



CARLOS LOBO

## Passagem a Ordem é o reconhecimento do trabalho desenvolvido pela CTOC

Por Jorge Magalhães

**Paraísos fiscais mais colaborantes; inspeção como grande aposta da DGCI; a maior responsabilidade dos TOC no ambiente SNC; a proposta «regrada e criteriosa» sobre o sigilo bancário e os motivos de enorme orgulho para a CTOC: a formação e informação. Ideias do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais para conferir.**

Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais do XVII Governo Constitucional, desde Janeiro de 2008, Carlos Lobo licenciou-se em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e obteve o mestrado em Direito pela mesma Faculdade tendo, entretanto, concluído o doutoramento com a tese «Sectores em Rede, Regulação para a Concorrência.» É fundador do Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e foi aí professor de diversas cadeiras. Foi adjunto do gabinete do ministro das Finanças do XIII Governo Constitucional e assessor do gabinete do ministro das Finanças do XIV Governo Constitucional.

Carlos Lobo é explícito: a passagem da CTOC a Ordem mais não é do que o reconhecimento do Governo ao trabalho desenvolvido pela Câmara, sobretudo ao nível da formação e informação dos seus membros. Ciente de que a entrada no Sistema de Normalização Contabilística (SNC) implica mais responsabilidade para os TOC, o secretário de Estado dos Assuntos Fiscais classifica como «inteligente» a adaptação do normativo internacional

às especificidades nacionais. Carlos Lobo esclarece ainda a razão das quebras nas receitas do IRC e IVA, ao mesmo tempo que garante que o levantamento do sigilo bancário «só deve ser efectuado para os contribuintes de risco». Tolerância zero à fraude e evasão fiscal e colaboração de diversos paraísos fiscais com as entidades portuguesas são assuntos abordados também por este responsável governativo.

**TOC – Que razões estiveram na base da proposta de lei que cria a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas?**

**Carlos Lobo** – Em primeiro lugar, o reconhecimento. Esta iniciativa não traduz mais do que o reconhecimento pelo trabalho que a CTOC tem vindo a desenvolver em prol da profissão, bem como pelo trabalho de cada Técnico Oficial de Contas nas empresas. Estes elevados préstimos, quer a nível institucional quer a nível pessoal, possibilitaram não só o aumento do grau de eficácia gestonária dos seus clientes, mas também um aumento do padrão contributivo dos sujeitos passivos em Portugal. Não podemos esquecer o papel de intermediação que os TOC têm na relação entre os contribuintes, neste caso os empresariais, e a Administração Fiscal. Por isso, o desempenho da CTOC na formação e informação dos seus membros, o papel que cada profissional tem vindo a desenvolver, bem como o aumento da responsabilidade pessoal assumida, justificam essa alteração qualitativa e substantiva da entidade que regula a profissão.

Em segundo lugar, a aceitação dos desafios futuros. Desta forma, o Governo salienta a importância que os TOC e a futura Ordem terão na implementação do novo Sistema de Normalização Contabilística (SNC). O novo enquadramento é mais exigente e implica um natural *upgrade* na função de



**Carlos Lobo considera que a proposta do Governo sobre o sigilo bancário «é regrada e criteriosa» e pretende assegurar «a tributação de realidades que actualmente se encontram fora do sistema.»**

TOC. Neste enquadramento, teremos uma natural elevação do estatuto de TOC e um significativo aumento do conteúdo técnico da profissão e da inerente responsabilidade. Assim, torna-se mais que justificado o reconhecimento do mérito e a alteração institucional visando a criação da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

**TOC – A aprovação do novo SNC assenta num novo paradigma para os TOC. Este universo, mais subjectivo, não poderá ser visto também como uma fonte de futuros problemas?**

**Carlos Lobo** – O SNC aprovado pelo Governo constitui uma reforma estrutural de alcance horizontal. É uma verdadeira revolução na ordem contabilística nacional. A nossa opção assentou na utilização do padrão mundial que mais aceitação tem. Portugal não se podia abster desta alteração, sob pena de ficar orgulhosamente só. A norma contabilística, como a própria designação o indica, vale tanto mais quanto maior for o número de aderentes. O que estamos a fazer é adoptar as normas que, numa perspectiva universal, melhor foram sufragadas e reconhecidas como adequadas. Por outro lado, é contestável que este sistema implique maior subjectividade nas apreciações que estão subjacentes à decisão contabilística.

