privilégios por despesas de justiça, mobiliários e imobiliários, estão graduados no artigo 746.º.

Assim, a **ordem de graduação dos privilégios mobiliários fiscais** (prevista no CC) será a seguinte:

1.º *os créditos do Estado com privilégio mobiliário especial* – p. ex. pelo imposto sobre as sucessões e doações, actualmente, pelo imposto do selo (art. 738.º) ou o imposto municipal sobre veículos e impostos de circulação e de camionagem – quando estejam em causa os bens sobre que incide o privilégio;

2.º *os créditos do Estado, pelos impostos que têm privilégio mobiliário geral*;

3.º *os créditos das autarquias locais, pelos impostos que têm privilégio mobiliário geral*.

No que respeita à ordem de graduação dos privilégios imobiliários, o art. 748.º prevê também a preferência dos créditos do Estado sobre os das autarquias locais⁵⁹.

Assim, a **ordem de graduação dos privilégios imobiliários fiscais** (prevista no CC) é a seguinte:

1.º *os créditos do Estado por contribuição autárquica* (art. 744.º n.º 1) e *por sisa e imposto sobre as sucessões e doações, actualmente, pelo IMT e pelo Imposto do Selo*, respectivamente (art. 744.º n.º 2, art. 39.º do CIMT e art. 47.º do CIS);

2.º *os créditos das autarquias locais, pela contribuição autárquica, actualmente, pelo IMI*⁶⁰.

No entanto, como já se referiu, esta graduação será tão efémera quanto as normas que a regulam.

2. Graduação dos privilégios previstos no CC relativamente a outros privilégios

Na graduação dos vários privilégios creditórios existentes, há que ter em conta os que são concedidos pelo CC, mas também pelas várias leis especiais que os consagram, e conciliar as regras de graduação daquele e destas⁶¹.

⁵⁹ Isto depois das despesas de justiça se as houver – art. 746.º.

⁶⁰ O art. 1.º do Código do IMI prevê que “o imposto municipal sobre imóveis (IMI) incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam.” (Redacção da Declaração de Rectificação n.º 4/2004 de 9 de Janeiro).

⁶¹ Vários são os autores que fazem referência à ordem de graduação dos diferentes privilégios, que depende, em cada momento, não só das regras estabelecidas no CC, mas também, das regras contidas em leis especiais, que fazem alterar a graduação consoante o caso concreto. V. p. ex. a graduação proposta por Francisco Rodrigues PARDAL, *Os Privilégios Creditórios Fiscais segundo o Novo Código Civil*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.º 102,

Assim, pode dizer-se que, no processo de execução civil, as coisas se passam do seguinte modo.

Em primeiro lugar, são sempre graduados os créditos por despesas de justiça, que gozam de privilégio mobiliário e imobiliário especial, consoante os casos – conforme dispõem os artigos 738.º n.º 1, 743.º e 746.º do CC.

Só depois se passará à graduação propriamente dita e aqui há sempre que dividir os privilégios e, por conseguinte, as preferências, consoante o tipo de bens sobre que incidem. Logo, haverá também uma graduação quanto aos bens móveis e outra quanto aos imóveis.

Os privilégios mobiliários são graduados segundo a ordem estabelecida no artigo 747.º, nos termos do qual os privilégios fiscais⁶² têm o primeiro lugar preferindo a todos os outros privilégios mobiliários, especiais e gerais – al. a); depois, seguem-se os privilégios mobiliários especiais das alíneas b), d) e e)⁶³; por último, os restantes privilégios mobiliários gerais, segundo a ordem prevista no art. 737.º – al. f) do art. 747.º.

Todavia, há algumas alterações a fazer, introduzidas pelas leis especiais que concedem privilégios e que, normalmente, contêm regras sobre a graduação desse privilégio, relativamente aos previstos no CC. São disto exemplo:

- O art. 12.º n.º 3 al. a), da Lei n.º 17/86, de 14 de Junho, que manda graduar o privilégio mobiliário geral a favor dos créditos emergentes do contrato de trabalho, antes dos previstos no art. 747.º do CC⁶⁴.

- O art. 10.º do DL n.º 103/80, de 9 de Maio, que concede um privilégio mobiliário geral a favor dos créditos das caixas de previdência por contribuições e os respectivos juros de mora, graduado logo a seguir aos créditos referidos na al. a) do art. 747.º do CC⁶⁵.

Ministério das Finanças, Junho de 1967, pp. 55 e ss.; A. Luís GONÇALVES, *Privilégios Creditórios: Evolução Histórica. Regime. Sua Inserção no Tráfico Creditício*, in «Boletim da FDUC», vol. LXVII, 1991, pp. 41 e ss.

⁶² Quer sejam gerais ou especiais.

⁶³ A al. c) foi extinta devido à abolição da enfiteuse.

⁶⁴ Este artigo subordina depois a graduação à ordem do art. 737.º do CC, o que não parece fazer sentido – talvez seja melhor, segundo alguns autores, fazer uma interpretação correctiva, ignorando esta parte, por não fazer qualquer sentido.

⁶⁵ Segundo o n.º 2 do art. 10.º do Decreto-Lei, este privilégio prevalece ainda “sobre qualquer penhor, ainda que de constituição anterior”.

Assim, no que diz respeito aos **privilégios mobiliários**, a graduação – depois de cobradas as despesas de justiça – será a seguinte:

1.º Privilégio do art. 12.º n.º 3 al. a), da Lei n.º 17/86, *relativo aos créditos emergentes do contrato de trabalho*;

2.º *Privilégios dos créditos por impostos devidos ao Estado e às autarquias locais*, sendo pagos por esta ordem – art. 747.º n.º 1 al. a) do CC.

3.º Privilégio concedido pelo art. 10.º do DL n.º 103/80, aos *créditos por contribuições à Segurança Social*.

4.º Os *créditos com privilégio especial*, previstos nas alíneas b), d) e e) do art. 747.º, sendo pagos por esta ordem.

5.º Os *restantes créditos com privilégio mobiliário geral*, previstos no CC, pela ordem estabelecida no art. 737.º, por força do disposto no art. 747.º n.º 1 al. f).

