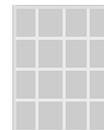


## “O sector energético tem razões de queixa” das taxas

**Entrevista a Nuno Oliveira Garcia, especialista em direito fiscal. Finanças lançam inspecção à Galp e à REN por falta de pagamento.**

LEX 30 a 31 e EMPRESAS 22



NUNO DE OLIVEIRA GARCIA, ADVOGADO DE DIREITO FISCAL

# “Elegeu-se as empresas como alvo principal das taxas”

**Cerca de 10% do contencioso nos tribunais fiscais respeita a taxas, o que dá uma ideia da importância que este tributo vem assumindo. As empresas são quem mais contesta.**

**ELISABETE MIRANDA**  
elisabetemiranda@negocios.pt

**A**s taxas têm vindo a ganhar terreno enquanto forma preferencial de pagamento de serviços públicos, mas é sobre as empresas que elas mais pesam, havendo mesmo quem pague mais de taxas de regulação do que de IRC, diz Nuno de Oliveira Garcia ao Negócios. O contencioso é também dominado por empresas.

**Quantas taxas e taxinhas existem? Há alguma maneira de saber?**

Acho que não. Recordo-me que quando comecei a trabalhar nesta área, há mais ou menos 15 anos, já nessa altura não se fazia ideia de quantas taxas existiam, era um pouco como os benefícios fiscais. Em ambos os casos houve um esforço para concentrar, para criar regimes específicos, mas no caso

das taxas nunca foi levada a cabo uma espécie de recenseamento. Temos vários universos de taxas. As locais, que por causa do regime geral já temos alguma noção dos regulamentos que vão existindo, temos as taxas de regulação, onde é mais ou menos possível fazer um apanhado, mas depois temos as taxas da Administração Central, e esse é um universo muito difícil de entrar. São taxas criadas por vários ministérios, por direcções gerais, que nem passam pelo crivo da Assembleia da República, e é muito difícil termos conhecimento delas. E muitas vezes há muita opacidade na sua liquidação: pagamos e nem sequer temos noção do que estamos a pagar.

**A que se deve esta proliferação de taxas ao longo dos anos?**

Diria que está associada a dois, três fenómenos. O primeiro tem a ver com o esgotamento dos meios de financiamento do Estado através de impostos nos últimos 15, 20 anos. As pessoas estão fartas da palavra impostos, e por isso olhou-se para a taxa como um “não podemos cobrar por aqui, vamos

cobrar por ali”. É por isso que, ao mesmo tempo que alguns impostos têm vindo a descer – como é o caso do IRC – existe uma proliferação de taxas que vêm exactamente permitir que não haja uma redução da receita geral.

**Politicamente é mais fácil cobrar taxas do que impostos?**

Muito mais fácil. E é-o sobretudo porque está enraizado na nossa cultura que os serviços se devem reger pelo critério do utilizador-pagador. E isso sendo verdade, não pode justificar tudo – basta pensar o que seria uma sociedade em que só vivéssemos assim. Mas esse discurso funciona muito bem: é mais fácil perceber o conceito de utilizador-pagador do que explicar as questões para-fiscais, de redistribuição. Além disso, verifica-se também a circunstância de a actividade económica ter mudado muito nos últimos anos. Hoje em dia temos muito mais empresas pujantes em áreas muito diversas, algumas delas em áreas reguladas, e que são empresas que têm possibilidade de serem taxadas. Por exemplo, na área da distribuição criou-se a famosa taxa para os hipermercados – isto não seria possível há muitos anos quando só havia supermercados de bairro. Outro exemplo é o da cosmética, que durante muitos anos era pouco interessante, mas que devido ao aumento da qualidade de vida da classe média aumentou, logo as taxas cobradas pelo Infarmed são hoje em dia muito significativas.

**Se somarmos todas as taxas ao IRC e aos outros impostos, a factura fiscal é muito diferente?**

É pelo menos muito diferente da que transparece. Se perguntar a determinadas empresas se pagam mais de IRC ou de taxas de supervisão ou de regulação, ficará surpreendida – já para



não falar das contribuições sectoriais.

