

INSTITUTO  
SUPERIOR  
DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO  
DO PORTO

M

MESTRADO

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

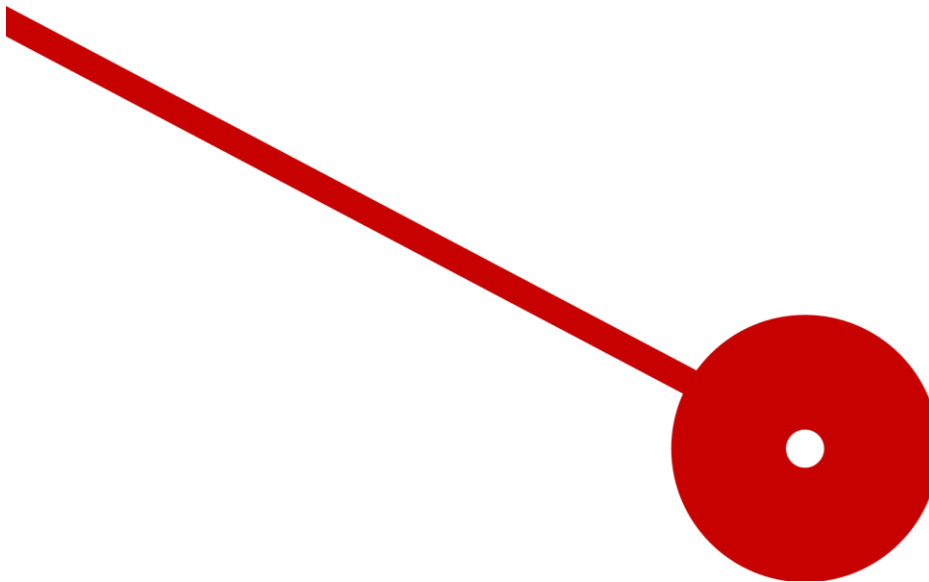
## O impacto dos mecanismos de controle do cumprimento das obrigações tributárias no combate à fraude e evasão fiscal

Cátia Sofia Neves Rocha

10/2022

Cátia Rocha. O impacto dos mecanismos de controle do cumprimento das obrigações tributárias no combate à fraude e evasão fiscal

10/2022



INSTITUTO  
SUPERIOR  
DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO  
DO PORTO

**M**

MESTRADO

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

**O impacto dos mecanismos de controle do cumprimento das obrigações tributárias no combate à fraude e evasão fiscal**

Cátia Sofia Neves Rocha

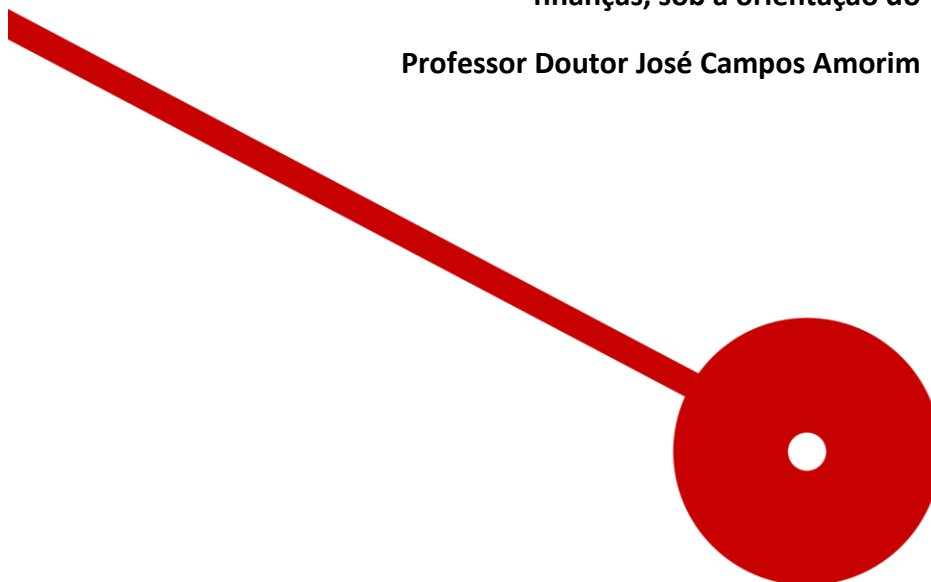
**Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e**

**finanças, sob a orientação do**

**Professor Doutor José Campos Amorim**

Cátia Rocha. O impacto dos mecanismos de controle do cumprimento das obrigações tributárias no combate à fraude e evasão fiscal

10/2022



## **Dedicatória**

Dedico ao meu pai, que nunca me deixou baixar os braços e sempre me impulsionou para novas aventuras, à minha mãe, que é uma mulher extraordinária, que me ensina todos os dias a cuidar do outro e que cuida de mim, desde sempre a toda a hora e instante e ao meu irmão, que será para sempre o meu menino pequenino, mas também, a minha força e que me suporta em momento de fraqueza e me faz voltar à minha essência.

Dedico a ti, Dinis, fonte de calma, carinho e motivação de todas as horas, e que me faz evoluir todos os dias como pessoa e como profissional.

Quero também dedicar a duas pessoas muito especiais na minha vida/crescimento, o meu tio Ilídio Santos, pessoa de olhar doce e espírito alegre, que me ensinou as minhas primeiras letras e orações. E ao meu avô Manuel Neves, pessoa de personalidade forte, persistente e resiliente ensinou-me a nunca desistir dos meus sonhos e quem eu quero seguir os passos. Apesar de terem permanecido um curto espaço de tempo na minha vida foram decisivas para o que sou hoje e sei que mesmo não estando entre nós, apoiam incondicionalmente.

"O que nos vale na vida são os pequenos momentos e as pessoas que temos a sorte de encontrar e que nos completam..."

por Henrique de Pratt

## **Agradecimentos**

Esta caminhada está a chegar ao final, foi um percurso solitário, longo e duro com diversos altos e baixos que me podiam ter feito desistir de concluir o meu grau de mestre, mas tal não aconteceu, porque estou rodeada de pessoas que me querem bem e que sempre me apoiaram, não me deixando baixar os braços e hoje me encontro aqui a agradecer-lhes por tudo.

Em primeiro, agradeço aos meus pais toda a paciência e cuidado que têm comigo, são o meu pilar para tudo, seja para o que for eles estão sempre lá, e o meu percurso escolar não é exceção, sempre me incentivaram a ir mais além e tudo fizeram para eu chegar até aqui.

Ao meu irmão, agradeço o apoio incondicional, o carinho e alegria, ingredientes que me tornam mais leve e me tornam mais positiva, me fazendo desconectar de toda a pressão que carregava dentro de mim.

Ao meu namorado, agradeço o companheirismo, a motivação para o término deste capítulo da minha vida, o abraço apertado, a habilidade de me fazer sorrir, a compreensão e paciência que teve para comigo, mesmo nos fracassos que foram aparecendo e pelo “tu vais conseguir”, que sempre disse quando nem eu mesma acreditava.

Quero deixar o meu mais sincero agradecimento ao meu orientador Professor Doutor José Campos Amorim, que me deu o seu apoio sem nunca me fazer desistir da conclusão desta dissertação, foram 2 longos anos, com algumas adversidades que me fizeram parar a minha investigação algumas vezes, mas sempre que entrei em contacto com o professor, ele respondeu sempre que mantinha a sua orientação.