Quanto aos privilégios sobre bens imóveis, segundo o CC, os privilégios imobiliários são sempre especiais e concedidos apenas – para além das despesas de justiça, nos termos do artigo 743.º – aos créditos por contribuição predial e por impostos de transmissão⁶⁶, com a ordem de graduação estabelecida pelo artigo 748.º, primeiro, os créditos do Estado e depois os das autarquias locais.

No entanto, também aqui, leis posteriores vieram alterar este estado de coisas, concedendo privilégios imobiliários gerais e estabelecendo, nalguns casos, regras para a sua graduação⁶⁷.

- O art. 11.º do DL n.º 103/80 gradua o privilégio imobiliário geral concedido aos créditos da Segurança Social, após os privilégios graduados no art. 748.º do CC.

- O art. 12.º n.º 3 al. b) da Lei n.º 17/86 impõe a graduação do privilégio imobiliário geral, concedido aos créditos emergentes de contrato individual de trabalho, antes dos privilégios referidos no art. 748.º do CC e antes dos créditos da Segurança Social – deste modo, este prevalecerá sobre todos os restantes.

⁶⁶ Sisa e Imposto sobre as sucessões e doações, presentemente, IMT e Imposto do Selo, respectivamente.

⁶⁷ Noutros, como p. ex. no caso do CIRS e do CIRC, que concedem um privilégio imobiliário geral ao Estado, não se considerou haver necessidade de graduação especial, pois tratando-se de privilégio geral será, por maioria de razão, graduado logo após os restantes privilégios imobiliários especiais concedidos a créditos de imposto e graduados nos termos do art. 748.º do CC.

Assim, a ordem de graduação dos créditos com **privilégio imobiliário** – depois das despesas de justiça (artigos 743.º e 746.º), caso existam, será a seguinte:

1.º Os *créditos relativos ao contrato de trabalho*, por força do art. 12.º n.º 3 al. b), da Lei n.º 17/86.

2.º Os *créditos por impostos* – sisa, imposto sobre as sucessões e doações e contribuição autárquica, actualmente, IMT, Imposto do Selo e IMI, respectivamente – devidos, primeiro, ao Estado e depois às autarquias locais – artigos 744.º e 748.º.

3.º Os *créditos por contribuições à Segurança Social* – art. 11.º do DL n.º 103/80.

4.º Os *restantes créditos fiscais com privilégio imobiliário geral* – CIRS, art. 111.º e CIRC, art. 108.º.

Importa ainda referir que, em qualquer caso, havendo créditos igualmente privilegiados e o produto da venda não for suficiente, dar-se-á rateio entre eles, conforme dispõe o art. 745.º n.º 2 do CC, salvo quando se trate de execução fiscal, onde não haverá lugar a rateio, porque, em caso de insuficiência dos bens, o seu valor será aplicado, segundo o disposto no art. 262.º do CPPT, que protege o Estado enquanto exequente.

Quanto aos privilégios imobiliários gerais, e segundo a opinião defendida, serão graduados sem prejuízo dos direitos de terceiros sobre os bens, que sejam oponíveis ao exequente – nos termos do disposto no art. 749.º – o que também poderá fazer alterar a graduação.

3. Graduação dos privilégios em relação a direitos de terceiros

Segundo o disposto no art. 749.º do CC, os privilégios gerais não valem contra terceiros titulares de direitos que sejam oponíveis ao credor exequente – por exemplo, não valem contra terceiros adquirentes dos bens – não tendo, portanto, direito de seqüela.

Logo, esta regra também vale para os privilégios do Estado e autarquias locais por créditos de impostos directos e indirectos, aos quais o artigo 736.º n.º 1 concede privilégio mobiliário geral, bem como para quaisquer outros créditos que tenham privilégio geral. Aliás, por força das sentenças do

Tribunal Constitucional⁶⁸ nesta matéria, este artigo aplicar-se-á em caso de conflito entre direitos de terceiros e créditos garantidos por privilégio imobiliário geral.

De acordo com a alteração introduzida a este artigo, pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março, as leis de processo podem estabelecer “*limites ao objecto e à oponibilidade do privilégio geral ao exequente e à massa falida*” – mais adiante veremos quais são esses limites.

No que diz respeito ao **conflito entre privilégios mobiliários especiais e direitos de terceiros**, o art. 750.º prevê a regra da prevalência do direito que “*mais cedo se houver adquirido*” – salvo disposição em contrário⁶⁹.

Assim, se posteriormente à constituição do crédito garantido pelo privilégio mobiliário especial, o bem móvel sobre o qual incide for objecto de qualquer direito real de gozo ou de garantia, o privilégio será eficaz contra o terceiro que deles for titular – o que se traduz num verdadeiro direito de sequela⁷⁰.

Só assim não será se o terceiro adquiriu esse móvel em venda judicial em processo para o qual o Estado (Fazenda Pública) devesse ser chamado a deduzir os seus direitos – art. 864.º n.º 1 al. c) do CPC e art. 157.º do CPPT. Aliás, esta ressalva é expressa nalgumas disposições que concedem privilégios especiais, como a do art. 10.º do Regulamento dos Impostos de Circulação e de Camionagem, já referido.

⁶⁸ Em especial, os Acórdãos 362/02 e 363/02, de 17 de Setembro.

⁶⁹ Como é o caso do artigo 746.º relativamente às despesas de justiça. Porém, como já se referiu, esta excepção só diz respeito a garantias anteriores e não a outros direitos reais anteriores.