**Este sistema é mais eficiente?**

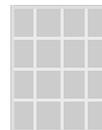
Lançou-se mão dele muito rapidamente e às vezes há uma certa cacofonia. Tivemos muito recentemente o caso da taxa sobre a publicidade, que era cobrada pelos municípios e pela Estradas de Portugal. Ou o caso dos direitos de passagem sobre condutas, onde havia duas taxas sobre a mesma realidade. Dantes dizia-se que o direito fiscal era o faroeste do direito. Eu diria que, dentro desse esoterismo do direito fiscal, as taxas são a parte mais obscura. Mas as últimas taxas sectoriais têm já bastante fundamentação, tem-se evoluído. Agora temos de esperar que os tribunais possam fazer as análises económicas e especializadas.

**E os tribunais estão preparados? Há dez, 15 anos era muito difícil.**

Chegámos a ter sustos com funcionários judiciais e mesmo juizes que achavam que estes processos não eram do foro tributário, mas do administrativo. A par disso, o carácter diverso e disperso das taxas – verdadeiramente cada taxa é uma taxa, tem regulamentação própria, ora é criada por portaria de um ministro, ora por regulamento municipal – causa dificuldade. Se impugnar uma taxa de uma entidade reguladora tenho de juntar um regulamento, análises muito económicas e técnicas, com peritos a falar do sector de actividade... é um mundo para os quais os tribunais não estavam preparados. Mas tem-se feito um grande esforço e já há doutrina e jurisprudência. Hoje em dia quase 10% das decisões em matéria fiscal já são sobre taxas.

**Envolvendo sobretudo as empresas, não particulares.**

**“Dantes dizia-se que o direito fiscal era o faroeste do direito. Eu diria que, dentro desse esoterismo do direito fiscal, as taxas são a parte mais obscura. Mas as últimas sectoriais têm já bastante fundamentação, tem-se evoluído”.**



Miguel Baltazar



A minha experiência mostra isso, por duas razões. Pelo facto de o contencioso implicar custos e porque ainda estamos numa fase onde as taxas sobre os particulares são, apesar de tudo, menos onerosas do que sobre as empresas. Elegeram-se as empresas como o principal alvo em matéria de taxas, e isso é bastante visível. As empresas têm uma diferença em relação às pessoas: não votam. Se lançarmos muitas taxas sobre as pessoas, elas votam e manifestam o seu desagrado, sobretudo ao nível municipal. Os melhores contribuintes são os não eleitores.

#### A tendência para a pulverização de taxas é para aumentar?

Acho que o discurso do utilizador-pagador rapidamente passa para o do poluidor-pagador e por aí adiante. A reforma da fiscalidade verde é um exemplo disso mesmo. ■

**“As pessoas estão fartas da palavra impostos. (...) O utilizador-pagador está enraizado na nossa cultura. É mais fácil perceber este conceito do que questões de redistribuição”.**

**“Usar a execução fiscal para cobrar uma portagem é como usar um canhão para matar um rato”.**

## “Não vejo inconstitucionalidade” nas taxas turísticas de Lisboa

Nem todas as taxas são como as portagens, onde se paga e consome o serviço no momento, argumenta Nuno de Oliveira Garcia. As taxas turísticas que Lisboa quer cobrar não têm, por isso, problemas de constitucionalidade.

#### Se alguma entidade contestar as taxas turísticas que Lisboa quer lançar, o caso tem pernas para andar?

Tudo é possível. Admito que se possam atacar, embora não veja que se possa dizer que não há razão para lançar, numa cidade como Lisboa. Parece-me que não estará em causa a sua inconstitucionalidade. Eu não a vejo.

#### Há quem argumente que as taxas exigem uma contraprestação directa de um serviço.

Diria que essa é uma visão

muito antiquada das taxas. Nós temos muito a ideia das taxas por equiparação às portagens: pagamos a portagem e temos acesso ao serviço. Mas não é assim. Há muitas taxas que não têm uma contrapartida directa, imediata e efectiva. Se pensarmos nas taxas de regulação ou de licenciamento, por exemplo, não encontramos esse mesmo carácter.

