

O reforço das garantias dos contribuintes e a simplificação dos processos tributários

A Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro, recentemente publicada, tem em vista o reforço das garantias dos contribuintes, a simplificação do sistema fiscal e a redução dos litígios tributários. Fique a par das principais alterações.

Por Rogério M. Fernandes Ferreira*, Vânia Codeço*, Pedro José Santos*, João Mário Costa*, Rita Lima Sousa*, José Pedro Barros* e Patrícia da Conceição Duarte* | Artigo recebido em março de 2021

Foi recentemente publicada em «Diário da República» a Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro, que visa o reforço das garantias dos contribuintes, a simplificação do sistema fiscal e a redução dos litígios tributários.

A Lei em apreço surge na sequência do relatório apresentado, em 2019, pelo Grupo de Trabalho para a Prevenção e Composição Amigável de Litígios entre o Contribuinte e a Administração Fiscal, que veio a dar origem à Proposta de Lei n.º 43/XIV/1.³, apresentada pelo Governo, cuja aprovação, no passado dia 12 de Fevereiro de 2021, pela Assembleia da República deu origem à Lei sobre a qual nos debruçaremos ao longo desta publicação.

Aa alterações à Lei Geral Tributária

No âmbito da Lei Geral Tributária (LGT), destaca-se a introdução, no procedimento de informação vinculativa sobre a situação tributária dos sujeitos passivos, da possibilidade de os contribuintes poderem solicitar a sua audição prévia à prestação da informação vinculativa, com o objetivo

de reforçar o princípio da colaboração, favorecendo um enquadramento adequado dos pedidos e prevenindo litígios futuros.

Por outro lado, e no que respeita às orientações genéricas emitidas pela administração tributária, é reforçado o dever de revisão de tais orientações em função da evolução da jurisprudência dos tribunais superiores, estabelecendo-se que tal ocorra, sempre que, concretamente:

- As orientações genéricas versem sobre matéria apreciada em decisão sumária por um tribunal superior;
- Seja proferido acórdão de uniformização de jurisprudência pelo Supremo Tribunal Administrativo e, bem assim,
- Quando exista jurisprudência, reiterada, dos tribunais superiores, manifestada em cinco decisões transitadas em julgado no mesmo sentido, sem que existam decisões dos tribunais superiores em sentido contrário igualmente transitadas em julgado em número superior.

Procura-se, com esta alteração, promover o cumprimento da obrigação

de conformação da atuação da Administração tributária com a jurisprudência consolidada dos Tribunais superiores, diminuindo a litigância tributária e os respetivos custos, diretos e indiretos.

Estabelece-se, ainda, a suspensão do prazo de prescrição da dívida tributária na pendência de reclamação judicial dos atos praticados pelo órgão de execução fiscal, quando desta resulte a impossibilidade de serem praticados, pela administração tributária, atos coercivos no âmbito do respetivo processo de execução fiscal.

É instituído um período de férias fiscais, com efeitos semelhantes aos das férias judiciais, no qual se diferem e suspendem, por um lado, os prazos relativos ao cumprimento das obrigações tributárias que terminem no decurso do mês de agosto, que poderão passar a ser cumpridos até ao último dia do mês, independentemente de ser útil e, por outro lado, os prazos para a prática de atos pelos contribuintes na grande maioria dos procedimentos tributários que terminem durante o mês de agosto são transferidos para o primeiro dia útil



do mês de setembro.

Também neste âmbito, mas desta feita em benefício da administração tributária, determina-se a suspensão dos prazos respeitantes às inspeções tributárias durante o mês de agosto.

Por último, é de notar que passa a estar expressamente definido que, no procedimento tributário, em caso de procedência total ou parcial de reclamações ou recursos administrativos, a reposição da legalidade deve ser executada no prazo de 60 dias.