⁷⁰ No entanto, havia quem defendesse que a regra do artigo 750.º não se aplicava aos créditos do Estado pelo imposto sobre as sucessões e doações (art. 738.º n.º 2) devido à disposição do art. 130.º do CIMSISD, que apenas ressalvava do direito de sequela os casos de direitos de terceiros adquiridos no âmbito da venda judicial. Segundo esta opinião, em todos os outros casos, este privilégio seria oponível a terceiros com direitos sobre o bem, quer tais direitos fossem anteriores ou posteriores ao privilégio, baseando-se na expressão do artigo que diz: “podendo executar a todo o tempo os bens, embora tenham passado, *antes ou depois da liquidação*, para o poder de terceiro (...)”. Todavia, tal interpretação desta disposição era incorrectamente, pois, segundo o art. 36.º n.º 1 da LGT, a relação jurídica tributária constitui-se com o facto tributário. Logo, o acto de liquidação tem natureza meramente declarativa da obrigação que já está constituída, ou seja, o crédito já está constituído e com ele nasce o privilégio mobiliário especial em causa. Ora, já estando constituído o privilégio, qualquer direito que se constitua depois (quer já tenha sido feita a liquidação, ou não) cederá perante o privilégio – é essa a regra geral do art. 750.º do CC, que aqui continua a ter aplicação. O art. 130.º do CIMSISD operava, em nosso entender, uma redução do direito de sequela relativamente aos bens que forem vendidos em processo de execução para o qual o Estado devesse ser chamado a deduzir os seus direitos. Actualmente, o problema não se coloca uma vez que os códigos do IMT e do Imposto do Selo não contêm semelhante disposição, limitando-se a remeter para as regras do Código Civil.

Relativamente ao **concurso entre privilégio imobiliário especial e direitos de terceiros**, vale a regra do art. 751.º do CC – ou seja, os privilégios imobiliários do Estado e autarquias locais, pela contribuição predial e impostos de transmissão (art. 744.º) são oponíveis:

- i) a terceiros que venham a adquirir o prédio ou direito real de gozo sobre ele – não vale, portanto, contra direitos reais de gozo anteriores à constituição do privilégio;
- ii) às garantias reais (direitos reais de garantia: consignação de rendimentos, hipoteca e direito de retenção), mesmo que elas sejam anteriores e estejam registadas.

A *ratio* desta disposição assenta no interesse público inerente à cobrança dos créditos do Estado por impostos.

Estes artigos omitiram a referência à venda em processo de execução judicial, ao contrário do que fazem alguns diplomas fiscais⁷¹, que ressalvam os casos de venda judicial, dos bens sujeitos ao privilégio, em processo em que o Estado deva ser chamado a exercer os seus direitos. Todavia, esta referência era, no âmbito do CC, desnecessária, uma vez que, por força do disposto no art. 824.º n.º 2, com a venda em execução “os bens são transmitidos livres dos direitos de garantia que os onerarem”. Assim, também os privilégios especiais caducam com a venda judicial dos bens sobre os quais recaem e os direitos dos credores transferem-se para o produto dessa venda.

Consideramos ser importante referir, ainda, algumas **especificidades do processo de execução fiscal** quanto à ordem de graduação dos créditos, que alteram, no âmbito deste processo, algumas das regras enunciadas.

Destacaremos, nomeadamente, o facto de existirem regras diferentes quanto à ordem dos bens a penhorar, quanto à ordem de pagamento dos créditos em caso de insuficiência desses bens e ainda, quanto à possibilidade de reversão da execução contra terceiros.

De acordo com o disposto no art. 219.º do CPPT, a ordem dos bens a penhorar é diferente, em especial, nos casos de créditos garantidos com privilégio. Apesar de o n.º 4 do artigo prever a regra geral da execução de garantias reais, os casos de privilégios especiais estão contemplados na regra do n.º 1. Assim, se a dívida tiver garantia real, que não o privilégio, a penhora começará pelos bens onerados,

⁷¹ Por exemplo, o art. 10.º do Regulamento dos Impostos de Circulação e de Camionagem.

nos restantes casos (ou quanto o valor desses bens for insuficiente) a penhora começará (ou continuará) “*pelos bens móveis, frutos ou rendimentos dos imóveis, e, na sua falta, tratando-se de dívida com privilégio, pelos bens a que este respeitar, se ainda pertencerem ao executado*”⁷².

Deste modo, só na falta de bens do executado, e se se tratar de dívida com privilégio especial⁷³ (mobiliário ou imobiliário), se procede à penhora dos bens por ele onerados, mesmo que estes bens estejam já no património de terceiros. É o que estabelece, em consonância com o art. 219.º, o art. 157.º do CPPT, ou seja, mesmo nos casos de bens com privilégio especial⁷⁴, a penhora deve começar pelos bens do próprio executado, só passando para os bens transmitidos a terceiros se aqueles faltarem ou não forem suficientes.

Também este artigo limita a possibilidade de reversão contra terceiro, nos casos em que a transmissão dos bens se tiver realizado por venda em processo a que o Estado devesse ser chamado a deduzir os seus direitos⁷⁵. Aliás, é este o sentido do art. 750.º do CC que estabelece que, relativamente aos privilégios imobiliários especiais, só poderão ser penhorados direitos de terceiros se os privilégios forem anteriores a eles, o que não se passa, como vimos, nos casos de impostos de transmissão, aos quais é conferido privilégio especial sobre os bens transmitidos, pois, uma vez que o privilégio nasce com o facto tributário⁷⁶, constitui-se antes do direito do terceiro.

O art. 157.º do CPPT faz também uma limitação do direito de sequela nos casos de venda judicial, que se explica pelo objectivo de favorecer a estabilidade das vendas feitas em processo de execução, subjacente ao princípio geral do art. 824.º n.º 2 do CC, de acordo com o qual, os bens são transmitidos livres dos direitos de garantia que os onerarem, bem como dos demais direitos reais que

⁷² A execução fiscal já decorria deste modo na vigência do antigo Código das Execuções Fiscais, de 23 de Agosto de 1913 (art. 45.º), relativamente à cobrança da contribuição predial e da contribuição de registo, que tinham privilégio imobiliário, mas em que a penhora se iniciava pelos bens mobiliários e pelos rendimentos dos imóveis, quaisquer que eles fossem. – Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, V. Luiz da Cunha GONÇALVES, *Tratado de Direito Civil em comentário ao Código Civil Português*, Vol. V, Coimbra, Coimbra Editora, 1932, pp. 340 e ss.

⁷³ Segundo Jorge LOPES DE SOUSA, “os privilégios mobiliários e imobiliários gerais não se reportam a bens predeterminados, só se constituindo com a penhora, pelo que não pode ser a existência deles a influenciar a ordem dos bens a penhorar”, ou seja, este autor defende também que esta exceção ao regime de execução das garantias reais só se aplica, por maioria de razão, aos privilégios que têm esta natureza, os privilégios especiais. Cfr. *Código de Procedimento e Processo Tributário – Anotado*, 3.ª ed. revista e aumentada, VisLis Editores, 2001, p. 789, nota 1041.