#### A taxa à entrada em Lisboa, que correspondência tem com os serviços oferecidos?

Tem de existir um nexo, uma correlação que seja presumível de que quem usufrui de um benefício, paga a taxa. No caso de quem dorme num hotel no centro de uma cidade, para mim essa relação existe - as dormidas são um indicio muito forte. Nas entradas é preciso conhecer melhor como se operacionalizará, mas também admito que exista essa ligação, até porque estão excluídas dessa taxa as pessoas que estão em trânsito.

#### O regime das taxas das autarquias entrou em vigor em 2009. Acha que os municípios ficaram mais protegidos?

Sem dúvida. Foi bom para todas as partes. Funcionou um pouco como um banho de água fria que obrigou os municípios a reestruturar, reorganizar os seus regulamentos das taxas - ainda há muita disparidades, mas houve um grande esforço. Os municípios ficaram muito melhor. Há um conjunto de obrigações dos municípios que são direitos fundamentais - por exemplo o direito de, em certos haver uma audição antes da liquidação de um tributo local, o direito da fundamentação

economico-financeira, inclusivamente e o facto de os regulamentos terem de estar publicados na Internet.

#### Não se paga necessariamente menos, mas há mais transparência. É isso?

Ah não, não vejo que tenha existido uma diminuição dos encargos. Os orçamentos municipais não diminuíram e se diminuíram foi porque houve menos a actividade na área da construção civil. Mas passou a haver normas muito claras até nos prazos de reacção, em que antes cada um podia estabelecer o que queria. Há contudo uma questão relevante, que é o facto de agora termos muitas taxas cobradas por execução fiscal. É o caso das locais, mas também de outras de bagatela, como as portagens. Vi uma portagem de três euros onde o valor final a pagar era de 150 euros!

#### Não faz sentido ser a Autoridade Tributária (AT) a cobrá-las?

Se as regras da execução fiscal exigem o pagamento dessas custas, é inequívoco que não. É absolutamente inaceitável. Quando dotámos a execução fiscal de meios e celeridade não foi a pensar nestas taxas.

#### A solução é tirar estas taxas da alçada da AT ou limitar os custos de execução nestes casos?

Parece-me que não cobrar por execução fiscal seria o melhor. Estes protocolos que se fazem para cobrança de outras dívidas está a tirar posicionamento estratégico à máquina da execução fiscal. Além de estarmos a usar um canhão para matar um rato. ■

## Sector energético tem razões de queixa

#### Há margem para se contestarem as contribuições sectoriais sobre a banca e o sector energético?

São muito complexos, que suscitam muitas dúvidas de cálculo, e que tentam abarcar diversas realidades. Se olharmos para o método de cálculo para contribuição sobre o sector energético percebemos que tanto existem cálculos relacionados com a refinação e a produção, quer cálculos relacionados com transporte de energia. Isso cria uma complexidade e às vezes uma disparidade de que as empresas, aliás, se queixaram.

#### Pode-se invocar que a carga fiscal é injustamente distribuída?

Ou pelo menos que carece de grande fundamentação a existência de tantas regras viradas mais para um subsector do que para outro. Além disso, é preciso saber o que se fará com as contribuições. Cria-se um fundo para onde é afectada a receita, mas isso é um pouco uma blague política. Há questões que se podem colocar: porque há contribuições que são temporárias e os fundos são permanentes? Porque há uma certa generalização nas finalidades do fundo?

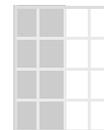
#### E o contexto em que as taxas foram lançadas?