Pelo contrário, este sistema pretende aproximar o melhor possível e da forma mais perfeita que for permitida, os critérios de realidade económica em orientações contabilísticas que sejam efectivas. Não concordo que se diga que o novo sistema de normalização contabilística é mais subjectivo. Não é.

O modelo aprovado, e amplamente discutido em todas as sedes próprias, implica uma maior responsabilidade dos TOC nas suas opções, pois é tecnicamente mais exigente. Porém, penso que, e as provas dos últimos anos são inegáveis, o Técnico Oficial de Contas está mais do que habilitado para efectuar opções que o tornam não num simples aplicador silogístico de normas contabilísticas, mas num criador de valor para a empresa e o seu cliente. Temos também aqui uma alteração estrutural que baseia a nossa opção na alteração de Câmara para Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.

**TOC – Há quem defenda a ideia de que o SNC representará um campo aberto para mais conflitualidade entre o fisco, os TOC e os sujeitos passivos. Há razões para pensar desta forma?**

**Carlos Lobo** – A reforma do SNC foi corporizada em quatro diplomas legais intrinsecamente rela-

cionados: o decreto-lei que aprova o sistema em si mesmo, o decreto-lei que aprova o Código do IRC adoptando as normas internacionais de contabilidade, o decreto-lei que aprova a nova Comissão de Normalização Contabilística e a proposta de lei que cria a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Quando optámos pela alteração de todo o normativo, escolhemos fazê-lo de forma integrada, quer na perspectiva horizontal quer vertical. Actuámos ao nível substantivo, nas normas contabilísticas e alterámos o normativo fiscal. Actuámos também nas instâncias estruturantes institucionais, ou seja, na CNC, simplificando e modernizando a sua composição, e na criação da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. No que diz respeito às matérias substantivas e fiscais, o objectivo foi minorar ou eliminar, se possível, quaisquer confrontações dogmáticas entre as duas ordens. Partindo da base genérica dos princípios e das normas contabilísticas, efectuámos alterações cirúrgicas ao nível da fiscalidade sempre que a ordem pública ou os interesses do Estado tenham razões suficientemente



**«Alteração das regras do IRC demonstram um efeito neutral ao nível das receitas fiscais», garante o secretário de Estado.**

fortes para não adoptar, sem qualquer adaptação, as normas contabilísticas. Por essa razão, adaptamos toda a estrutura do Código do IRC, quer na vertente terminológica quer na vertente dos instrumentos e mecanismos, no sentido de minimizar ou eliminar qualquer confrontação. Após esta reforma, os campos da contabilidade e da fiscalidade terão uma convivência muito mais pacífica do que aquilo que tem acontecido até agora.

### **SNC: TOC não devem ter motivos de receio**

**TOC – Referiu recentemente que «os TOC serão a tropa de choque na aplicação do SNC.» Quer isto dizer que serão eles quem mais sofrerão as ondas de choque da entrada em vigor do novo normativo contabilístico?**

**Carlos Lobo** – Os Técnicos Oficiais de Contas são, pela natureza das suas funções, elementos amortecedores na relação entre a Administração Fiscal e as empresas. Aliás, é precisamente por essa razão que o Estado entendeu fornecer-lhes uma protecção especial através da criação de associações de interesse público representativas dos seus interesses. Dessa forma, serão eles que terão um papel fundamental na aplicação do SNC. Não há aqui qualquer motivo de receio. A função do Técnico Oficial de Contas é complexa e o Governo reconhece isso mesmo atribuindo importância ao estatuto e protegendo-o, criando uma profissão regulamentada, diversas protecções legais e a própria Ordem. Estabelecem-se competências próprias e daí decorre a inerente responsabilidade. É nessa óptica de responsabilidade que confio plenamente na capacidade dos TOC e no seu papel construtivo na aplicação do SNC. Por isso, repito, não há aqui qualquer motivo de receio ou de preocupação.