Agradeço as restantes pessoas que se cruzaram no meu percurso, considerando as pessoas que ajudaram a divulgar o meu questionário e aos Contabilistas Certificados e Revisores Oficiais de Contas que tiram um pouco do seu precioso tempo para responder ao mesmo.

## **Resumo:**

A fraude e evasão fiscal são temas recorrentes no quotidiano dos portugueses, em virtude de, Portugal ser um país com uma forte presença de corrupção, a fuga aos impostos e contribuições por via de fraude e evasão fiscal são constantes e criam um impacto negativos de diferentes naturezas. Sendo assim, o impacto mais visível e imediato são reduções as receitas fiscais, compete ao Estado combater a fraude e evasão fiscal, por ele ser um lesado e também por uma questão de justiça social.

O grande objetivo desta investigação é estudar o impacto dos mecanismos de controle da Autoridade Tributária e Aduaneira, nos seus cinco âmbitos: relação do contribuinte com a AT, relação institucional, operacional, penal e legislativo que têm vindo a ser apresentadas pelo estado, tem como fim, a redução da fuga ao imposto, e por consequência redução da Economia Não Registada (ENR). Assim sendo, procuro que este estudo análise qual o impacto dos mecanismos de controlo da AT na receita fiscal, bem como, na Economia Não Registada. E abordar um pouco os temas do cruzamento de dados que a AT efetua para comprovar que as informações prestadas pelos contribuintes são verídicas e da complexidade fiscal presente no nosso país, principalmente, devido ao excesso de legislação.

A metodologia adotada é um conjunto de dois métodos, na primeira fase do estudo empírico foi utilizado uma metodologia quantitativa, utilizando como ferramenta de pesquisa o questionário direcionado apenas a CC e ROC, orientados para obtermos restas às cinco hipóteses de investigação, e estes serviram para recolher e tratar dados numéricos. E na segunda parte, optou-se por uma abordagem qualitativa para executar a observação, descrição e interpretação dos resultados obtidos referentes ao fenómeno em estudo.

Os resultados da investigação foram de encontra com o estudo teórico e as investigações anteriormente elaborados, sendo favoráveis às hipóteses de investigação desenvolvidas durante o estudo.

**Palavras-Chave: Cruzamento de Dados; Fraude Fiscal; Evasão Fiscal; Mecanismos de Controle.**

## **Abstract**

Fraud and tax evasion are recurring themes in the daily lives of the Portuguese, because Portugal is a country with a strong presence of corruption, the evasion of taxes and contributions through fraud and tax evasion are constant and create a negative impact of different natures. Thus, the most visible and immediate impact is reductions in tax revenues, it is up to the State to combat fraud and tax evasion, because it is an injured person and also for the sake of social justice.

The main objective of this investigation is to study the impact of the control mechanisms of the AT, in its five areas: the relationship of the taxpayer with the TA, institutional, operational, criminal and legislative relationship that have been presented by the state, has as its purpose, the reduction of tax evasion, and consequently reduction of the Unregistered Economy (ENR). Therefore, I try to analyze the impact of the control mechanisms of the AT on tax revenue, as well as on the Unregistered Economy. And to address a little the themes of the crossing of data that the TA conducts to prove that the information provided by taxpayers is true and the fiscal complexity present in our country, due to the excess of legislation.

The methodology adopted is a set of two methods, in the first phase of the empirical study a quantitative methodology was used, using as a research tool the questionnaire directed only to CC and ROC, oriented to obtain remains to the five hypotheses of investigation, and these served to collect and treat numerical data. And in the second part, we opted for a qualitative approach to perform the observation, description and interpretation of the results obtained related to the phenomenon under study.

The results of the investigation were found with the theoretical study and the previous investigations, being favorable to the research hypotheses developed during the study.

**Key words:** Data Crossing; Tax Fraud; Tax Evasion; Control Mechanisms.

# Índice geral

|  |    |
|--|----|
| <b>Introdução</b> .....  | 1  |
| <b>Capítulo I - Enquadramento Teórico</b> .....                                      | 3  |
| 1.1. Fraude fiscal e evasão fiscal .....   | 3  |
| 1.2. O impacto da Economia Não Observada.....  | 8  |
| 1.3. Cruzamento de dados como mecanismo de combate à fraude fiscal .....             | 14 |
| 1.4. Mecanismos de controle desenvolvido pela Autoridade Tributária e Aduaneira..... | 20 |
| 1.4.1. A relação do contribuinte com a AT .....                                      | 21 |
| 1.4.2. A relação institucional com a AT .....  | 28 |
| 1.4.3. A atuação da AT em contexto operacional.....                                  | 31 |
| 1.4.4. A atuação da AT em contexto penal.....  | 33 |
| 1.4.5. A atuação no âmbito legislativo e a sua complexidade .....                    | 35 |
| <b>Capítulo II – Metodologia de Investigação</b> .....                               | 40 |
| 2.1. Enquadramento .....   | 40 |
| 2.2. Objetivos e hipótese de investigação.....                                       | 42 |
| 2.3. Técnica de recolha de informação .....  | 43 |
| 2.4. Caracterização dos participantes .....  | 43 |
| <b>Capítulo III – Estudo Empírico</b> .....  | 45 |
| 3.1. Apresentação de resultados .....  | 45 |
| 3.2. Interpretação de resultados .....   | 53 |
| <b>Capítulo IV - Conclusões</b> .....  | 58 |
| <b>Referências bibliográficas</b> .....  | 61 |
| <b>Anexo</b> .....   | 65 |

## **Índice de Figuras**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1. Peso da ENR no PIB oficial (em%), entre 1970-2013, em Portugal ..... | 11 |
| Figura 2- Complexidade Fiscal .....  | 37 |



## Índice de Gráficos

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1- Análise comparativa do número de consumidores finais – De 2013 a 2017 .....  | 12 |
| Gráfico 2 - Correções e regularizações voluntárias apuradas pela Inspeção.....  | 14 |
| Gráfico 3 - Total de impostos detetados em falta.....   | 32 |
| Gráfico 4 - Inquéritos criminais – Evolução anual.....  | 33 |
| Gráfico 5 - Fatores da perceção da complexidade dos CC na perspetiva legislativa .....  | 38 |
| Gráfico 6 – Caracterização da amostra.....  | 44 |
| Gráfico 7 – O contribuinte desempenha um papel fundamental no combate à fraude e evasão fiscal.....                                   | 45 |
| Gráfico 8 – Importância do e-fatura, das deduções à coleta de IRS, o IVA e a fatura da sorte.....                                     | 46 |
| Gráfico 9 - Utilidade dos mecanismos de controlo no combate à evasão e fraude fiscal ...  | 46 |
| Gráfico 10 - Impacto dos mecanismos no combate à fraude e evasão fiscal .....   | 47 |
| Gráfico 11 - Domínios mais relevantes .....   | 47 |
| Gráfico 12 - Nível de importância do cruzamento de dados .....  | 48 |
| Gráfico 13 - O cruzamento de dados no cumprimento das obrigações tributáveis .....  | 48 |
| Gráfico 14 - Nível de fraude e evasão fiscal em Portugal em percentagem do PIB .....  | 49 |
| Gráfico 15 - Mecanismos impedem a fuga ao imposto .....   | 49 |
| Gráfico 16 - Fatores de redução da fuga aos impostos.....   | 50 |
| Gráfico 17 - Contribuição do cruzamento de dados na identificação dos atos ilícitos.....  | 50 |
| Gráfico 18 - A contribuição do E-fatura e SAF-T no aumento do cruzamento de dados ...   | 51 |
| Gráfico 19 - O impacto para os contribuintes do aumento do controle fiscal, do cruzamento de dados e das obrigações declarativas..... | 51 |