As alterações ao CPPT

No âmbito do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), realça-se a alteração nos termos da qual os processos de execução fiscal relativos a dívidas até cinco mil euros, para pessoas singulares, e até dez mil euros, para pessoas coletivas, ficarão suspensos por um período máximo de 120 dias, contados a partir do termo do prazo de pagamento voluntário, sem necessidade de prestação de garantia ou de requerimento do contribuinte, evitando-se, desta forma, a ocorrência de penhoras e o contencioso associado à prática de atos coercivos nesta fase processual. Também o regime da caducidade

da garantia é alterado, passando a estabelecer-se que a verificação da caducidade da garantia prestada compete oficiosamente à administração tributária, no caso de a reclamação graciosa não ser decidida no prazo de um ano a contar da data da sua apresentação, por razão não imputável ao contribuinte. Neste âmbito, define-se, ainda, que a garantia prestada para suspender a execução em caso de impugnação judicial ou oposição à execução caduca se não tiver sido proferida decisão em 1.ª instância no prazo de quatro anos a contar da data da sua apresentação. Para o efeito, deverá o contribuinte submeter à apreciação do tribunal onde se encontra pendente o processo um requerimento nesse sentido, devendo o tribunal, após audição da administração tributária, determinar a caducidade da garantia ou a sua manutenção por um período máximo adicional não renovável até dois anos, caso dos elementos do processo seja perceptível a existência de risco de prejuízo sério para o Estado.

No que respeita, por outro lado, aos planos de pagamento de dívidas tributárias, determina-se que o valor mínimo das prestações passe a ser

um quarto da unidade de conta no momento da autorização, ao invés do mínimo de uma unidade de conta atualmente previsto.

Simplifica-se, ainda, o regime para concretização ou levantamento de penhora de saldos bancários, passando a maioria das respetivas notificações a ser realizadas por transmissão eletrónica de dados, para o domicílio fiscal eletrónico da depositária ou na respetiva área reservada do Portal das Finanças, estabelecendo-se um prazo de cinco dias, a contar da penhora, para a instituição detentora do depósito penhorado comunicar o saldo penhorado ou a inexistência ou impenhorabilidade da conta e, bem assim, fixando-se um prazo máximo de cinco dias para a administração tributária levantar ou reduzir penhoras efetuadas.

Determina-se que, em caso algum, a venda de bens penhorados possa ser adjudicada por um montante inferior a 20 por cento do valor base do bem determinado nos termos legais, definindo-se, também, que a realização da venda possa ser suspensa mediante decisão fundamentada do órgão de execução fiscal sempre que for do interesse da execução, nomea-

damente quando o valor dos créditos reclamados pelos credores for manifestamente superior ao da dívida executada e acrescido, podendo a execução prosseguir contra outros bens. Estabelece-se que o valor base de venda de prédios rústicos passa a ser definido pelo seu valor patrimonial atualizado com base em fatores de correção monetária.

Determina-se, ainda, que, nas aquisições de valor superior a 500 vezes a unidade de conta, possa ser autorizado, mediante requerimento fundamentado do adquirente, o depósito de apenas parte do preço, não inferior a um quinto, obrigando-se o adquirente à entrega da parte restante no prazo máximo de 12 meses.

Em todo o caso, define-se, ainda, que a transmissão do direito de propriedade só ocorra com a emissão do título de transmissão, e depois de depositado o preço e cumpridas as obrigações fiscais.

Relativamente ao pagamento voluntário da dívida em execução fiscal, estabelece-se a possibilidade de realizar qualquer pagamento por conta do débito, desde que a entrega não seja inferior a um quarto da unidade de conta. Sem prejuízo, determina-se, ainda, que o pagamento de um valor mínimo de dez por cento do valor em dívida suspenda o procedimento de venda desse processo de execução fiscal, por um período de 30 dias.

Por último, com a remessa ao Tribunal tributário de 1.ª instância de reclamação judicial de ato praticado pelo órgão de execução fiscal, determina-se que a execução fique suspensa até à decisão do pleito, desde que a reclamação tenha por objeto matéria que afete a totalidade da tramitação da execução, sendo que, nos casos em que a reclamação apenas incida sobre parte do processo de

«O legislador poderia ter aproveitado para encetar uma revisão (...) ao instituto da prescrição das dívidas tributárias (...) que dele hoje se faz e que impede, indefinidamente, a prescrição das obrigações tributárias por atrasos que só à administração tributária, ou aos tribunais, são imputáveis.»

execução fiscal, o processo suspende-se tão-somente quanto à parte sobre a qual incida a dita reclamação.

As alterações ao RCPITA

No âmbito do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira (RCPITA), determina-se a criação de um novo momento procedimental para regularização voluntária, por parte dos contribuintes, no final do procedimento de inspeção. E define-se que esta regularização (total ou parcial) possa ser desencadeada pelo contribuinte no prazo concedido para audição prévia, através da identificação das correções relativamente às quais está de acordo e em relação às quais pretende a regularização, após o que poderá ser agendada uma reunião com a administração tributária com vista à assinatura de um documento conjunto, no âmbito do qual se procede a uma redução da coima, a qual deixa, por esta via, de ser impugnável.

