

## DIPLOMAS LEGAIS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

por Carlos Zeferino Pinto Coelho

Presidente do Conselho Superior

O art. 70, n. 1.º, da Constituição preceitua que a lei fixa os *princípios gerais relativos aos impostos*.

O n. 2.º do art. 109 do mesmo diploma diz que compete ao Governo fazer decretos-leis.

Esta última disposição é invariavelmente invocada no começo de todos os decretos-leis, mesmo que se refiram a impostos, e por vezes sem aludirem à lei que os autoriza.

Tanto o art. 5 da lei 2.111 de 21-12-1961 — que dispõe que o Governo promoverá a publicação dos Códigos da Contribuição predial, da Contribuição industrial, do Imposto sobre aplicação de capitais, do Imposto profissional e do Imposto complementar — como o art. 4 da lei 2.117 de 19-12-1962 — que se refere à *reforma das contribuições predial e industrial e do imposto complementar* — limitam-se a dizer que o Governo publicará esses diplomas, *mas não fixam quaisquer princípios gerais relativos aos aludidos impostos*, como vem no citado n. 1.º do art. 70 da Constituição.

O decreto-lei 44.305, de 27-4-1962, que aprova o Código do Imposto Profissional, e o decreto-lei 44.561, de 10-9-1962, que aprova o Código do Imposto de Capitais, limitam-se a invocar a 1.ª parte do n. 2.º do art. 109 da Constituição e não aludem à referida disposição da lei 2.111 — lei de meios de 1962 — que autoriza essas publicações. O mesmo sucede, com referência à lei 2.117 — lei de meios de 1963 — relativamente aos decretos-leis de 1-7-1963, data do decreto-lei 45.104, que aprovou o Código de Contribuição Predial e Imposto sobre Indústria Agrícola, e do decreto-lei 45.103, que aprovou o Código da Contribuição Industrial.

Só o decreto-lei 45.399, de 30-11-1963, que aprovou o Código do Imposto Complementar, se refere, no seu prómio, ao art. 4 da mencionada lei 2.117.

Já vimos que as leis de meios que se referem aos impostos acima referidos não fixavam quaisquer *princípios gerais* a eles referentes.

O sr. Prof. MARCELLO CAETANO, no proficiente estudo que publica a p. 4 e ss. do n. 1, ano 96 (1964), de *O Direito*, inclui na classificação de *rendimentos* tudo quanto o contribuinte auferire como remuneração de seu trabalho.

Referindo-se à lei 1.368, de 21-9-1922 lê-se a p.9 desse estudo, que os tempos conturbados de então não permitiam a *luta do Fisco* contra a evasão, *sem violências* de efeitos contraproducentes, a fim de serem atingidos os rendimentos realmente auferidos pelos contribuintes.

E continua:

«Daí a opção que o legislador faz pelos *rendimentos normais*, isto é, pelo rendimento que de acordo com certos critérios legais, o Fisco parte do princípio que cada empresa ou tipo de actividade deve produzir segundo as suas circunstâncias particulares».

Mais adiante, aludindo ao decreto 16.731, de 13-4-1939, acrescenta que ele se limitou a pequenas alterações nas contribuições existentes, incluindo o imposto profissional.

Depois de tratar dos actuais Códigos fiscais, incluindo o daquele Imposto Profissional, escreve a p. 18, quase no final de seu estudo, o seguinte:

«O princípio orientador da sua regulamentação é agora, ao contrário do que sucedia na reforma de 1929 (os sublinhados são nossos), a imposição dos *rendimentos real e efectivamente auferidos*.

Se ainda há casos em que se tributam os rendimentos que normalmente a actividade exercida deveria produzir, a *regra* [sublinhado nosso] porém, é a de ir buscar o imposto ao que *de facto*, segundo se sabe ou se presume, o contribuinte incorpora no seu património a título de rendimento».

Em conclusão:

Até aqui, os princípios gerais, para referirmos os próprios termos do art. 70 da Constituição, que *orientavam* o recebimento dos impostos consistiam em tributar os rendimentos que normalmente a actividade exercida deveria produzir.