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 20 - A contribuição do número de mecanismos de controle da fuga ao fisco no aumento da fraude fiscal..... | 52 |
| Gráfico 21 - A contribuição da complexidade fiscal para a fraude e evasão fiscal.....                             | 52 |
| Gráfico 22 - Os mais afetados pela complexidade fiscal.....   | 53 |

## **Índice de Tabelas**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1- Área do ERN segundo OCDE .....   | 10 |
| Tabela 2 - Liquidações de IRS a sujeitos passivos faltosos .....                             | 19 |
| Tabela 3 – IVA automático Período IVA 2020 .....   | 19 |
| Tabela 4 - IVA Automático - Período IVA 2021 .....   | 20 |
| Tabela 5 - Evolução de faturas emitidas após implementação de e-fatura.....                  | 27 |
| Tabela 6 - Número de ações inspetivas realizadas pelas instituições tributárias por tipo ... | 32 |
| Tabela 7 - Medidas de âmbito legislativo.....  | 35 |
| Tabela 8 - Perceção dos CC o nível de complexidade do sistema fiscal português .....         | 38 |
| Tabela 9 - A relação entre a complexidade e o incumprimento fiscal na atividade dos CC39     |    |

## **Lista de abreviaturas**

|            |   |
|------------|---|
| APPT       | Acordo Prévio sobre Preços de Transferência                                 |
| AT         | Autoridade Tributária e Aduaneira   |
| CEPOL      | European Union Agency for Law Enforcement Training                          |
| CGA        | Caixa Geral de Aposentações   |
| CGAA       | Cláusula Geral Anti abuso   |
| CLO        | Central Liaison Office  |
| DCIAP      | Departamento Central de Investigação e Ação Penal                           |
| DGITA      | Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros |
| EUROPOL    | European Union Agency for Law Enforcement Cooperation                       |
| ENR        | Economia Não Registada  |
| FRONTEX    | Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira                         |
| IES        | Informação Empresarial Simplificada   |
| IRS        | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares                           |
| IVA        | Imposto sobre o Valor Acrescentado  |
| IIES       | Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade                     |
| NIF        | Número de Identificação Fiscal  |
| OCDE       | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico                   |
| PIB        | Produto Interno Bruto   |
| RGIT       | Regime Geral de Infrações Tributárias                                       |
| SAF-T      | Standard Audit File for Tax Purposes  |
| SAF-T (PT) | Standard Audit File for Tax Purposes - Portuguese version                   |
| SS         | Segurança Social  |
| UIF        | Unidade de Informação Financeira  |

## Introdução

*“A falta de transparência resulta em desconfiança e um profundo sentimento de insegurança.”*

Dalai Lamac

A fraude e evasão fiscal são temas recorrentes no quotidiano dos portugueses, em virtude de, Portugal ser um país com uma forte presença de corrupção, a fuga aos impostos e contribuições por via da fraude e evasão fiscal e criam um impacto negativos de diferentes naturezas. E a sua população contém pouca segurança no governo, principalmente devido à divulgação de operações de investigação nestas áreas que terminam, na sua maioria, arquivadas ou prescrição dos crimes ou com atenuações/dispensas de coimas, também deixando os cidadãos com um sentimento de injustiça (Afonso, 2015; Viana, 2016).

Este tipo de situações torna o seu povo pouco desacreditado sobre a justiça e perde a crença de que vale mesmo a pena contribuir para o estado, decidindo colocar em prática todos os atos que lhe possam trazer uma diminuição de impostos a pagar ao estado, não cumprindo com os seus deveres como cidadãos e muitas vezes cometerem ilegalidades. Sendo assim, o impacto mais visível e imediato são as reduções das receitas fiscais e compete ao Estado combater a fraude e evasão fiscal, por ele ser um lesado e também por uma questão de justiça social.

O sentimento que prevalece é que as nossas autoridades nada fazem para deter os infratores, é frequente e é um dever como cidadã mostrar que existe luta por parte dos nos governantes e tornar um pouco mais transparente este trabalho, como tentativa de diminuir a desconfiança e insegurança da população deste país.

*“O combate à evasão fiscal revela-se uma obrigação do Estado, por uma questão de justiça social.”*

Vanuza Viana

Escolhi assim, para tema da nossa dissertação o impacto dos mecanismos de controle do cumprimento das obrigações tributárias no combate à fraude e evasão fiscal. Este estudo

debruça-se na análise do impacto dos mecanismos de controlo da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) na receita fiscal, bem como, na Economia Não Registada. E aborda um pouco os temas do cruzamento de dados que a AT efetua para comprovar que as informações prestadas pelos contribuintes são verídicas e da complexidade fiscal presente no nosso país, devido ao excesso de legislação.

Esta investigação divide-se em cinco capítulos. No primeiro capítulo é apresentado o enquadramento teórico deste tema, fazendo uma alusão aos conceitos de fraude fiscal, evasão fiscal, ERN, cruzamento de dados e mecanismos de controle. Este capítulo é importante para enquadrar o tema num campo teórico, bem como, para perceção da sua evolução e de possíveis tendências futuras. Neste é explicado o funcionamento dos mecanismos de controle da AT que estão a ser utilizados, no momento, e são demonstrados os resultados que advém deles, da mesma forma que é revelado algumas adversidades, como é, o caso da complexidade fiscal.

O segundo capítulo refere-se à metodologia de investigação, que numa primeira fase aborda algumas investigações que se debruçaram no tema abordado, ou em partes deste, mostrando quais os resultados que foram obtidos nesses mesmos estudos. Em seguida, surgem os objetivos que se pretende alcançar e hipóteses de investigação que foram elaborados, após a exploração teórica deste fenómeno, e deseja-se obter resposta a estas com o estudo empírico. Neste ainda se aborda a metodologia de investigação, a técnica de recolha de informação que foi utilizada e a caracterização dos participantes.

O capítulo III versa-se no estudo empírico e este encontra-se subdividindo em duas partes, a primeira que se refere apenas na demonstração pura dos resultados obtidos no questionário e a segunda parte interpreta dos dados recolhidos, respondendo à hipótese de investigação elaboradas neste estudo e analisar se estas vão de encontro com o estudo teórico e aos estudos anteriormente realizados.

Por fim, o quarto capítulo expõe as conclusões finais e contributos deste estudo, reconhece-se as principais limitações e sugere-se futuras investigações.