Por outro lado, no âmbito de uma ação de inspeção, o sujeito passivo passa a estar impedido de entregar declarações tributárias atinentes a factos compreendidos no âmbito e extensão da inspeção, alegadamente para garantia da eficácia do procedimento inspetivo.

As alterações ao RGIT

No âmbito do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT) determina-se a dispensa de coima nos casos

em que o infrator, nos cinco anos anteriores, não tenha sido condenado por decisão transitada em julgado, em processo de contraordenação ou de crime por infrações tributárias e não tenha beneficiado de dispensa ou de pagamento de coima com redução. Por outro lado, estabelece-se a possibilidade de redução da coima para 12,5 por cento do mínimo legal, se o pedido de pagamento for apresentado sem que tenha sido levantado auto de notícia, recebida participação, denúncia ou iniciado procedimento de inspeção tributária e, bem assim, a possibilidade de redução da coima para 50 por cento do mínimo legal, se o pedido de pagamento for apresentado até ao prazo de audição prévia, no âmbito de procedimento de inspeção tributária.

Este direito à redução das coimas dependerá, no primeiro caso, do pagamento nos 30 dias posteriores à notificação da coima reduzida pela entidade competente e da regularização da situação tributária do infrator no mesmo prazo.

No segundo caso, o direito à redução das coimas dependerá da regularização da situação tributária do infrator no prazo de 15 dias após a entrada do pedido de pagamento.

Reformula-se, também, o regime de atenuação especial da coima, estipulando-se que a atenuação pode ser solicitada pelo infrator no prazo concedido para a defesa, caso este reconheça a sua responsabilidade e, no



mesmo prazo, regularize a situação tributária.

Neste âmbito, os limites máximo e mínimo das coimas são reduzidos para metade, não podendo, no entanto, desta atenuação resultar um valor inferior ao que resultaria do mecanismo de redução de coima acima referido, nem ser inferior a 25 euros.

Determina-se, igualmente, um alargamento do prazo de defesa do arguido no âmbito do processo de contraordenação, que passa de 10 para 30 dias a contar da notificação dos factos apurados no processo de contraordenação e da punição em que este incorre.

Alarga-se, também, o prazo que o arguido em processo de contraordenação dispõe para interposição de recurso da decisão de aplicação de coima, que passa de 20 para 30 dias, verificando-se alteração igual no que respeita ao prazo para recurso da sentença proferida pelo tribunal tributário de primeira instância no âmbito do processo de recurso da decisão

de aplicação de coima, que começa a contar da notificação do despacho, da audiência de julgamento ou, caso o arguido não tenha comparecido, da notificação da sentença.

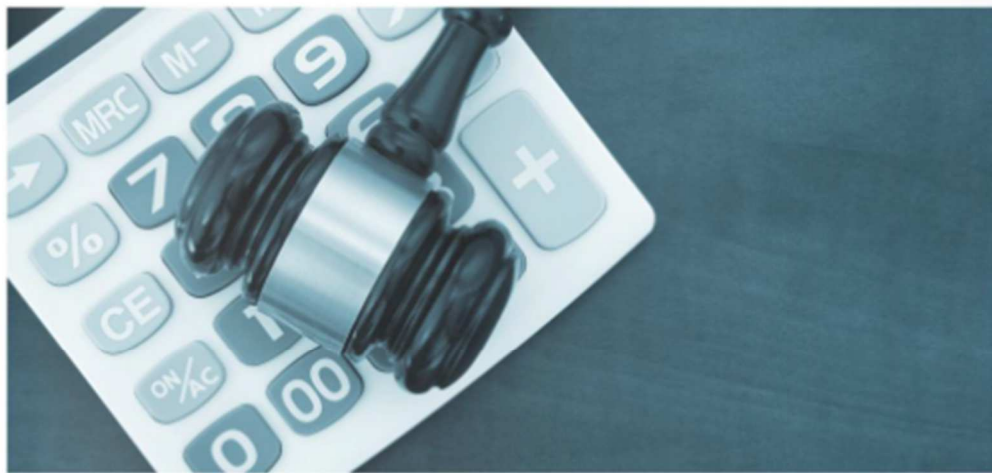
Finalmente, estabelece-se um agravamento das molduras penais dos crimes aduaneiros de contrabando e de introdução fraudulenta no consumo, passando ambos a ser punidos com pena de prisão de um a quatro anos ou com pena de 120 a 480 dias de multa.