⁷⁴ Só estes estão contemplados uma vez que o art. 157.º n.º 1 se refere a “dívida com direito de sequela” – que inclui os privilégios creditórios especiais.

⁷⁵ Independentemente de ter sido efectivamente chamado.

⁷⁶ Neste sentido também Jorge LOPES DE SOUSA, *Código de Procedimento e Processo Tributário – Anotado*, 3.ª ed. revista e aumentada, VisLis Editores, 2001, p. 793.

não tenham registo anterior ao de qualquer arresto, penhora ou garantia, com excepção dos que, constituídos em data anterior, produzam efeitos em relação a terceiros independentemente de registo⁷⁷.

No domínio do direito fiscal, o referido art. 157.º também implica que, no que concerne a privilégios fiscais, apenas os especiais podem prevalecer sobre os direitos de terceiros adquirentes, visto que, apenas estes são direitos reais de garantia.

Quanto à ordem de pagamento dos créditos, em caso de insuficiência dos bens, vale o princípio do art. 262.º do CPPT e o seu n.º 2 é, de certo modo, contrário ao princípio de que as custas saem precípuas do produto da venda dos bens. Segundo esta disposição, na execução fiscal, em caso de insuficiência dos bens para pagamento das dívidas de impostos, o produto da venda irá, em primeiro lugar, para o pagamento de juros de mora; depois, de outros encargos legais (como as custas, por exemplo) e, finalmente, da dívida tributária, englobando-se nela os juros compensatórios. A natureza e a finalidade do processo de execução fiscal – cobrar dívidas por impostos e contribuições ao Estado – são a justificação para esta restrição⁷⁸.

Todavia, o n.º 4 do mesmo artigo prevê uma ordem diferente, caso a execução fiscal não vise a cobrança de tributos – p. ex. seja um caso de cobrança de dívidas à Segurança Social – em que, primeiro, são pagas as custas, seguidas da dívida exequenda e, finalmente, os juros de mora.

C. REGIME DE EXTINÇÃO DOS PRIVILÉGIOS FISCAIS

1. O artigo 752.º do CC

Esta disposição sobre a extinção dos privilégios, remete para o art. 730.º, sobre as causas de extinção da hipoteca. No entanto, relativamente aos privilégios fiscais, este artigo tem de ser aplicado com algumas reservas.

⁷⁷ Nesta excepção incluem-se os privilégios imobiliários especiais, por força do disposto no art. 751.º do CC.

⁷⁸ **Sobre esta regra específica do processo de execução fiscal e sua razão de ser, V. Francisco Rodrigues PARDAL, *Os Privilégios Creditórios Fiscais segundo o Novo Código Civil*, in «Ciência e Técnica Fiscal», N.º 102, Ministério das Finanças, Junho de 1967, pp. 53 e 54.**

Aparentemente, só a extinção decorrente da própria extinção da obrigação tributária poderá causar a do privilégio fiscal – já que parece ser a única causa prevista (al. a) do art. 730.º) compatível com a lei fiscal.

Porém, relativamente à aplicação da al. b)⁷⁹, também alguns privilégios podem prescrever nos casos em que estão sujeitos a determinado prazo, p. ex. os privilégios fiscais, por impostos directos, só garantem os créditos nos termos do art. 736.º n.º 1, à semelhança do que é estabelecido pelo art. 744.º, para a contribuição autárquica (actualmente, IMI) – os “inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou acto equivalente, e nos dois anos anteriores”. Ou seja, se o privilégio não for exercido durante tal período, essas dívidas deixarão de gozar desta garantia, que relativamente a elas, terá prescrito, só abarcando as referentes ao período referido.

Claramente a renúncia – al. d), não será, em princípio, aplicável às garantias fiscais, pois tratar-se-ia de um benefício fiscal só possível nos casos expressamente previstos na lei.

O perecimento da coisa objecto do privilégio também não parece ser muito relevante, pelo menos no âmbito da lei fiscal, como causa de extinção do privilégio, já que, no processo de execução fiscal, os bens a penhorar prioritariamente serão, de acordo com o art. 219.º n.º 1 do CPPT, os “bens móveis, frutos ou rendimentos dos bens imóveis, ainda que sejam impenhoráveis, e, na sua falta, tratando-se de dívida com privilégio, pelos bens a que este respeitar”⁸⁰.

⁷⁹ Esta alínea só parece ser aplicável aos privilégios creditórios (incluindo os fiscais), se se interpretar no sentido de a prescrição ser do próprio privilégio e não do crédito que garantem, pois tal está já contemplado na alínea anterior. Aliás, esta alínea refere-se à prescrição da hipoteca e não da obrigação principal. Neste sentido, cfr. PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed. (revista e actualizada, com a colaboração de M. Henrique MESQUITA), Coimbra Editora, 1987, p. 751. Por este motivo não compreendemos a afirmação de António Luciano de SOUSA FRANCO em *Aspectos Fiscais do novo Código Civil*, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», n.º 53, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos – Ministério da Finanças, 1967 (publicado pela 1.ª vez em «Ciência e Técnica Fiscal», n.º 98, Fevereiro de 1967), p. 58, quando afirmou ser discutível a aplicação da al. b) do art. 730.º, sobre a prescrição a favor de terceiro aos privilégios, nos termos previstos, uma vez que “além de se tratar, em rigor, duma posição relativa, face a terceiro, a extinção do privilégio apenas poderá decorrer da obrigação tributária, única causa de cessação de efeitos que parece compatível com a lei fiscal”.

⁸⁰ “Sem prejuízo no disposto no n.º 4”, que prevê que, em caso de dívida com garantia real, é pelos bens por ela onerados que deve iniciar-se a execução.

2. O artigo 97.º do CIRE

No art. 97.º do novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)⁸¹ prevê-se que, com a declaração de insolvência, se extinguem:

“a) Os privilégios creditórios gerais que forem acessórios de créditos sobre a insolvência de que forem titulares o Estado, as autarquias locais e as instituições de segurança social constituídos mais de 12 meses antes da data do início do processo de insolvência;

b) Os privilégios creditórios especiais que forem acessórios de créditos sobre a insolvência de que forem titulares o Estado, as autarquias locais e as instituições de segurança social vencidos mais de 12 meses antes da data do início do processo de insolvência;

c) as hipotecas legais cujo registo haja sido requerido dentro dos dois meses anteriores à data do início do processo de insolvência, e que forem acessórios de créditos sobre a insolvência do Estado, das autarquias locais e das instituições de segurança social⁸²;

(...)”