## Capítulo I - Enquadramento Teórico

Neste capítulo irei apresentar a revisão da literatura já existente sobre o tema em questão, esta dividir-se em 4 grandes grupos: a fraude fiscal e evasão fiscal, o impacto da economia não registada (ENR), cruzamento de dados como mecanismo de combate à fraude fiscal e por fim os mecanismos de controle desenvolvidos pela AT, em que este último se subdivide em 5 âmbitos, que são a relação do contribuinte com a AT, a relação institucional com a AT, Atuação da AT em contexto operacional, a atuação da AT em contexto penal e atuação no âmbito legislativo e a sua complexidade.

Portugal é um país com uma forte presença de corrupção, a fuga aos impostos e contribuições por via da fraude e evasão fiscal e criam um impacto negativos de diferentes naturezas, e as próprias motivações diferem, seja na economia, na política ou na sociedade. Sendo que, o impacto mais visível e imediato são reduções das receitas fiscais e compete ao Estado combater a fraude e evasão fiscal, por ele ser um lesado e também por uma questão de justiça social (Afonso, 2015; Viana, 2016).

### 1.1. Fraude fiscal e evasão fiscal

A fraude fiscal e a evasão fiscal são termos facilmente confundidos, principalmente devido a ambos os casos constituírem uma fuga a impostos e ambos causarem efeitos semelhantes: diminuição das receitas fiscais do Estado e conseqüentemente uma sobrecarga dos contribuintes cumpridores. Não existindo uma fronteira bem definida entre as duas, por vezes a sua classificação advém das medidas legais de combate à fuga com que o legislador foi dotando a lei fiscal e as quais servem de combate ao ERN. (Afonso, 2015).

Segundo a ISA 240 podemos definir a fraude como *“um ato intencional por um ou mais indivíduos entre a gerência, os encarregados da governação, os empregados ou terceiros, envolvendo o uso de enganar para obter uma vantagem injusta ou ilegal”*.

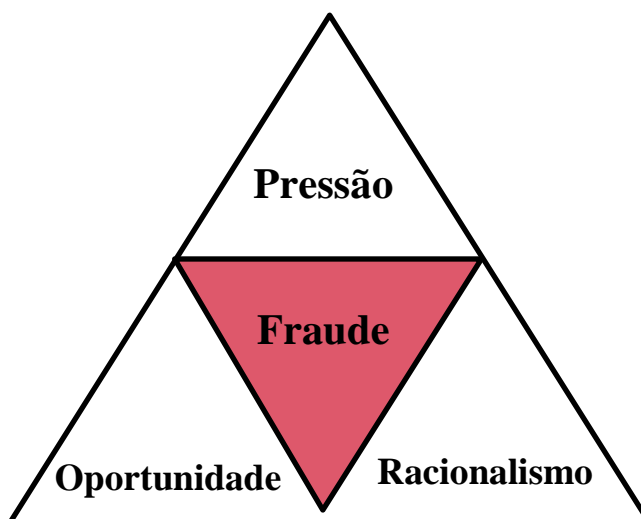
Verificamos assim, que a fraude está subjacente a um comportamento ilícito do contribuinte individual ou coletivo, mas o que levará a estes a cometerem (Afonso, 2015).

Donald Cressey, em 1950, estudou e apresentou a teoria do Triângulo da Fraude que explica a prática de fraude, através da elaboração de entrevistas a prisioneiros sentenciados por

fraude, e este apurou, que as pessoas que cometem atos de fraude contêm uma necessidade financeira, um acesso incorreto a fundos e têm capacidade de fundamentar o ato.

A Teoria do Triângulo de Fraude é constituída por três elementos, segue a sua representação gráfica.

**Figura 1 – Triângulo da Fraude**



Fonte: Elaboração Própria

A pressão, a oportunidade e o racionalismo quando se cruzam com um intuito negativo, leva as pessoas a cometerem atos de incumprimento da lei. Quando existe um incentivo ou pressão que motive um ato de fraude, podendo esta ser uma pressão pessoal ou de superior, quando a pressão permanece sem obterem uma solução com meios racionais e legais, os indivíduos optam por medidas irracionais, ou seja optam pela desonestidade. Existe vários exemplos para ambas as situações, no caso das pessoal podem ser problemas financeiros não compartilháveis, falta de rendimentos, conservação de estilo de vida ou falta de liquidez para fazer face a empréstimos bancários obtidos. No caso da pressão no trabalho podem ser forçar a fachada de contas, objetivos demasiado ambiciosos, pressão para aumento de lucros, necessidade de vencer a concorrência, entre muitos outros.

Quando esta pressão é persistente e as circunstâncias propiciam a oportunidade de alcançar o objetivo/ultrapassar a dificuldade de forma desonesta, o individuo facilmente cai na tentação de cometer a fraude, como por exemplo de provocar erros nas declarações ou resultados fiscais, “martelar” contas, furto à empresa para benefício próprio e etc. E por último, quando já temos os dois elementos anteriores e o indivíduo soma uma racionalização



mal-intencionada, ou seja, o sujeito tem um mau caráter, com baixos valores éticos permite que facilmente este cometa intencionalmente atos ilegais (Cressey, 1950).

A fuga ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) é considerada uma fraude fiscal, segundo o artigo 103º, nº1 do RGIT<sup>1</sup>: “Constituem fraude fiscal, punível com pena de prisão até três anos ou multa até 360 dias, as condutas se ilegítimas tipificadas no presente artigo que visem a não liquidação, entrega ou pagamento da prestação tributária ou a obtenção indevida de benefícios fiscais, reembolsos ou outras vantagens patrimoniais suscetíveis de causarem diminuição das receitas tributária.”(I. M. da Silva, 2007). Sabemos que “A fraude do IVA afeta significativamente a receita fiscal dos Estados membros e perturba a atividade económica no mercado interno, criando fluxos injustificados de bens e permitindo que estes sejam colocados no mercado a preços anormalmente baixos”(Palma, 2009).

A evasão fiscal é um fenómeno social, bastante complexo, que implica um aproveitamento abusivo de um regime jurídico mais benéfico para o contribuinte. Este é comum em todos países, por muito controle que haja por parte das entidades reguladoras, está presente na maioria dos países (Afonso, 2015; Viana, 2016).

Este fenómeno não é individual a cada país, pois este pode relacionar todos os países que tenho atividades económicas entre si, e este tornou-se internacional com o desenvolvimento das relações comerciais e financeiras internacionais, eliminação de fronteiras, expansão das empresas para territórios internacionais e extensão de fluxos financeiros a nível mundial (Amorim, 2007).

Este tipo de práticas fraudulentas tem consequências negativas no desenvolvimento económico das nações e a comunidade internacional não estava preparada para combater esta elisão, uma vez que, continham sistemas fiscais tradicionais, concebidos para economias fechadas e o planeado para contornar possíveis fenómenos fraudulentos não era suficiente perante a amplitude da evasão fiscal, mas a maior dificuldade não consiste no controle da mobilidade dos capitais, para que não haja incorreções no pagamento de imposto, o maior problema é existência de pais que adotaram medidas de concorrência fiscal desleal, países denominados de paraísos fiscais, procurando atraírem mais empresas oferecendo um plano

---

<sup>1</sup> Artigo 103º, nº1 do RGIT consultado no Sistema Fiscal Português, 16º edição, setembro de 2019 de José Manuel Martins Mareiros

de tributação mais favorável, a esta prática constituiu um fator de injustiça entre estados (Amorim, 2007; Viana, 2016).

