

A CORRUPÇÃO E AS NORMAS FISCAIS. SERÁ O FIM DAS DESPESAS CONFIDENCIAIS?

Pela Dr.ª Carla Encarnação

No relatório da OCDE ⁽¹⁾ sobre Portugal, aprovado em Janeiro do corrente ano — no seguimento do processo de monitorização criado no âmbito do Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Convenção contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, ratificada em 2000 ⁽²⁾ e implementada através da Lei n.º 13/2001 ⁽³⁾ — recomenda-se que **Portugal tome medidas destinadas a proibir as despesas confidenciais, a fim de implementar eficazmente a referida Convenção.**

A OECD considera que a corrupção prejudica o processo democrático, o “good governance”, o desenvolvimento sustentável

⁽¹⁾ Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico.

⁽²⁾ O Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, de 31 de Março, ratifica a Convenção.

O texto da Convenção vem publicado na Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000, DR 77 SÉRIE I-A, de 2000-03-31 que, aprova, para ratificação, a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, adoptada em Paris em 17 de Dezembro de 1997, na Conferência Ministerial da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

⁽³⁾ A Lei n.º 13/2001, DR 129 SÉRIE I-A, de 2001-06-04, transpõe para o direito interno a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, aprovada em Paris, a 17 de Dezembro de 1997, sob a égide da OCDE.

e as práticas comerciais equitativas. Assim, a OCDE propõe-se combater a corrupção em transacções comerciais internacionais a fim de fortalecer o desenvolvimento, reduzir a pobreza e aumentar a confiança no mercado.

A Convenção Anti-corrupção, no âmbito da qual se inserem os relatórios dos países sobre o seu cumprimento e as acções regionais que, para o efeito, a OCDE desenvolve, é considerada a chave para o sucesso destes objectivos.

Ora, o combate à corrupção apresenta também reflexos em questões de natureza fiscal. Desde logo, no que respeita à questão da não deductibilidade dos valores envolvidos na corrupção.

Até há pouco tempo, na esfera internacional, o oferecimento de “valores” aos funcionários públicos, como meio de obter contratos, era um modo perfeitamente normal de fazer negócio. As empresas que procuravam contratos no estrangeiro anteviam, com frequência, que tivessem de pagar a funcionários públicos estrangeiros para continuar na corrida.

Em resposta aos vários argumentos dos Estados Membros contra a não dedução fiscal de valores envolvidos na corrupção, a OECD desenvolveu um argumento simples a favor da proibição de dedução fiscal desses valores: essa proibição, no entender da OCDE, representaria um símbolo forte e politicamente visível do compromisso comum de combate à corrupção.

Pretende-se, através de regras fiscais e/ou contabilísticas, impossibilitar a dedução fiscal dessas despesas.

As recomendações de 1996 da OCDE ⁽⁴⁾ tratam a questão da deductibilidade dos valores envolvidos na corrupção da seguinte maneira:

“O Conselho...”

...

“Recomenda que os Estados Membros que não proibam a deductibilidade dos valores envolvidos na corrupção aos

⁽⁴⁾ O texto integral da recomendação, aqui traduzido para língua portuguesa, é o seguinte:

“O Conselho,
Tendo em conta o artigo 5 b) da Convenção da Organização de Cooperação
e de Desenvolvimento Económico de 14 de Dezembro de 1960;

agentes públicos estrangeiros reexaminem esse tratamento com a intenção de negar a sua deductibilidade. Essa acção pode ser facilitada através da tendência de considerar esses valores ilegais.

Na sequência deste entendimento, a OCDE produziu um manual destinado a fornecer informação sobre as várias técnicas de corrupção utilizadas e as ferramentas para detectar e identificar os valores envolvidos na corrupção. O Manual da OCDE de sensibilização da corrupção está disponível em www.oecd.org/ctp/nobribes, também em versão portuguesa.

Ora, a lei Portuguesa proíbe, desde 2001, através do artigo 33 n.º 7 do CIRS e do artigo 23.º n.º 2 do CIRCI, a dedução fiscal de despesas ligadas à corrupção, particularmente quando em conexão com infracção de natureza penal, mesmo que esta tenha ocorrido fora do território.