Hoje o *princípio orientador* dos impostos é *contrário* ao que seguia a reforma de 1929.

Deveriam, pois, esses novos *princípios gerais orientadores* constar — e não constam — do art. 5 da mencionada lei 2.111, de 21-12-1961, e do art. 4 da lei 2.117, de 19-12-1962.

A redacção do art. 5 da lei 2.111, de 21-12-1961, não é igual à do art. 4 da lei 2.117, de 19-12-1962.

Na primeira daquelas leis lê-se que o Governo promoverá a publicação dos Códigos que o artigo menciona, e que ainda não tivessem sido publicados até ao fim daquele ano.

Poderá, porventura, explicar-se a omissão atendendo a que a citada disposição não contém propriamente uma autorização, mas sim uma incumbência relativa à publicação de certos *Códigos*.

Ora um Código consiste numa compilação sistemática de normas legais relativas a certa matéria.

Seria porventura intenção da lei recomendar, apenas, a ordenação ou codificação das numerosas e dispersas disposições existentes?

O facto de o artigo prescrever que a publicação deveria ser feita observando a *antecedência necessária à boa execução*, pelos serviços, do que viessem a conter esses Códigos, não favorece muito essa interpretação.

Mas o art. 4 da lei 2.117, de 19-12-1962, esse diz expressamente que o Governo promoverá a *reforma* das contribuições predial e industrial e do imposto complementar. Impunha-se, pois, a fixação dos princípios relativos a essa reforma.

Seia, porém, como fôr, o que é certo é que o Governo não se limitou a uma simples sistematização do direito existente e disperso por numerosos diplomas.

Como acima demonstrámos, foi *mais além*.

Deu aos novos Códigos uma orientação *contrária* à do sistema legal em vigor antes da sua publicação.

Substituindo o critério do rendimento *normal* presumível, pelo do rendimento *efectivo*, deu aso, na citada expressão do Prof. Dr. MARCELLO CAETANO, à *luta do Fisco*, acarretando as tais «violências de efeitos contraproducentes».

Além disso, dos ns. 1.º, 2.º e § 2.º do art. 8 da Constituição, resulta a garantia da integridade pessoal do cidadão.

O n. 16 do mesmo artigo dá o direito de não pagar impostos que não tenham sido estabelecidos de harmonia com a Constituição.

O sr. Prof. Dr. MARCELLO CAETANO, a que nos temos refe-

rido, acrescenta a p. 18 do citado estudo, que do novo sistema de se ir buscar o imposto ao que *de facto* o contribuinte incorpora no seu património, resulta a «intromissão frequente do Fisco na vida dos contribuintes, para apurar e controlar os dados sobre que há-de operar».

Ora uma vez que este imposto assenta na colaboração do contribuinte por meio de declarações a apresentar ao Fisco, o mais elementar respeito pela dignidade da pessoa deste contribuinte, pela sua integridade moral que a Constituição garante e protege — leva a concluir que se devem receber como verdadeiras essas declarações, que se deve *presumir* a sua exactidão até prova em contrário.

Esse respeito em todas as eventualidades, impõe-se mais instantaneamente no que respeita ao imposto profissional que incide sobre o trabalho do contribuinte, trabalho esse que é tudo que há de mais íntimo, de mais *pessoal*, refere-se ao que resulta do seu esforço *pessoal*, do seu engenho, do seu talento, do que é *próprio* da *pessoa* do contribuinte.

Como pode, na verdade, admitir-se que o Estado peça, mais que isso, imponha, a *colaboração* do contribuinte, lhe peça declarações e parta do princípio de *duvidar* da sua veracidade?

Mais do que isso: Dê a entender que as reputa falsas ?

Para nos referirmos só à fiscalização do imposto profissional, os arts. 49 e 50 do respectivo Código exigem de pessoas às quais os contribuintes de profissões liberais tenham prestado seus serviços, que declarem quanto lhes pagaram, que serviços lhes foram prestados, etc.

E, para cúmulo, a primeira versão do § 1.º do art. 54 permitia a várias entidades fiscais, incluindo chefes dos serviços de repressão, examinarem os livros e *documentos* dos contribuintes, sejam ou não comerciantes.