Várias entidades internacionais combatem a evasão fiscal, tais como, OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e a União Europeia, em Portugal o órgão destinado ao combate é a AT, por via de arrecadar impostos (Viana, 2016).

Segundo José Amorim (2007) para a “fuga” aos impostos os contribuintes podem optar por 3 tipos de comportamentos, sendo eles o comportamento *intra legem*, comportamento *extra legem* e comportamento *contra legem*.

Comportamento *intra legem* que consiste em contribuintes que utilizam o princípio constitucional da liberdade de iniciativa econômica, ou seja, que obtém uma diminuição de impostos a pagar, dentro dos limites da lei. Contribuintes e empresas podem adquirir uma poupança fiscal, através das leis de desagravamento fiscal, tais como, exclusões tributárias, deduções específicas, reporte de prejuízos são alguns das normas negativas de tributação, estas medidas são consideradas gestão fiscal ‘tax planning’. O ‘tax planning’ ou também conhecido por planeamento fiscal, constitui uma redução de impostos a pagar, por vias completamente legítima e lícita, apenas com a escolha de uma via fiscal menos onerosa proporcionadas pelo ordenamento jurídico, referente aos negócios pessoais ou empresariais (Amorim, 2007; Arsénio, 2017; A. F. Silva, 2008).

O comportamento *extra legem* situa-se fora da área de abrangência da lei fiscal, contudo pode não ser considerado ato ilícito, abusivo ou atípico abrangido pelas normas pelas normas anti abuso, apenas tentam contornar a lei fiscal, este comportamento habitualmente é denominado de elisão fiscal. A elisão fiscal, tem como terminologia anglo-saxónica ‘tax avoidance’, é uma evasão fiscal ou uma evitação fiscal praticada por contribuintes pretendem uma redução de impostos através do contorno da lei fiscal em vigor à data, sendo assim, a ‘tax avoidance’ traduz a prática de atos ou negócios lícitos, que no entanto a lei fiscal considera como não sendo conformes com substância da realidade econômica que lhes está subjacente ou serem anómalos, anormais ou abusivos (Amorim, 2007; Arsénio, 2017).

E o Comportamento *contra legem* compreende todos contribuintes que para obterem uma poupança fiscal recorrem a atos ilícitos, esta fraude fiscal em sentido amplo ‘tax evasion’, compreende todos os benefícios/poupanças fiscais que se adquirem através de atos ou negócios ilícitos, infringindo diretamente a lei fiscal. Sempre que por ação ou omissão, não

se entrega ao Estado o valor correto (num todo ou apenas em parte) referente a um imposto e que com esta situação acontece existe a obtenção de uma vantagem patrimonial indevida, esta é considerada uma violação da lei (Amorim, 2007; Arsénio, 2017).

Este combate entre a AT e os contribuintes infratores já perdura há muitos anos e, é uma luta constante e em permanente mudança, devido à movimentação do comércio, crescimento da economia e por ao longo destes últimos séculos o Estado tem como princípio que o seu fim tem de ser suportado essencialmente pelas suas receitas fiscais. Para alcançar este objetivo estado teve a necessidade de se munir de instrumentos de combate às condutas dos contribuintes consideradas inaceitáveis da falta de neutralidade do sistema fiscal. Contudo, sabendo que seria impossível caracterizar legalmente os comportamentos desadequados ou de oposição aos cumprimentos das obrigações fiscais, em contexto de um verdadeiro Estado de Direito, no que respeita ao sistema fiscal português, o legislador trabalhou e criou as normas específicas anti abuso e estas não sendo suficientes para a dissuasão de práticas de gestão fiscal/poupança fiscal conseguida com a utilização de atos abusivos , no ano de 1999, aprovou a Cláusula Geral Anti abuso, reconhecida pela sigla CGAA(Viana, 2016).

Com a implementação da CGAA foi notória a necessidade de aumentar a carga fiscal sobre os contribuintes e conseqüentemente a melhoria do sistema fiscal, melhoria da educação e uma ação mais persuasiva. A melhoria do sistema fiscal focou-se no alargamento da respetiva base de incidência e do desenvolvimento de mecanismos administrativos capazes de fazerem frente as tentativas de fugas ao fisco, tornando o sistema mais eficiente no cálculo e cobrança dos impostos devidos, bem como, informar o contribuinte dos seus deveres fiscais, que os seus impostos são extremamente necessários para os cofres do Estado, sendo estas receitas para fazerem frente a despesas da comunidade com o um todo. Com tudo isto, o esforço insano das autoridades no combate da fuga ao fisco, a lei continua imperfeita e com a ausência de neutralidade do sistema fiscal leva a que os contribuintes continuem à procura de escolhas mais benéficas às suas atividades para obterem um alívio da carga fiscal (Viana, 2016).

Segundo Schneider e Enste (2000), para além, da fuga ao fisco provoca uma perda de receita do estado, e esta torna possível o aparecimento do fenómeno da economia paralela ou ENR, que nasce a partir de comportamentos marginais e de fuga à regra por parte dos contribuintes, sendo eles coletivos ou individuais e é um fenómeno transversal a todos os países, este difere

de país para país devido às suas culturas, tendo sempre características semelhantes que permitem a sua comparação.

Através de um estudo efetuado nos Estados Unidos confirmou-se que as generalidades das pessoas não gostam de pagar impostos e que é necessário a existência de incentivos para que as obrigações sejam cumpridas (Lamberton et al., 2013). Uma vez que os contribuintes só têm incentivos para não pagarem, a sensação que as condições sociais não melhoram, aumento do desemprego, da tributação sobre consumo, rendimento e património, é necessário criar mecanismos para os incentivar a cumprir as suas obrigações (Afonso, 2015).

## **1.2. O impacto da Economia Não Observada**

A economia não registada (ERN) ou também, denominada de economia paralela, é um fenómeno internacional, esta resulta de comportamentos desviantes de contribuintes, podendo estes serem independentes, empresas ou instituições. O ERN inclui a economia informal e o autoconsumo, rubricas de ajuda social e alívio de sofrimento das populações mais frágeis, ou seja, produções criadas por atividades principalmente associadas à melhoria das condições de vida das famílias ou de sobrevivência, temos como exemplo, a sobrevivência das populações em países com produto interno bruto oficial per capita abaixo do limiar de subsistência (Afonso, 2014; Freitas, 2016).

Freitas (2016) refere que os comportamentos abrangidos pela economia paralela podem ser considerados mais o menos graves ou gravíssimos dependendo dos efeitos nefastos que causam nas economias dos países, particularmente pode ser traduzir numa fuga ao imposto (“fuga ao fisco”) e sendo esta significativa, conseqüentemente, irá causar um agravamento da carga fiscal dos contribuintes que cumprem as suas obrigações voluntariamente ou que não podem fugir aos seus impostos.

Segundo Afonso (2015), os principais motivos para a existência do fenómeno de economia não registadas são os impostos, contribuições para a segurança social e custos administrativos, falta de credibilidade no estados e seus representantes (devida à corrupção conhecida), a pouca eficácia da administração pública, pouca transparência para com os contribuintes, a complexidade das leis e regulamentos, fraca cultura, o baixo nível de educação, as próprias condições do mercado, mão-de-obra ilegal e clandestina, instabilidade social e desemprego, certamente haverá outros que influenciam a “fuga ao imposto”, mas estes são os mais evidentes e mais comuns na nossa sociedade.