Nos termos do art. 152.º do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF), que foi revogado pela entrada em vigor do CIRE – mas que ainda continua a aplicar-se aos processos de recuperação de empresas e de falência, pendentes à data da entrada em vigor do CIRE, de acordo com o regime transitório previsto no art. 12.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março – com a declaração de falência, extinguem-se imediatamente os privilégios creditórios do

⁸¹ Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março que, de acordo com o disposto no seu art. 13.º, entrou em vigor 180 dias após a sua publicação, a 4 de Setembro de 2004. Porém, nos termos das disposições previstas em sede de regime transitório, o Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência continuará a aplicar-se aos processos de recuperação de empresas e de falência pendentes à data da entrada em vigor do CIRE.

⁸² Nos termos do art. 12.º n.º 3 do DL n.º 53/2004, de 18 de Março, que prevê o regime transitório, o disposto nesta alínea só se aplica às hipotecas legais acessórias de créditos vencidos após a entrada em vigor do diploma, ou seja, só relativamente a créditos futuros se aplicará esta extinção legal das hipotecas legais com a declaração de insolvência. Aliás, o facto de o art. 152.º do CPEREF não conter qualquer referência às hipotecas legais era objecto de reparos por parte da doutrina, havendo mesmo quem defendesse a aplicação do art. 152.º também às hipotecas legais. V. Luís CARVALHO FERNANDES / João LABAREDA, *Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado*, 3.ª ed., Lisboa, Quid Juris?, 1999 (anotação ao art. 152.º).

Estado, autarquias locais e instituições de segurança social, passando tais créditos à condição de créditos comuns⁸³ – à excepção dos que se constituírem no decurso do próprio processo⁸⁴.

Ao determinar a inatendibilidade dos privilégios das entidades públicas, no processo de falência ou insolvência, o legislador tem como objectivo alargar ao Estado e a outras entidades públicas, os deveres de solidariedade e colaboração económica e social que são exigidos aos outros credores comuns, na recuperação das empresas em situação económico-financeira difícil, levando-as “a dar exemplo de participação no sacrifício comum”⁸⁵, mas também, simultaneamente, “constituir um estímulo para que essas entidades não deixem decorrer demasiado tempo desde o incumprimento por parte do devedor”⁸⁶.

Com a extinção parcial dos privilégios, pretende-se de alguma forma obviar àquilo que era a ideia de inutilidade dos esforços isolados dos credores comuns, no sentido da recuperação da empresa devedora, visto que eram sempre fracas as expectativas de ressarcimento frente aos privilegiados. No final dos processos de recuperação e falência, o que havia era uma perda praticamente total dos créditos comuns a favor do Estado e outras entidades públicas com privilégios que, na maior parte das vezes, se alheavam do processo, pois em nada seriam, em princípio, afectados os seus créditos, sendo aliás, muitas vezes negligentes e de certo modo passivas, só reclamando os seus créditos quando algum credor propunha um processo de execução⁸⁷.

⁸³ Para mais desenvolvimentos sobre as consequências do processo de falência, V. Maria do Rosário EPIFÂNIO, *Os Efeitos Substantivos da Falência*, Porto, Publicações Universidade Católica – Porto, 2000. Esta autora aplaude a solução consagrada no art. 152.º, uma vez que “o processo falimentar começava assumir a finalidade de pagamento de impostos e de dívidas à segurança social”, p. 48 – nota 85.

⁸⁴ Claro que os credores hipotecários mantêm a sua posição preferencial, tal como decorre da lei substantiva. Mantém-se também a possibilidade de os credores recorrerem a garantias gerais, p. ex. a impugnação pauliana, ou a garantias especiais previstas no CC, que também podem ser utilizadas pelo Estado, do mesmo modo que pelos credores comuns. No entanto, por força do art. 151.º n.º 2 do CPEREF, na data da declaração de falência cessa a contagem de juros ou de outros encargos sobre as obrigações do falido, mesmo as reforçadas por garantia real – mais um exemplo da aplicação da regra *par conditio creditorum*.

⁸⁵ Preâmbulo do CPEREF.

⁸⁶ Preâmbulo do CIRE (ponto 14).

⁸⁷ Aquilo a que António Silva RITO se refere como “comportamentos parasitários” - *Privilégios Creditórios na Nova Legislação sobre Recuperação e Falência da Empresa*, in «Revista da Banca», N.º 27, Julho/Setembro de 1993, p. 102.

O art. 152.º do CPEREF impunha o regresso à regra *par conditio creditorum* – igualdade de tratamento dos credores⁸⁸, ao prever a extinção imediata dos privilégios do Estado, autarquias locais e instituições de segurança social, com a declaração de falência, ressalvando porém os privilégios que se constituíssem no decurso do processo.

Quanto à interpretação deste artigo havia duas posições antagónicas, relativamente a saber se esta disposição se aplicava às hipotecas legais existentes a favor das entidades nela referidas.

Por um lado, CARVALHO FERNANDES e João LABAREDA⁸⁹ defenderam que, com a declaração de falência, se extinguem imediatamente, não só os privilégios creditórios, mas também, “por paridade de razão”, as hipotecas legais registadas como garantia dos créditos dessas entidades. Para estes autores, “a não ser assim estaria o legislador a retirar com uma das mãos o que dava com a outra”⁹⁰.

Diferente foi a posição assumida pela jurisprudência que fez uma interpretação mais restrita do art. 152.º, defendendo que apenas os privilégios se extinguem, subsistindo, portanto, as hipotecas legais dessas entidades.