Conclusão

Ainda que a maioria das medidas agora estabelecidas, no sentido do reforço das garantias dos contribuintes, sejam de aplaudir, parece-nos que o legislador poderia ter ido mais longe em vários aspetos. Somos mesmo da opinião que a informatização dos serviços e dos procedimentos e processos tributários e várias das alterações promovidas pelo legislador nos últimos anos requerem, mesmo, com urgência, um defensor do contribuinte, independente da adminis-

tração tributária, já que as idiossincrasias que a função do Provedor de Justiça traduz não são as mais adequadas à especialização que a complexidade das relações tributárias exigem. Necessidade esta que, no futuro, mormente em fase pós-pandémica, em que os Estados necessitarão de receitas adicionais, com o consequente endurecimento da atuação da administração tributária, se tornará ainda mais premente. O legislador poderia mesmo ter ainda recuperado o sentido de muitas das alterações já identificadas no Relatório sobre as relações entre a Administração tributária e o Contribuinte, que data já de 2009 e com cerca de 55 páginas, a cujas recomendações o legislador se tem mantido alheio.

No que respeita às alterações operadas no regime da prescrição das obrigações tributárias, o legislador poderia ter aproveitado esta oportunidade para encetar uma revisão bem mais profunda, como um todo, ao instituto da prescrição das dívidas tributárias, incluindo a interpretação jurisprudencial.



dencial que dele hoje se faz e que impede, indefinidamente, a prescrição das obrigações tributárias por atrasos que só à administração tributária, ou aos tribunais, são imputáveis. Melhor seria, a manter as alterações ora propostas, que se aditasse uma norma final, no sentido de a prescrição ocorrer (como se verifica no processo penal e contraordenacional), quando decorra o prazo geral, acrescido de metade, promovendo, desta forma, uma maior certeza e segurança nas situações tributárias.

Quanto às alterações introduzidas às normas que regulam a caducidade das garantias, consideramos que se criou um regime mais complexo, que trará ineficiências e novo contencioso processual, e por intermédio do qual o legislador reconhece e promove o atraso na resolução dos litígios tributários em primeira instância (sabemos agora que um prazo de quatro anos é considerado normal para que chegue ao fim um processo judicial tributário em primeira instância e que, excepcionalmente, pode ir até seis anos), sem justificação, no âmbito de um diploma que visa, ex-

plicitamente, o reforço das garantias dos contribuintes.

Por outro lado, e relativamente à alteração operada ao efeito suspensivo da reclamação judicial, entendemos que a expressão «matéria que afete a tramitação da totalidade da tramitação da execução», a que o legislador se refere, é uma expressão desajustada e insuficientemente determinada e que implicará novo contencioso processual, escusado, e a que o legislador tinha obrigação de evitar.

Já quanto às mudanças realizadas ao procedimento de inspeção e à criação de uma nova fase procedimental, de «reunião de regularização», trata-se de um novo procedimento burocrático, de difícil concretização, mesmo em fase pós-pandémica. Teria sido recomendável que, a ser implementado, se recorresse à utilização das novas tecnologias, de forma a torná-lo bem mais expedito, desconfiando-se, ainda, que ninguém terá questionado a administração tributária sobre se dispõe dos meios humanos (e tecnológicos) para, de forma normalizada, aceder a estes novos pedidos de reunião presencial.

No que respeita às coimas, seria muito mais importante proceder, sim, a uma revisão geral das mesmas, no sentido de baixar substancialmente os respetivos limites máximos, pois são, em muitos casos, desproporcionados à censurabilidade da infração praticada.

Por fim, notamos que têm vindo a ser criados, por sucessivos Governos, vários regimes de “perdão fiscal”, muitas vezes injustificadamente. Ora, em face da grave crise económica causada pela pandemia da COVID-19, justificar-se-á, agora, muito provavelmente e talvez pela primeira vez, que, no curto prazo, e em paralelo com outras medidas já propostas, o Governo avance com a criação de um novo regime excepcional de regularização de dívidas tributárias, com vista a ajudar as famílias e as empresas a ultrapassarem as enormes dificuldades provocadas pela pandemia e que surgirão, ainda mais, quando se verificar o fim das moratórias e, em última instância, evitando o recurso a mais empréstimos públicos.✂

*Tax Litigation Team na RFFadvogados