Como a economia paralela não entra na contabilidade nacional, surge diversas vezes discrepâncias entre a contabilidade e a realidade, por exemplo existem países com o PIB per capita abaixo do limiar de subsistência, mas que conseguem subsistir, isto acontece, uma vez que, uma grande parte dos rendimentos não são declarados. O ERN pode ser detetados através de vários processos, o mais simples será o senso comum, mas existem outros como por exemplo a comparação da estimativa de PIB e o verdadeiro PIB ou a comparação do nível de vida da população e o rendimento que declaram (Quintã, 2006).

Em virtude de o fenómeno de economia paralela ser muito abrangente a nível de atividades comerciais, podendo-se encontrar em vários tipos/áreas de comercialização, bem como, em atividades que não geram valores não monetários, existe a necessidade de subdividir por áreas (Pinheiro, 2017).

De acordo com o relatório *Measurement of the Non-Observed Economy: Handbook*, elaborado pela OCDE (2002) podemos dividir o ENR em cinco áreas: produção subterrânea, produção ilegal, sector de produção informal, produção para autoconsumo, produção não contabilizada devido a deficiências do programa de recolha de dados.

A produção subterrânea consiste em atividades que desempenham uma produção legal e são relativamente legais, sendo que, cumprem algumas regras e regulamentos obrigatórios, mas escondem algumas coisas das autoridades públicas, com o fim de puderem obter uma poupança em impostos ( evitar pagamento de rendimento, valor acrescentado, contribuições segurança social), para evitar o cumprimento de regulamentos legais (salário mínimo, o limite máximo de horas de trabalho, regras de segurança e saúde no trabalho), ou até cooperar através de elaboração de questionários estatísticos ou outros formulários administrativos.

A produção subterrânea e a produção ilegal, tem diversos pontos em comum e, por vezes, é um pouco complicado classificar qual é o tipo de economia paralela se trata. Uma vez que quando não cumpridos todos os regulamentos a produção é descrita como ilegal ou existindo evidencias de fuga ao imposto por norma é uma ofensa criminal. Ou seja, em síntese uma produção subterrânea não cumpre regras administrativas e a produção ilegal é considerada um ato criminoso.

Sendo que, a produção ilegal é sempre que a atividade exercida é proibida por lei ou então a atividade é legal, mas é exercida por pessoas não autorizadas para tal. A OCDE é apologista

de esta produção seja considerada nas contas do país, pois trata-se de bens e serviços para os quais existe procura e que sejam excluídas as atividades sem mútuo acordo como exemplos roubo ou extorsão.

O sector de produção informal engloba as atividades, em que, as relações de trabalho, se caso existirem, tem por base um emprego casual ou relações sociais e pessoais e, estas que tem o objetivo final gerar postos de trabalho e rendimentos para as pessoas envolvidas, normalmente são empresas pequenas, com algumas características semelhantes, como por exemplo baixo nível de organização, com pequena ou insistente divisão de tarefas e capital. Estas atividades podem ser um pouco confundidas com as atividades de produção subterrânea, mas estas não são fundamentalmente realizadas para obter intencionalmente poupanças fiscais ou infração de regras e regulamentos.

Quando um sujeito executa uma atividade cujo seu objetivo é apenas e só para consumo próprio estamos perante uma produção para o consumo. Maioritariamente dos artigos produzidos nesta atividade são bens alimentar, outros bens para uso final próprio, bens para conforto, entre outros com a mesma finalidade.

Por fim, a produção não contabilizada devido a deficiências do programa de recolha de dados que compreende todas as outras atividades que deviam de entrar nos programas de contabilidade nacional, mas não são contabilizadas por causa de deficiências estatísticas. Estas ineficiências das estatísticas são geradas por três razões: cobertura não total da empresa, não resposta das mesmas ou dados errados fornecidos pelas empresas.

Em seguida, apresenta-se uma tabela com exemplos das áreas do ERN supramencionadas.

### **Tabela 1- Área do ERN segundo OCDE**

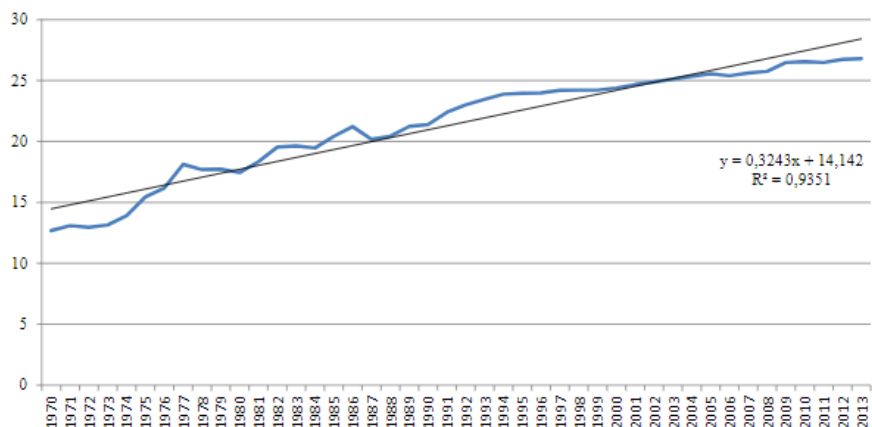
| <b>Áreas</b>  | <b>Exemplos</b>   |
|---|---|
| <b>Produção subterrânea</b>   | - Apenas declarar salários mínimos, limite de horas de trabalho, regras de segurança e saúde no trabalho, para não pagar mais impostos. |
| <b>Produção ilegal</b>  | - Produção e distribuição de drogas ilegais;<br>- Prática de medicina sem licença.  |
| <b>Sector de produção informal</b>  | - Empresas de pequena escala, por norma familiar.   |
| <b>Produção para autoconsumo</b>  | -Produções agrícolas para próprio consumo;<br>-Construir a própria habitação.   |
| <b>Produção não contabilizada devido a deficiências do programa de recolha de dados</b> | - Produção não encontrada na contabilidade da empresa ou informação errada.   |

Fonte: Elaboração própria

O Observatório de Economia e Gestão da Fraude, ao longo do tempo, tem elaborado várias investigações em torno deste fenómeno, através da aplicação de dois modelos econométricos distintos, o método monetário e o modelo MIMIC, estima-se que a ENR se aproximou de 12,6% do PIB em 1970, e que tem vindo a aumentar ao longo dos anos, fixando-se em 26,8% do PIB em 2013. Estes números são elevados e podem ser considerados assustadores quando comparamos o nosso país com outros. A forte investigação e informação da população poderá ser um dos meios dissuasores, apelando para a sensibilidade do fenómeno e mostrando que temos que todos lutar por uma nova cultura antifraude (Afonso, 2014).

A figura 1 demonstra o constatado em cima, o aumento da economia paralela tem sido crescente ao longo dos anos.