Foi esta a posição assumida pelo Acórdão do STJ de 3 de Março de 1998⁹¹, onde, aliás, o tribunal rebateu a opinião dos referidos autores, com os seguintes argumentos: 1) segundo o art. 9.º do CC, teremos de presumir que o legislador distinguiu bem entre privilégio creditório e hipoteca legal, ao contemplar, no art. 152.º, apenas “privilégios creditórios”; 2) são figuras diferentes com universos de aplicação também diferentes – a hipoteca legal só abrange bens imóveis ou equiparados e tem de ser registada, sendo distinta dos privilégios creditórios; 3) o legislador quis claramente incentivar as entidades públicas a lutarem, também elas, pela viabilização económica das empresas, mas não a qualquer preço – tendo sido considerado suficiente a extinção dos privilégios creditórios. Por conseguinte, considerou a interpretação dos autores em causa, manifestamente *contra legem*.

De facto, a interpretação feita por CARVALHO FERNANDES e João LABAREDA é baseada, segundo os próprios, no facto de, a manterem-se as hipotecas legais, os créditos destas entidades não passarem a ser, como prevê o artigo, “apenas exigíveis como créditos comuns”. No entanto, esta interpretação

⁸⁸ Reflectindo, de certo modo, a intenção do legislador de evitar o alargamento indiscriminado das causas de preferência traduzidas em garantias especiais, patente desde o disposto no art. 8.º do Decreto-Lei que aprovou o CC.

⁸⁹ Luís CARVALHO FERNANDES / João LABAREDA, *Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado*, 3.ª ed., Lisboa, Quid Juris?, 1999 (anotação ao art. 152.º).

⁹⁰ *Idem*, p. 404.

⁹¹ Proc. n.º 71/98, publicado no BMJ 475, Abril de 1998, pp. 548 a 557.

parece pecar por excesso, pois levaria à desconsideração de todas as garantias destas entidades no processo de falência e não é essa, manifestamente, a solução da lei.

Actualmente, o novo art. 97.º do CIRE prevê um regime ligeiramente diferente daquele que era contemplado pelo art. 152.º do CPEREF. Este novo regime impõe uma extinção parcial dos privilégios creditórios e das hipotecas legais que sejam acessórios dos créditos sobre a insolvência, detidos pelo Estado, autarquias locais ou instituições de segurança social.

Relativamente à extinção dos privilégios decorrente da declaração de insolvência, este novo artigo não ressalva apenas os privilégios constituídos no decurso do processo, como acontecia no regime anterior. Este novo regime alarga, em certa medida os privilégios invocáveis no âmbito do processo de insolvência e faz uma distinção entre privilégios gerais e privilégios especiais.

Nestes termos, nos processos aos quais se apliquem as regras do CIRE, serão invocáveis os privilégios gerais sobre os créditos constituídos no ano anterior à data de início do processo de insolvência, e os privilégios especiais sobre os créditos vencidos no mesmo período. Ora, com estas novas disposições há uma clara extensão dos privilégios invocáveis no âmbito do processo de insolvência, relativamente àquilo que era permitido no âmbito do processo de falência, no qual apenas se salvaguardavam os privilégios constituídos no decurso desse mesmo processo.

Em compensação, este novo regime contém, na alínea c) do art. 97.º, uma norma específica sobre a extinção das hipotecas legais, ao contrário do que acontecia nos termos do CPEREF e que era, como vimos, objecto de críticas por parte da doutrina. Esta norma prevê a extinção das hipotecas legais cujo registo tenha sido requerido nos dois meses anteriores à data de início do processo de insolvência.

Este novo regime, apesar de continuar a ter como objectivo proteger os credores das “garantias ocultas”⁹² que os privilégios representam, visa, acima de tudo, estimular as entidades públicas a uma maior diligência na cobrança dos seus créditos e a que o façam o mais depressa possível, não deixando

⁹² De referir ainda que este novo regime prevê um sistema de “prémio” para o credor requerente, pela sua iniciativa. Nos termos do art. 98.º do CIRE, os créditos não subordinados do credor requerente no processo de insolvência “*passam a beneficiar de privilégio creditório geral, graduado em último lugar, sobre todos os bens móveis integrantes da massa insolvente, relativamente a um quarto do seu montante, num máximo correspondente a 500 UC.*” Ainda que limitado, este privilégio mobiliário geral poderá, em certos casos, garantir algum ressarcimento do crédito ao credor requerente, o que, muitas vezes, poderia não acontecer se este privilégio não fosse concedido. Assim, em parte, premeia-se a iniciativa processual, princípio que também foi plasmado no processo de execução, após a chamada Reforma da Acção Executiva, como de seguida se verá.

decorrer demasiado tempo desde o incumprimento do devedor, sob pena de o seu relaxamento poder significar a perda do privilégio ou mesmo da garantia da hipoteca legal e, conseqüentemente, muito provavelmente do crédito garantido.

3. Alterações introduzidas pela Reforma da Acção Executiva⁹³

Esta reforma teve como objectivo resolver os problemas relacionados com a “excessiva jurisdicionalização e rigidez” do processo executivo, que se traduziu “em verdadeira denegação de justiça, colocando em crise, o direito fundamental de acesso justiça”, consagrado no art. 20.º da CRP.

Para além de alterações tão inovadoras como a figura do agente de execução, a quem cabe “a iniciativa e a prática dos actos necessários à função executiva, a fim de libertar o juiz das tarefas processuais que não envolvem uma função jurisdicional⁹⁴” – p. ex. a realização da penhora, tendo acesso ao registo informático das execuções; a simplificação da penhora de certos bens; a ampliação das situações em que a penhora precede a citação do executado; e, a par da citação do executado, passar a ter também lugar a citação dos credores conhecidos. No que diz respeito ao tema aqui tratado, tem especial importância a significativa limitação dos privilégios creditórios⁹⁵.

Esta limitação⁹⁶, que não afecta os privilégios creditórios dos trabalhadores⁹⁷ (conforme prevêem os artigos 865.º n.º 6 e 873.º n.º 4 do CPC), traduz-se na impossibilidade de reclamação por parte do credor com privilégio creditório geral, mobiliário ou imobiliário (art. 865.º n.º 4 do CPC) quando:

⁹³ A chamada Reforma da Acção Executiva – DL n.º 38/2003, de 8 de Março, que entrou em vigor, na sua grande parte, a 15 de Setembro de 2003.

⁹⁴ Preâmbulo do DL n.º 38/2003, de 8 de Março.