**TOC – A partir de Setembro, a CTOC desenvolverá por todo o País um vasto calendário de formação gratuita tendo em vista a preparação dos profissionais para o SNC. Que medidas ou apoios o Governo prevê nesse âmbito?**

**Carlos Lobo** – O Governo desenvolverá uma parceria com a Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas no sentido de apoiar a realização dessas conferências tendo em vista a formação dos seus membros. Se há algo de que a CTOC se pode orgulhar é

do seu papel na formação. Nessa perspectiva, terá todo o apoio do Governo com intervenções do secretário de Estado e do Ministro de Estado e das Finanças na apresentação do novo SNC.

### **Portugal deixará de ser um País exótico a nível contabilístico**

**TOC – Referiu que o justo valor do SNC «é regulado e não ficcionado, discricionário ou arbitrário.» Isto é válido apenas para as sociedades não cotadas ou não emittentes de valores mobiliários. O facto das sociedades cotadas estarem livres das limitações na distribuição de lucros gerados com base na aplicação do justo valor não é um convite à especulação e manipulação do mercado?**

**Carlos Lobo** – O conceito de justo valor tem sido incompreendido. Parte da doutrina tem entendido que a crise actual se deve, em muito, ao conceito de justo valor que consta nas normas internacionais de contabilidade. Isso não é verdade. O conceito de justo valor existe, como a própria designação o indica, para determinar, o mais correctamente possível, o valor de um activo. Claro está que, em algumas circunstâncias, a vantagem de colocar ao nível da contabilidade o correcto valor do activo na situação do mercado naquele momento, pode originar um custo excessivo na valorização desse activo. Por isso, só optamos por introduzir um conceito de justo valor em sentido amplo, quando for relativamente fácil a mensuração do activo. Em que circunstâncias? Quando houver um mercado regulamentado onde se possa facilmente aferir o valor de uma participação social, nos casos em que exista uma lista oficial de preços, como acontece relativamente aos bens agrícolas, ou em situações em que tenha havido uma transacção de um activo relativamente similar no mesmo período temporal. Neste contexto, adoptamos o conceito de justo valor. Logo, a questão que se coloca não é saber se o conceito de justo valor é correcto ou incorrecto, o que há a fazer é a ponderação entre os custos e os benefícios na sua adopção. Assim, optamos por limitá-lo às circunstâncias em que a aferição do justo valor é feita sem grandes custos.

**TOC – Tem referido que o SNC é uma adaptação e não uma adopção das normas internacionais de contabilidade à realidade do nosso País. O que quer dizer, concretamente, com isto?**

**Carlos Lobo** – As normas internacionais de contabilidade, por vigorarem mundialmente são, por

definição, as mais adaptadas à realidade mundial. Nessa perspectiva, não se deve problematizar o mérito da norma. É uma norma internacional aceite porque vigorou por cima de todas as outras, logo há uma superioridade natural. O que fizemos foi aferir da adaptação dessa norma internacional às condições específicas do tecido empresarial português. Sem colocar em causa os princípios gerais e a doutrina subjacente a cada uma das normas, preocupámo-nos em adaptá-las à nossa realidade. Por isso, temos um sistema em que a normalização contabilística se traduz na adaptação das normas ao nosso tecido empresarial.

Conseguimos dois benefícios: adoptámos o conteúdo mais significativo das NIC, pelo que a contabilidade das nossas empresas será facilmente verificável pelos *stakeholders* internacionais e conseguimos com que a adaptação não incorra em custos excessivos. Ou seja, fizemos uma adaptação inteligente do normativo internacional às especificidades nacionais. Neste âmbito, e a partir de agora, estamos mais do que habilitados a fazer valer os nossos pontos de vista nas instâncias normalizadoras internacionais e a contribuir para uma formulação cada vez mais perfeita das normas internacionais. Deixaremos de ser, portanto, um País exótico a este respeito. E, em matéria de normalização, o exotismo não é definitivamente uma qualidade virtuosa.