**Figura 1. Peso da ENR no PIB oficial (em%), entre 1970-2013, em Portugal**

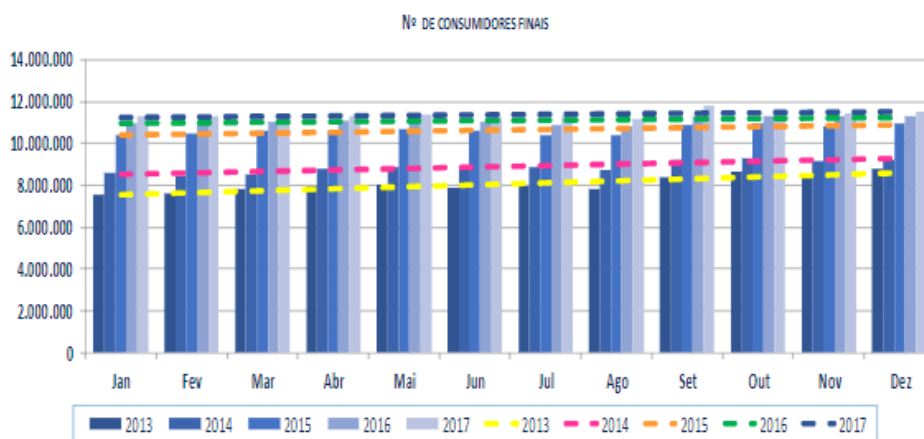


Fonte: Motivação para a fraude e evasões fiscais, de Óscar Afonso, em 2014

O combate à economia paralela é sempre um dos grandes objetivos traçados nos relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscal”, existe uma grande convicção que os consumidores finais são fundamentais para o combate a este fenómeno, através da exigência de fatura.

Uma vez que, o grau de adesão dos contribuintes ao sistema e-fatura em vindo a aumentar diariamente, como se pode verifica no gráfico abaixo colocado, considera-se que está a haver uma redução de possibilidades para o fenómeno ERN.<sup>2</sup>

### Gráfico 1- Análise comparativa do número de consumidores finais – De 2013 a 2017



Fonte: Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à fraude e evasão fiscal” - 2017

<sup>2</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” - 2017 e Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” - 2018



Segundo a AT, o sistema criado tem vindo a diminuir custos e uma maior eficiência na distribuição de recursos e que tem vindo a melhorar o controlo do ERN, pois o sistema estabelece uma reunião de informação, bem como, o registo de faturas por parte do contribuinte que não tinham sido declaradas pelo comerciante, promovendo um cruzamento de dados mais eficiente e capaz de detetar possíveis ilegalidades.<sup>3</sup>

Com isto, podemos dizer que o sistema e-fatura irá controlar, principalmente, os pequenos negócios, que são uma grande parte do nosso comércio, dado que, Portugal é um país de pequenas e médias empresas. Estes procuram não faturar e, por consequência, não entregar o IVA e impostos sobre o rendimento devidos ao estado (Simões, 2015).

Nesta sequência, toda a informação recolhida através das obrigações declarativas e de terceiros, serviços de cidadãos e operadores económicos (sistema e-fatura, SAF-T e entre outros), trocas de informações internacionais e outros mecanismos de cooperação entre autoridades, resulta numa otimização de identificação e deteção de atos fraudulentos e do fenómeno economia paralela.<sup>4</sup>

Em 2019, foram realizadas investigações no âmbito da economia paralela, omissão de rendimentos, devido á inexistência de valores declarados na contabilidade ou estes estarem em causa, realizaram uma análise de movimentos financeiros e com ajuda de cruzamento de dados, foram concluídos 19 processos neste âmbito. Estes enquadram-se em três categorias: operações bancárias suspeitas comunicadas pela UIF e DCIAP à autoridade tributária, não declaração de rendas e outras situações de rendimentos não declarados. Destes processos resultaram 2 regularizações voluntárias em sede de IRS, 6 encontram-se em cessação de atividade oficiosas e apenas uma poderá incorrer na prática de crime tributária.<sup>5</sup>

De acordo com o Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” – 2020, foram instauradas 29 investigações relativas a suspeitas de atos de economia não registada e utilização de “faturas falsa”, em virtude, de evitar uma tributação real para a atividade em causa. Os processos tiveram origem na investigação de empresas sem início de atividade, mas que efetuavam comunicação de faturas, responsáveis

---

<sup>3</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” - 2017

<sup>4</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2019

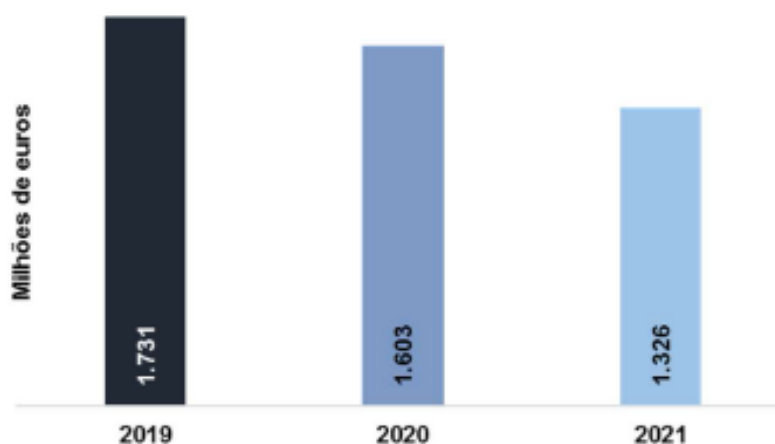
<sup>5</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2019

dos ramos de comércio automóvel, eletrónico e condomínio que omitiam rendimentos, entre outras operações referentes a rendimentos não declarados e prática de “faturas falsas”.<sup>6</sup>

No decorrer do ano de 2021, realizaram-se 23 investigações por suspeitas de esquemas elaborados para omissão de rendimentos e utilização de faturas falsas. As origens para a instauração de processos são: utilização faturas falsas, responsáveis dos ramos de comércio automóvel, eletrónico e condomínio que omitiam rendimentos, entre outras operações referentes a rendimentos não declarados.<sup>7</sup>

O gráfico que se segue ilustra os valores de matérias coletáveis omitidas ao estado são avultados, e aqui apenas são utilizados os valores que se detetaram através das investigações e, que foram corrigidos e regularizados voluntariamente. No ano de 2019 as correções apuradas são as mais elevadas face aos três anos representados, 1.731 milhões de euros de correções efetuadas às bases tributáveis declaradas pelos contribuintes.

**Gráfico 2 - Correções e regularizações voluntárias apuradas pela Inspeção**



Fonte: Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

### **1.3. Cruzamento de dados como mecanismo de combate à fraude fiscal**

O cruzamento de dados tem vindo a ser um ponto fundamental para encontrar e travar muitas fraudes fiscais e a AT, ao longo dos anos, tem diversificado a sua atuação perante este assunto. Este cruzamento de informação é efetuado por várias vias de comunicação entre várias instituições nacionais e internacionais.

<sup>6</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

<sup>7</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

Nas vias internacionais existe o acordo para a troca de informações em assuntos fiscais entre autoridades fiscais, para estas obterem e fornecerem informações detidas sobre as mais diversas áreas. As autoridades competentes puderam requer informação detida por bancos, instituições financeiras, bem como, identificar sócios ou beneficiários efetivos de sociedades comerciais, individuais e outras entidades (Amorim, 2007).