⁹⁵ **Que já há muito era reclamada pela doutrina, nomeadamente por José LEBRE DE FREITAS. Veja-se p. ex. os seus artigos *A Revisão do Código de Processo Civil e o Processo Executivo*, in «O Direito», ano 131, I-II (Janeiro-Junho), 1999, pp. 15 e ss. (em especial, pp. 20 e 21); e *Os Paradigmas da Acção Executiva*, in ROA, ano 61, II, Abril, 2001, pp. 543 a 560, onde o autor preconizava já muitas das alterações que vieram a ser agora introduzidas.**

⁹⁶ O novo n.º 2 do art. 749.º do CC é uma clara remissão para as limitações introduzidas no CPC, em especial nos artigos 865.º n.º 4 e 873.º n.º 3.

⁹⁷ **Sobre os privilégios dos trabalhadores, V. António MENEZES CORDEIRO, *Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Março de 1998 – Salários em atraso e privilégios creditórios*, in «O Direito», ano 130, III-IV (Julho-Dezembro), 1998, pp. 389 a 399; e Catarina SERRA, *A crise da empresa, os trabalhadores e a falência*, in «Revista de Direito e de Estudos Sociais», ano XLII, N.º 3-4, Julho/Dezembro, 2001, pp. 419 a 445.**

- a) a penhora tenha incidido sobre bem só parcialmente penhorável, outro rendimento periódico, ou veículo automóvel; ou
- b) sendo o crédito do exequente inferior a 190 UC⁹⁸, a penhora tenha incidido sobre moeda corrente, nacional ou estrangeira, ou depósito bancário em dinheiro; ou
- c) sendo o crédito do exequente inferior a 190 UC, este requeira precedentemente a consignação de rendimentos, ou a adjudicação, em dação em cumprimento, do direito de crédito no qual a penhora tenha incidido, antes de convocados os credores.

Por outro lado, segundo o Preâmbulo do diploma, “estabelece-se a regra segundo a qual a quantia a receber pelo credor com privilégio creditório geral é reduzida na medida do necessário ao pagamento de 50 % do crédito exequente, desde que não ultrapasse 50% do remanescente do produto da venda, nem exceda o valor correspondente a 250 UC.”

Ora esta alteração, a que se refere esta parte do preâmbulo, consta do art. 873.º, que passará a incluir um n.º 3 com a seguinte redação:

“Sem prejuízo da exclusão do n.º 4 do artigo 865.º, a quantia a receber pelo credor com privilégio creditório geral, mobiliário ou imobiliário, é reduzida até 50% do remanescente do produto da venda, deduzidas as custas da execução e as quantias a pagar aos credores que devam ser graduados antes do exequente, na medida do necessário ao pagamento de 50% do crédito do exequente, até que este receba o valor correspondente a 250 UC⁹⁹.”

Assim, a partir de 15 de Setembro de 2003, do montante apurado com a venda dos bens penhorados:

- 1.º deduzem-se as custas da execução (que saem precípuas);
- 2.º deduzem-se as quantias a pagar aos credores que, na graduação, preferem ao exequente (à excepção dos credores com privilégio geral, mobiliário ou imobiliário, que lhe preferam);

Do montante que daqui resultar, i.e. o *remanescente do produto da venda* – pagar-se-á:

⁹⁸ O que equivale a € 15 164, de acordo com o valor estabelecido para a UC, pelo DL n.º 323/2001, de 17 de Dezembro.

⁹⁹ O que equivale a € 19 953 (cerca de 4 mil contos na moeda antiga).

3.º o crédito do credor com privilégio creditório geral, mas a quantia a receber por ele será reduzida até 50% do remanescente, na medida que for necessária para que se assegure ao credor exequente: 50% do valor do seu crédito, ou até que este receba o valor correspondente a 250 UC .

Há, portanto, uma ponderação de interesses dos créditos em causa:

- o credor com privilégio geral receberá pelo menos 50% do remanescente do produto da venda;
- relativamente ao restante, o seu crédito será sacrificado na medida necessária ao pagamento de 50% do crédito do credor exequente - tendo estes 50% como limite 250 UC. Logo, 250 UC será o máximo que o credor exequente poderá receber. De qualquer modo, será melhor do que a situação anterior em que, na maioria dos casos, nada receberia.

Assim sendo, esta reforma reflecte uma clara intenção de limitação dos privilégios, enquanto garantia “oculta”, porque não sujeitos a qualquer tipo de publicidade – em especial, no caso dos privilégios creditórios gerais, em que não existe qualquer relação entre os bens sobre que incide o privilégio e o crédito por ele garantido – sendo, controvertida, como vimos, a sua natureza, hoje maioritariamente considerados pela doutrina como não sendo verdadeiros direitos reais de garantia, mas, apenas, meras preferências no pagamento no âmbito da execução.

Esta reforma visou ainda um reforço da posição do credor exequente (comum), que é de certo modo “privilegiado” pelo seu esforço e iniciativa, limitando-se para tal o valor a receber pelos credores titulares de privilégios gerais, com excepção dos trabalhadores, ou seja, é protegido o credor exequente mediante “sacrifício” dos créditos do Estado¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Estas limitações à invocabilidade destes créditos acabam por ter como consequência também, nalguma medida, uma protecção dos credores com garantia real, em especial, os hipotecários, normalmente os bancos.

D. EFEITOS DA EXISTÊNCIA E DA EXTINÇÃO DE PRIVILÉGIOS FISCAIS

O principal efeito jurídico dos privilégios, quaisquer que sejam, é a atribuição de direito de preferência sobre os credores comuns – é esta a sua função específica¹⁰¹. Esta preferência efectiva-se normalmente através do concurso de credores, aquando da execução¹⁰².

O princípio geral subjacente ao direito de preferência é o de que o seu titular pode exercê-lo em relação a qualquer outra pessoa que tenha sobre a coisa, relativamente à qual existe preferência, um direito posterior – *prior tempore, potior iure*. No entanto, relativamente aos privilégios imobiliários especiais, como vimos, essa preferência pode ser exercida mesmo perante terceiros com direitos adquiridos anteriormente.