### **Impacto neutral a nível de IRC**

**TOC – Está em condições de garantir que a aplicação das novas regras terá um efeito neutral ou residual para as empresas em termos de IRC?**

**Carlos Lobo** – As simulações que efectuamos para aplicação deste novo normativo, nomeadamente ao nível da alteração das regras do IRC, demonstram um efeito neutral ao nível das receitas fiscais. O objectivo desta alteração estrutural é a adaptação conceptual e terminológica entre a contabilidade e a fiscalidade e também a redução dos custos de adaptação que as empresas teriam de suportar quando alteravam significativamente os seus padrões contabilísticos para os acomodar à realidade fiscal. O que temos aqui é uma redução de custos de contexto e de cumprimento. Ao reduzirmos estes custos e encargos administrativos, poderemos ter uma melhoria do desempenho e da eficiência das empresas. Por essa via, teremos um aumento do IRC mas que decorre do aumento dos lucros por redução dos custos suportados.

### **TOC – Que adaptações ao Código do IRC considera mais relevantes?**

**Carlos Lobo** – As adaptações sustentam-se integralmente na aplicação do princípio da dependência parcial da fiscalidade face à contabilidade. Adaptámos toda a terminologia fiscal às novas normas e efectuamos os ajustamentos que nos pareceram necessários no sentido da minimização da adaptação da contabilidade face às obrigações impostas pela fiscalidade. Isto conduz-nos a uma minimização dos custos de contexto e de cumprimento das obrigações fiscais por parte dos agentes económicos.

Relativamente à aproximação entre a contabilidade e fiscalidade, reconheço que uma das grandes virtudes desta adaptação se traduz na aplicação do modelo do justo valor em instrumentos financeiros cuja contrapartida seja reconhecida através de resultados. Mas só adoptamos este método nos casos em que a fiabilidade da determinação do justo valor esteja, em princípio, assegurada. Excluem-se instrumentos de capital próprio que não tenham um preço formado no mercado regulamentado, por exemplo. Aceita-se a aplicação desse modelo na valorização dos activos biológicos consumíveis, porque existe uma listagem oficial onde esses valores estão publicitados. Existe uma multiplicidade de outras alterações, ao nível das mensurações das vendas e prestações de serviços ou da determinação do valor tributável, mas saliento a tentativa de adaptar de forma mais coerente e precisa os conceitos fiscais e os mecanismos e instrumentos da fiscalidade face aos resultados que a contabilidade nos dá.

### **Sigilo bancário: tributar realidades que se encontram fora do sistema**

**TOC – O fim do sigilo bancário representa o desespero do fisco na ânsia de arrecadar mais receitas ou uma inevitabilidade? Há ou não o risco de os contribuintes verem devassada na praça pública a sua vida privada?**

**Carlos Lobo** – O Governo tem vindo a alterar sucessivamente as regras do sigilo bancário. No OE para 2009 foram efectuadas alterações na Lei Geral Tributária que limitaram os termos do sigilo bancário. Não considero que haja qualquer

risco de os contribuintes verem a sua vida privada devassada na praça pública. Devo recordar que existe sigilo fiscal e que essa obrigação, por parte da Administração Fiscal, tem vindo a ser respeitada de forma exemplar.