O contexto de crise justifica o lançamento de contribuições mas depois tem de haver um seguimento e controlo e uma noção perfeita e clara para onde esse dinheiro vai ser afectado. Porque se no final do dia acaba tudo diluído no orçamento do Estado, podíamos concluir que estas contribuições são outros impostos. ■

### PERFIL

#### Advogado das grandes taxas

Nuno de Oliveira Garcia é advogado de direito fiscal na **Moraes Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva**, onde se dedica ao contencioso tributário, e em particular de taxas de sectores regulados e das autarquias locais. Licenciado em direito pela faculdade de direito da Universidade de Lisboa, foi também lá que completou o seu mestrado com a tese sobre **“Contencioso de taxas - liquidação, audição e fundamentação”**, que em 2011 foi editada pela Almedina.



ENERGIA

# Finanças lançam acção inspectiva à Galp e REN

O secretário de Estado dos Assuntos Fiscais classifica como “grave” a falta de pagamento da contribuição extraordinária das duas empresas, revelando que “serão instauradas de imediato acções de inspecção”.

**MIGUEL PRADO**  
miguelprado@negocios.pt

A garantia foi deixada pelo ministro do Ambiente, Jorge Moreira da Silva: o Governo avançará com acções sobre a Galp e a REN - Redes Energéticas Nacionais, pelo não pagamento da contribuição extraordinária da energia. O secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Paulo Núncio, reforçou, esta terça-feira, a ideia, revelando que “serão instauradas de imediato acções de inspecção para apuramento das contribuições e juros devidos por estas duas empresas”.

No âmbito da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE), a Galp e a REN deviam ter feito até 15 de Novembro a liquidação das respectivas parcelas. A estimativa feita há um ano pelo Governo imputava à Galp uma contribuição de 35 milhões de euros e à REN 25 milhões. Confirmando-se os valores (a contribuição baseia-se na cobrança de uma taxa de 0,85% sobre os activos das empresas de energia



Miguel Baltazar

O ministro do Ambiente, Moreira da Silva, garante que o fisco entrará em acção.

em Portugal), cada dia de atraso no pagamento da contribuição pode custar à REN juros de 2.700 euros e à Galp juros diários de 3.800 euros, segundo as contas do Negócios.

Após a Autoridade Tributária e Aduaneira calcular quanto tem a receber de cada empresa, pode haver processos de execução fiscal. “Em segundo lugar, e caso as contribuições e juros não sejam pagos, serão instaurados processos de execução fiscal para cobrança coerciva das contribuições e juros devidos. Em terceiro lugar, serão também instau-

rados processos com vista à aplicação e cobrança das coimas devidas pelas infracções tributárias praticadas por estas empresas”, explicou Paulo Núncio numa declaração enviada à comunicação social.

Nessa declaração, o secretário de Estado condena a decisão da Galp e da EDP de não pagar, afirmando que “é um comportamento grave”. “A lei é igual para todos e estas empresas, dada a sua dimensão, têm particulares responsabilidades no cumprimento das suas obrigações fiscais”, comentou o governante. ■

## TOME NOTA

### Contribuição pesa 6% a 21% no lucro das três maiores

#### EDP: 61 MILHÕES

A EDP assume a maior fatia da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE), calculada a partir de uma taxa de 0,85% sobre o valor dos activos em Portugal. A EDP deverá suportar este ano 61,2 milhões de euros (o grupo vem reconhecendo 15,3 milhões por trimestre). Trata-se de um valor correspondente a 6% do lucro anual da eléctrica presidida por António Mexia.

#### GALP: 35 MILHÕES

A Galp tem o segundo maior encargo da CESE: 35 milhões de euros, pelas contas apresentadas há um ano pelo Governo. A petrolífera revelou segunda-feira que não pagou a contribuição, considerando-a uma “ilicitude” e prometendo recorrer aos “meios legais disponíveis” para se defender. O valor estimado pelo Governo para a Galp equivale a 11% do lucro anual da petrolífera.

#### REN: 25 MILHÕES

A REN - Redes Energéticas Nacionais é o terceiro contribuinte, tendo sido estimada para a empresa uma contribuição de 25 milhões de euros. No entanto, a REN é das três maiores empresas aquela que terá um impacto maior, já que o valor da contribuição que lhe é imposta corresponde a 21% do seu lucro anual. À semelhança da Galp, também a REN decidiu não pagar.