Outro efeito importante da existência de privilégios é a insegurança que podem trazer para o comércio jurídico, uma vez que não estão sujeitos a qualquer registo. Esta insegurança pode ainda ser mais problemática do ponto de vista do crédito imobiliário, pois, nem mesmo quanto a imóveis, existe registo do privilégio. Ora, sabendo que as dívidas por impostos podem tomar proporções elevadas, é necessário que os credores, ou mesmo terceiros adquirentes, tentem informar-se sobre a existência de dívidas fiscais relativamente ao bem que lhes serve de garantia ou que pretendem adquirir, caso contrário, podem vir a perder o seu crédito ou ser executados, consoante a situação.

Para além disto, a existência de privilégios e, em especial, os fiscais tem enormes consequências na ordem de graduação dos créditos, pois várias são as leis especiais que concedem privilégios a créditos de imposto, alterando, muitas vezes, a ordem geral de graduação. Porém, para obviar a alguns destes problemas, em muitos casos, as normas processuais, em especial, as referentes ao processo de insolvência, limitam ou fazem mesmo extinguir estes privilégios.

Contudo, importa não esquecer a função social e económica dos impostos na sociedade actual, sendo cruciais para a satisfação das necessidades públicas do Estado. Ainda assim, é sabido que nem todos os contribuintes cumprem pontualmente as suas obrigações fiscais, daí a necessidade de alguma

¹⁰¹ Esta é uma posição unânime na doutrina desde há largos anos. V. p. ex. Domingos Martins EUSÉBIO, *Privilégio Creditório da Fazenda Nacional. Considerações sobre a sua natureza e conteúdo*, in «Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos», N.º 15, Ministério das Finanças, Março de 1960, p. 309.

¹⁰² Para mais desenvolvimentos sobre a influência dos privilégios creditórios no concurso de credores, V. Miguel Lucas PIRES, *Dos Privilégios Creditórios: Regime Jurídico e sua Influência no Concurso de Credores*, Coimbra, Almedina, Janeiro de 2004.

protecção para este tipo de crédito de interesse geral, quer através da concessão de garantias, como os privilégios fiscais ou as hipotecas legais, quer através da existência de um processo especial de cobrança – a execução fiscal.

IV. NOTAS FINAIS

Apesar de a palavra “*crédito*” provir do latim *credere*, que implica uma ideia de confiança, desde sempre os credores tentaram garantir o seu crédito, por outros meios que não apenas a “simples” confiança no devedor.

Muitos dos créditos são considerados importantes pela sua natureza ou pela qualidade do credor e a lei concede-lhes formas especiais de garantia – nuns casos, meras preferências, noutros, verdadeiros direitos reais de garantia munidos de direito de sequela.

Entre estas formas especiais de garantia assumem um papel importante os privilégios creditórios, que, no nosso direito, são sempre e só atribuídos pela lei, em função da causa do crédito, dando ao seu titular o direito de ser pago com preferência relativamente ao valor dos bens que oneram, independentemente de registo.

A função específica do privilégio creditório é atribuir ao seu titular um direito de preferência sobre os credores comuns. Esta preferência efectiva-se, normalmente, através do concurso de credores, aquando da execução – que tem por base a presunção de que todos os credores estão em posição de igualdade, sofrendo proporcionalmente os prejuízos resultantes da insolvência do devedor.

Estes privilégios têm natureza diferente consoante incidam sobre a generalidade ou sobre determinados bens do devedor. No primeiro caso, incluem-se os privilégios gerais, que são, na realidade, meros direitos de preferência na execução concedidos aos credores que deles são titulares. No segundo, estaremos perante privilégios especiais, que, esses sim, são verdadeiros direitos reais de garantia que, para além da preferência, concedem ao seu titular direito de sequela sobre os bens que oneram.

Os privilégios creditórios só são exercidos em caso de execução do património do devedor, porém, a graduação que resulta das disposições do Código Civil nem sempre é aquela que prevalece. Por um lado, porque se deu um fenómeno de proliferação de privilégios em leis especiais, por outro, porque as regras de concurso e graduação das preferências entre os credores são diferentes consoante

se trate de processo de execução civil, execução fiscal ou processo de insolvência, dadas as características e os objectivos que pautam cada um destes processos. Aliás, esta situação é comum a alguns direitos estrangeiros.

Por serem fundados em razões de direito e equidade os privilégios não estão sujeitos a uma ordem imutável, a sua preferência poderá, dadas certas circunstâncias, ser alterada.

No caso dos privilégios fiscais concedidos ao Estado, é o interesse geral da cobrança de tais créditos que justifica a concessão de privilégios creditórios por parte da lei. Porém, importa compatibilizar este interesse público com os interesses dos restantes credores, evitando privilégios “ocultos”, pois contribuindo para a segurança do comércio jurídico, contribui-se também para a eficiência dos resultados económicos, sem, contudo, incorrer na imprudência de desproteger por completo os créditos de imposto que, sendo considerados importantes, devem ser garantidos, mas por meios que permitam alguma publicidade a tais garantias, p. ex. hipotecas legais.

Por outro lado, é também fundamental uma maior diligência por parte da Administração fiscal na cobrança desses créditos, evitando o avolumar das dívidas, e o conseqüente prejuízo para o Estado, bem como um agilizar os processos de execução, sem negligenciar os interesses, quer dos credores, quer do próprio executado, contribuindo para uma maior transparência das situações fiscais.

É fundamental a existência de segurança no comércio jurídico e, actualmente, em especial, no mercado financeiro, já que o crédito concedido às empresas é essencial para o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, para o crescimento da economia. Sem uma política de crédito viável, que dê garantias seguras aos credores, haverá uma diminuição da concessão de crédito e, por conseguinte, uma contracção económica, sempre indesejável.

Em suma, o regime de graduação dos privilégios assume-se mais como uma questão de política legislativa do Estado (e, em certa medida, também de objectivos de política económica e social), que os consagra e gradua na Lei tendo em consideração objectivos específicos de protecção de determinados créditos ou credores, do que uma questão que se explique apenas com recurso a fundamentos jurídicos. Este facto tem como consequência a falta de estabilidade do conteúdo dos regimes de privilégios creditórios concedidos, que flutuam ao sabor das prioridades e objectivos da política económica, financeira e fiscal praticada pelo Estado em cada momento.