Por outro lado, e este é um dos aspectos essenciais da proposta do Governo aprovada em Conselho de Ministros, o levantamento do sigilo bancário só deve ser efectuado para os contribuintes de risco, ou seja, nos casos em que existe uma enorme probabilidade de revelarem enriquecimentos patrimoniais não justificados. Não estamos a falar de um levantamento geral e abstracto do sigilo bancário relativamente a todos os cidadãos, mas apenas àqueles contribuintes que forem suspeitos, na perspectiva da Administração Fiscal. No entanto, todos os instrumentos administrativos e contenciosos estarão ao dispor dos contribuintes no caso de considerarem que não existe fundamento algum para o levantamento do sigilo bancário por enriquecimento patrimonial não justificado. Também consta da proposta do Governo que esse recurso contencioso terá um efeito meramente devolutivo e não suspensivo. No entanto, se o contribuinte tiver razão, a liquidação que tiver decorrido do levantamento do sigilo bancário não será desenvolvida. A proposta do Governo é regrada, criteriosa e visa garantir que a Administração Fiscal possa assegurar a tributação de realidades que actualmente se encontram fora do sistema.

### **TOC – A queda das receitas fiscais nos primeiros três meses do ano, coloca pressão ainda mais intensa sobre a DGCI. Que razões aponta para um recuo tão abrupto do IVA e IRC?**

**Carlos Lobo** – A queda das receitas fiscais não tem sido analisada correctamente pela generalidade dos analistas. Relativamente ao IRC, e já com dados de Abril, tivemos uma quebra de receita de 176 milhões de euros, quando comparada com o mesmo período do ano anterior. Este valor não se deve à redução da actividade económica. Vinte e quatro milhões de euros devem-se ao efeito de redução do pagamento especial por conta de mil 250 euros para mil euros, 47 milhões de euros por efeito do acréscimo de reembolsos, 54 milhões por efeito de um acréscimo da transferência da derrama para



Em época de crise, «poderá haver uma tendência para o relaxamento do cumprimento fiscal», admite Carlos Lobo. Mas «isso é algo que nunca toleraremos», complementa.

os municípios e 20 milhões de euros por acréscimo das transferências para as Regiões Autónomas. Ou seja, da quebra de 176 milhões de euros, 145 milhões deveram-se a medidas de política fiscal que o Governo tomou no sentido de atenuar os efeitos da crise. No final, temos uma redução de 31 milhões que, essa sim, pode ser imputada directamente aos efeitos da crise económica.

#### TOC – Relativamente ao IVA...

**Carlos Lobo** – Relativamente ao IVA, também com dados já do primeiro quadrimestre, temos uma quebra de receita de 1 068 milhões. No entanto, também aqui os efeitos de política são os mais significativos: 321 milhões devem-se a um acréscimo dos reembolsos fomentado pelo Governo, 11 milhões a acréscimos de transferências para as Regiões Autónomas e 10 milhões a antecipação da transferência para o Instituto do Desporto. Ou seja, da quebra de 1 068 milhões, 342 milhões devem-se a um aumento dos reembolsos. Mas existem outros efeitos. Além deste montante, temos 167 milhões que se devem à redução da taxa normal do IVA de

21 para 20 por cento, também esta uma medida anti-crise e 140 milhões por efeito da redução da base tributável dos combustíveis, devido à queda do preço. Temos aqui mais cerca de 300 milhões de euros que se devem a medidas anti-crise. Digo anti-crise porque o Governo podia tomar uma medida pró-cíclica, aumentando o ISP, mas não o fez.

Assim, dos 1 068 milhões temos cerca de 600 milhões que decorrem directamente de opções tomadas pelo Governo para reduzir os efeitos da crise e 321 milhões de acréscimos fomentados de reembolsos. Existem ainda outros aspectos que se traduzem no comportamento anormal do IVA em alturas de recessão. Porquê? Porque se gera um aumento dos créditos a favor das empresas. Por exemplo, as empresas de telecomunicações estão a realizar grandes investimentos, gerando um grande volume de crédito de imposto, o que se traduz na não entrega ao Estado do montante de IVA liquidado. É uma situação normal. Por isso, quando falamos de quebra da receita, é necessário ter muito cuidado e saber do que se fala. Obviamente que estamos preocupados porque existe uma redução da actividade económica, mas o Governo não pretende arre-

cadar a receita de uma forma cega e desregrada. Estamos a verificar os efeitos das medidas que tomamos e a executá-las, como estamos a executar o orçamento das receitas tal como previsto. Todo o sistema de cobrança de receita fiscal está integralmente sob controlo.