Porém, a OCDE, na recente avaliação que fez do sistema português, mostrou-se preocupada com o facto de a rubrica “despesas confidenciais” poder ser utilizada para dar uma aparên-

Tendo em conta a Recomendação do Conselho da OCDE sobre corrupção em transacções comerciais internacionais;

Considerando que a corrupção é um fenómeno altamente disseminado nas transacções comerciais internacionais, incluindo o comércio e o investimento, acarretando sérias preocupações morais e políticas e distorcendo a concorrência;

Considerando que a Recomendação do Conselho sobre Corrupção instou os Estados Membros a tomar medidas concretas e significativas para combater a corrupção nas transacções comerciais internacionais, incluindo a análise das medidas que possam indirectamente favorecer a corrupção;

Sobre a proposta do Comité de Assuntos Fiscais e o Comité sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais:

I. RECOMENDA que os Estados Membros que não proibam a deductibilidade dos valores envolvidos na corrupção aos agentes públicos estrangeiros reexaminem esse tratamento com a intenção de negar a sua deductibilidade. Essa acção pode ser facilitada através da tendência de considerar esses valores como ilegais.

II. INSTRUI o Comité de Assuntos Fiscais em cooperação com o Comité sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais a monitorizar a implementação desta Recomendação no contexto de contactos com países não Membros e a comunicar ao Conselho quando apropriado.

cia legal a despesas que corporizem pagamentos de serviços ilegais.

No que respeita às pessoas colectivas, o artigo 42, n.º 1, alínea g, do Código do IRC, refere expressamente que as despesas de natureza confidencial não são dedutíveis para o fim de determinação da matéria colectável, mesmo quando contabilizadas como despesas de exercício.

Para além do facto de não serem dedutíveis para efeitos fiscais, as despesas de natureza confidencial são também tributáveis à taxa de 50%, de acordo com o artigo 81.º, n.º 1 da mesma lei. Ainda, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, a taxa de 50% aumenta para 70% nos casos em que essas despesas são efectuadas pelos contribuintes isentos total ou parcialmente do pagamento de imposto ou por aqueles que não desenvolvam uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola como actividade principal.

Quanto às pessoas singulares, as regras estabelecidas para as pessoas colectivas devem aplicar-se, de acordo com o artigo 32.º do CIRS.

Assim, as despesas de carácter confidencial não são dedutíveis para efeito de determinação da matéria colectável que servirá de base de incidência do imposto, de acordo com o artigo 42, n.º 2, alínea g do CIRS, sendo que essas despesas são tributadas autonomamente à taxa de 50%, de acordo com o artigo 73.º, n.º 1 do CIRS.

Segundo a OCDE, a tolerância dessas despesas no ordenamento jurídico português facilita a não descoberta de valores envolvidos na corrupção pagos no estrangeiro e o disfarce da natureza ilegal dos serviços contratados.

No entender da OCDE, às muitas dificuldades existentes na detecção de casos de corrupção internacional, junta-se um factor algo mais sério, que é o facto de a lei fiscal portuguesa, de acordo com o artigo 42.º n.º 1, g) do Código do IRC e dos artigos 32.º e 73.º n.º 1.º do Código do IRS, admitir as despesas confidenciais, não documentadas.

Embora estas despesas estejam sujeitas a uma tributação autónoma ⁽⁵⁾ de 50% (70% no caso das empresas que se encontram total ou parcialmente isentas de IRC ou não envolvidas a título principal em actividade comerciais, industriais ou agrícolas), a natureza dessas despesas (incluindo os seus eventuais beneficiários) permanece um mistério para a administração fiscal.

Não obstante as autoridades fiscais portuguesas terem declarado que, no passado, o volume desse tipo de despesas ascendia a 7%, enquanto que, presentemente, não atingem sequer 1% do volume das transacções comerciais, os avaliadores da OCDE estão convencidos que este volume ainda é significativo.

Mas se estas despesas, quando exageradas, podem despoletar uma reacção por parte das autoridades fiscais, — investigação essa que, de acordo com o artigo 63 e 63-B da Lei Geral tributária pode originar um pedido de levantamento do sigilo bancário, a fim de conhecer da identidade do beneficiário dessas mesmas despesas — outras entidades envolvidas tem também o dever de alertar os órgãos competentes.

Os Técnicos Oficiais de Contas (TOC), ao detectarem essa irregularidade, devem expor imediatamente a situação ao director da empresa para a qual se encontram a prestar serviços, podendo também expor a situação à Câmara dos Técnicos de Contas. Neste último caso o relatório enviado para a Câmara deverá ser imediatamente remetido ao Ministério Público, de acordo com o artigo 58 do Decreto-lei n.º 452/99. ⁽⁶⁾

Qual é, então, até ao momento, a justificação da administração fiscal para a existência das despesas confidenciais?