Considere-se serenamente quanto tudo isto é incompatível com o respeito pela integridade moral da *pessoa* do contribuinte.

Parece que o próprio legislador, certamente depois de reclamações, veio a reconhecer quanto esta multiplicidade de *fiscais* era vexatória, porque no art. 1 do decreto-lei 45.000, de 30-11-1963, substituiu o referido § 1.º do art. 54 do Código do Imposto Profissional, por outro que limita aos agentes do Ministério Público das contribuições e impostos a que a faculdade.

Mas sem prejuízo da violação contra a qual acima nos insurgimos, a modificação ainda merece censura porque, ao passo que reservou ao próprio agente do Ministério Público o direito

ao mencionado exame quando se trate de repartições públicas, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e organismos de coordenação económica e corporativa, tornou extensivo igual direito não só aos *próprios* agentes, mas a *seus representantes*, quando se trate de livros ou documentos dos contribuintes.

Isto é, o contribuinte não está livre de ver entrar pela porta dentro qualquer polícia ou *agente de repressão* no qual ao agente do Ministério Público tenha aprazido delegar a sua representação.

Disposição idêntica à do art. 1 do decreto-lei 45.400, contém o art. 5 do mesmo diploma a respeito do art. 61 do Código do Imposto de Capitais.

O § 1.º do art. 56 do Código do Imposto Complementar, publicado no mesmo dia 30 de Novembro de 1963 em que o foi o decreto-lei 45.400, o § 1.º do art. 268 do Código da Contribuição Predial, publicado em 1 de Julho de 1963 e o § 1.º do art. 110 do Código da Contribuição Industrial, publicado na mesma data, contém disposições idênticas àquelas pelas quais os arts. 1 e 5 do decreto-lei 45.400 substituiu aquelas a que aludimos acima.

Ainda que se queira persistir na «intrusão frequente do Fisco na vida dos contribuintes» como diz o citado autor, não seria porventura muito menos violento, referindo-nos às profissões liberais, que a colaboração por meio das declarações fosse prestada por intermédio das respectivas Ordens?

O art. 123 da Constituição dispõe que os tribunais não podem aplicar leis, decretos ou quaisquer outros diplomas que infringam o que na mesma se dispõe ou ofendam os princípios nela consignados.

Mas o § único desse artigo acrescenta que a inconstitucionalidade orgânica ou formal da regra de direito constante de diplomas promulgados pelo Presidente da República só poderá ser apreciada pela Assembleia Nacional e por sua iniciativa ou do Governo.

Daqui resulta que aos tribunais só compete observar o resultado desta apreciação.

O art. 91 da Constituição dá competência à Assembleia Nacional para: 1.º — Fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las.

Mas o n. 2.º do art. 109, citado acima, dá competência ao Governo para fazer decretos-leis.

A maior parte da nossa legislação é constituída por decretos-leis.

Esta facilidade concedida ao Governo dá aso a que diplomas desta natureza haja que, a breve trecho, são alterados.

Não só da multiplicidade destes diplomas, mas também das suas frequentes modificações, resulta uma grande confusão e incerteza.

Sem pretendermos entrar na questão de saber a forma e o processo a adoptar para o fim de fazer leis, afigura-se-nos que esta facilidade não favorece o requisito da ponderação, qualidade essencial a exigir nestes diplomas.

Basta-nos observar que o projecto do Regulamento do Registo Predial, aprovado pelo decreto de 20-1-1898. diploma de que foi autor o Conselheiro Veiga Beirão, esteve muito tempo na 1.ª Conservatória de Lisboa, a fim de nele irem sendo introduzidas as alterações que a prática aconselhasse.

E tratava-se, não de uma lei, mas dum simples regulamento.

Não seria, porventura, preferível que em vez de diplomas fácilmente elaborados e sobrepondo-se uns aos outros, se adoptasse um sistema que exigisse o exame mais demorado do projecto e que este passasse, antes de ser convertido em lei, pelo crivo de pessoas autorizadas pelo seu saber, pela sua experiência e conhecimento da matéria, e até pelo dos próprios interessados cuja actividade e bens esses diplomas se destinassem a reger?