### **Tolerância zero à fraude e evasão**

#### **TOC – Há razões para pensar que estamos a assistir a um aumento da fraude e evasão fiscal?**

**Carlos Lobo** – Há uma preocupação extra contra a fraude e evasão. Como tenho referido, em alturas de recessão, tolerância zero para a fraude e evasão. Estamos muito atentos às práticas dos diversos operadores, porque poderá haver uma tendência para o relaxamento do cumprimento fiscal e isso é algo que nunca toleraremos. Aliás, essa é uma questão que está em permanente monitorização e, até agora, não existe qualquer tendência nesse sentido em qualquer sector da actividade económica. Se aparecer algo, trataremos de corrigir essa tendência imediatamente e de forma firme.

#### **TOC – A criação da figura de «gestor de cliente» é compatível com o actual quadro de pessoal da DGCI, quando se sabe que o fisco carece de recursos humanos qualificados?**

**Carlos Lobo** – A criação da figura do gestor do cliente integra-se num novo conceito relacional que queremos estabelecer entre a Administração Fiscal e os contribuintes. O conteúdo da relação tributária deve assentar numa perspectiva bi-nívoca, de forma a estabelecer-se uma relação permanente entre o pessoal da DGCI e os contribuintes. Esta medida visa também estabelecer um ambiente propício a uma maior pró-actividade do próprio contribuinte que poderá questionar o funcionário da Administração Fiscal relativamente à opção a tomar face a determinada operação que pretenda realizar. Temos apresentado medidas que visam introduzir esse novo paradigma relacional, como as informações vinculativas urgentes, as comunicações de planeamento fiscal abusivo ou os acordos prévios de preços de transferência.

Estamos a formar o nosso quadro de pessoal e em vias de contratar novos funcionários especia-

lizados no sentido de aumentar os padrões funcionais da DGCI. Ao nível da reorganização da administração tributária estamos a dar prioridade absoluta à inspecção. Pensamos que num futuro próximo a DGCI deve assentar unicamente numa perspectiva de inspecção. Porquê? Porque todo o mecanismo de liquidação estará automatizado. De ano para ano, a função de liquidação é cada vez mais automatizada, decorrendo directamente das declarações enviadas pela Internet. Ou seja, estamos a fazer uma alteração estrutural ao nível da DGCI, e estamos a fazê-la no seio daquilo que normalmente denomino como novo paradigma da relação tributária que terá sobretudo uma base pró-activa e com efeitos cada vez menos sensíveis ao nível da reactividade, reduzindo-se os custos administrativos e a litigância subsequente.

#### **TOC – Uma das ideias mais fortes que saiu da reunião do G20, de 2 de Abril último, foi a vontade de banir ou limitar a actuação dos paraísos fiscais. Parece-lhe que essa vontade existe mesmo?**

**Carlos Lobo** – Um dos primeiros governos a salientar a necessidade de limitar o papel dos paraísos fiscais a nível mundial, foi o nosso, através do ministro de Estado e das Finanças que demonstrou a total disponibilidade do Governo português em adoptar uma política global de luta contra os paraísos fiscais. Sinceramente, penso que existe essa vontade a nível mundial. Algumas medidas entretanto tomadas são disso reveladoras. Também noto que temos sido alvo de comunicação por diversos paraísos fiscais demonstrando a disponibilidade de estabelecer acordos de troca de informação com as autoridades fiscais portuguesas. Já nomeei uma *task force* para celebrar esses acordos, para que possamos ter acesso a informação fiscal de contribuintes portugueses que tenham contas ou estruturas fiscais nesses locais de fiscalidade privilegiada. Face à disponibilidade demonstrada e aos contactos que temos tido, penso que existe vontade de mudar. Espero é que ela não esmoreça à medida que esta crise se for dissipando. Penso que a redução, ou mesmo a eliminação, dos paraísos fiscais a nível global é uma intenção que, desta vez, passará a realidade. ■