Em primeiro lugar, o facto de a tributação, no que respeita às empresas, dever incidir sobre o seu rendimento real, é um impera-

⁽⁵⁾ As taxas Autónomas são taxas especiais de imposto que incidem sobre determinados rendimentos (mais concretamente, sobre as gratificações quando não atribuídas pela entidade patronal nem por entidades que com ela se relacionem, as despesas confidenciais ou não documentadas e as despesas de representação e encargos relacionados com viaturas ligeiras de passageiros de sujeitos pertencentes às categorias C ou D, com contabilidade organizada), e que são aplicadas no âmbito da declaração de rendimentos apresentada pelo contribuinte.

⁽⁶⁾ Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.

tivo constitucional (veja-se o artigo 104.º da Constituição da República Portuguesa – CRP).

Consequentemente, a determinação da matéria colectável gerada por uma pessoa colectiva sobre o qual recai o imposto tem, como ponto de partida, a respectiva contabilidade, sendo que o Plano Oficial de Contas inclui, na categoria das despesas, um item onde as despesas confidenciais se reflectem: o n.º 653 — intitulado precisamente — Despesas confidenciais.

Assim, e sendo a contabilidade o ponto de partida para a determinação do resultado fiscal das empresas, nos termos acima mencionados, a lei fiscal não pode ignorar essa realidade contabilística, mesmo que não considere estas despesas para efeitos fiscais e desse modo não as aceite como dedutíveis.

Porém, se a administração fiscal deve obediência às normas de contabilidade que se encontram em vigor em Portugal, ao aplicar-lhe taxas autónomas elevadas, parece reconhecer que, sendo as mesmas consideradas completamente opacas, deveriam ser totalmente inexistentes. Deste modo, ao tributaá-las de forma muito onerosa, está visivelmente a desencorajar a sua respectiva contabilização pelas empresas.

Em conclusão, se é verdade que as despesas confidenciais não são dedutíveis, o facto é que as mesmas podem, em tese, servir para esconder gratificações ilegais. Aliás, em 1994 foi noticiado na comunicação social um caso de corrupção cujo elemento de prova mais sólido assentava no facto de 2 empresas terem recebido 645 mil contos através da rubrica “despesas confidenciais”.

A administração fiscal parece estar em consonância com este entendimento. Se não, vejamos os três exemplos que em seguida se descrevem:

Desde logo, no seminário “Prevenção e Investigação da corrupção nas Sociedades Democráticas”, que teve lugar em Maio do presente ano, em Lisboa, a Administração denunciou o tratamento fiscal de que ainda gozam as despesas confidenciais, contabilizando montantes que circulam à margem da mesma, embora adiantando que, se em 2000, 104 milhões de euros foram declarados como despesas confidenciais, este montante baixou para 41 milhões em 2005.

Também a actividade dos Técnicos Oficiais de Contas (TOC) foi alvo de críticas, uma vez que alguns responsáveis policiais chamaram à atenção para o facto de existirem alguns técnicos que se conformam com situações onde faltam documentos essenciais para a realização de uma correcta contabilidade das empresas.

Acresce que, em nome da transparência, foi aprovada uma resolução do Conselho de Ministros que dita novos princípios de “good governance” para as empresas do sector empresarial do Estado. O cumprimento destes princípios vai ser avaliado, anualmente, pelo Ministro das Finanças.

A resolução n.º 49/2007 exige, entre outros aspectos, deveres de informação às empresas públicas, no sentido de colocar todo o tipo de dados à disposição do Governo, das entidades ou pessoas com interesses nessas empresas e ao público em geral.

As informações vão passar a estar disponíveis num site, de consulta livre e gratuita, a ser desenvolvido pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. No site deverá constar informação financeira, histórica e actual de cada empresa e a identidade e currículos de todos os membros dos órgãos sociais. Estas empresas terão, também, de colocar na Internet os dados actuais sobre “a vida da empresa”, nomeadamente, o modelo de financiamento subjacente e os apoios financeiros recebidos do Estado nos últimos três exercícios.

Por fim, o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, que aprova o Estatuto do Gestor Público, proíbe-lhe a realização de quaisquer despesas confidenciais ou não documentadas.

Parece, assim, que a Portugal não restará outra hipótese senão, no prazo de dois anos a contar de Janeiro de 2007 (prazo que lhe foi imposto pela OCDE para cumprir a recomendação acima mencionada), proibir as despesas confidenciais.

Lisboa, 27 de Setembro de 2007