A mesma troca de informação também está presente na legislação nacional, passando a citar o artigo 1º do Decreto-Lei nº 92/2004, de 20 de abril, objetivo e finalidade:

*“O presente diploma regula a forma, extensão e limites da interconexão a efetivar entre os serviços da administração fiscal e as instituições da segurança social no domínio do acesso e tratamento da informação de natureza tributária e contributiva relevante para assegurar o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e contributivas, garantindo a atribuição rigorosa das prestações sociais e a concessão de benefícios fiscais, bem como promovendo a eficácia na prevenção e combate à fraude e evasão fiscal e contributiva no âmbito das respetivas competências”.*

Este demonstra a procura de um sistemas de troca de informação interna e que existe uma real necessidade de cruzamento de dados por parte das autoridades nacionais, este engloba a partilha de informação o cadastro e identificação das entidades, tributos fiscais ou parafiscais (contribuições e quotizações para a segurança social), rendimentos e despesas, património imobiliário e mobiliário e obrigações acessórias, estes dados aqui referidos encontram-se presentes nas bases de dados da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) e/ou do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES)<sup>8</sup> (Amorim, 2007).

Sendo que, o cruzamento de dados entre instituições governamentais tem vindo a ser reforçado, como é o caso da Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações (CGA) e Autoridade Tributária e Aduaneira. Atualmente a SS e a CGA enviam à AT a informação sobre todos os valores pagos no ano (data limite de entrega final de fevereiro do ano seguinte) e a AT às duas anteriores as informações presentes nos anexos A, B, C, D, J e SS à declaração de rendimentos do IRS. Contudo a Segurança social recebe, também informação sobre os rendimentos de bens e serviços prestados importantes para o cálculo da contributiva das entidades contratantes (Santos, 2016).

---

<sup>8</sup> Artigo 3º, do Decreto-lei nº92/2004, de 20 de abril.

O cruzamento de dados em Portugal ganhou uma maior relevância a partir do ano de 2012, ano que com a entrada do novo governante, houve uma mudança de fundo sobre o método que estavam a operar no combate e controlo da fraude e evasão fiscal. Foi então que nasceu o projeto e-fatura e seus envolventes, criado com o objetivo de informar, comunicar, colaborar e apoiar as empresas para que estas evitassem o incumprimento, colocando à disposição toda a informação à cerca das obrigações fiscais. Por outro lado, este projeto vem beneficiar o sistema fiscal relativamente à recolha e tratamento massivo de informação, reforçando as funções clássicas de autoridade, permitindo uma maior seletividade e concentração de esforços nas situações de incumprimento.<sup>9</sup>

Com esta implementação gerou uma necessidade de reforçar e automatizar o sistema interno da AT, uma vez que os métodos tradicionais já não eram capazes de tratar tanta informação, foi necessário adquirir uma nova infraestrutura tecnológica e adoção de soluções de *Big-data*.

Os *Big-data* são capazes de analisar grandes quantidades de informação, complexos ou simples e com rapidez, estes podem trazer reduções drásticas de custos, uma grande melhoria nos tempos precisos para execução de tarefas de computação e permitem às organizações alcançar uma variedade de objetivos pretendidos (Davenport & Dyché, 2013).

No Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2014 os resultados obtidos demonstram a expansão da exploração dos dados e-fatura, sendo esta transversal a todas as áreas da AT melhorando a eficácia de gestão de cada imposto e ambicionando o crescimento da eficácia do sistema fiscal, se os seguintes pontos se constatarem:

- *“A promoção, o apoio e o incremento do cumprimento voluntário das obrigações fiscais dos contribuintes, instituindo mecanismos de cruzamento de dados e de disponibilização de alertas e de informação, bem como da interação com os contribuintes;*
- *O crescimento da eficácia no combate à fraude e evasão fiscais, e à economia paralela, nomeadamente pelas seguintes vias:*
- *Obtenção precoce de dados de incumprimento, mediante recolha e tratamento massivo de dados;*

---

<sup>9</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2013

- *Ação imediata junto dos incumpridores;*
- *Disponibilização de informação qualificada às áreas Inspetiva e de Justiça Tributária;*
- *Aumentar a eficácia do sistema sancionatório e coercivo, com os mecanismos facultados pelo sistema e-fatura.”*

Com o constante crescimento do sistema e com os bons resultados apresentados prosseguiram com a elaboração do Plano Estratégico Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017, onde constata as seguintes medidas para o combate das à fuga do imposto, que utilizam o cruzamento de dados para verificação de seriedade nos valores declarados nas diferentes obrigações fiscais:

- *“Controlo dos valores declarados em IRS com as faturas emitidas” – Cruza os valores declarados no anexo B do Modelo 3, com o sistema e-fatura;*
- *“Implementação de um sistema de controlo dos valores declarados em IRC, com base na informação do e-fatura” - Cruza valores declarados no Modelo 22, com a faturação presente no e-fatura;*
- *“Implementação de uma matriz de risco para o pagamento dos reembolsos de IRC” - cruzamento automático de dados com o sistema de divergências, não permitindo o pagamento de reembolsos IRC requeridos, quando existem, dados que indiquem que existe divergências com o contribuinte em causa;*
- *“Implementação e automatização de divergências quando os valores/trabalhadores indicados na DMR divergirem dos indicados na DR da Segurança Social” - Cruza os dados de remunerações declarados na SS e na AT;*
- *“Implementação e automatização de um sistema de conferência sistemática das mercadorias em stock, com base na informação dos inventários/stocks das empresas” - Cruza os dados de remunerações declarados na AT;*

Com o passar dos anos as medidas tem vinda a ter reformuladas e outras criadas de novo tendo o objetivo o progressivo crescimento dos níveis de cumprimento voluntário<sup>10</sup>, estas medidas não só ajudam na deteção de fraudes e evasões fiscais e economia paralela, bem como, contribuem para uma melhoria na transparência contributiva (Santos, 2016).

---

<sup>10</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

No ano de 2021 ouve a intenção de otimizar o mecanismo de cruzamento de dados relativo a valores mobiliários e partes sociais, mas a medida não foi implementada, no entanto, prosseguiram-se outros cruzamentos de dados que se seguem:

- Declaração Modelo 22 do IRC cruza com a informação cadastral e financeira;
- Modelo 3 de IRS cruza com a informação presente nas bases de dados da AT, como por exemplos, declarações mensais de remunerações, declarações Modelo 10 e declaração do Modelo 44;
- A declaração Modelo 38 – “Declaração de Operações Transfronteiras” é cruzada com os valores declarados pelos contribuintes;
- A declaração Modelo 40 – “Valor dos Fluxos de Pagamento” (pagamentos eletrónicos) cruza com os valores declarados na IES, Declaração Periódica do IVA e e-Fatura;
- Pagamentos de reembolsos cruzamento automático de dados com o sistema de divergências, não permitindo o pagamento de reembolsos IRC requeridos, quando existem, dados que indiquem que existe divergências com o contribuinte em causa;

Os dois primeiros pontos permitem atuar em duas vertentes em simultâneo, cruzar a informação, garantindo que todos os elementos são devidamente comunicados à AT, para que sejam detetadas infrações e evitar possíveis infrações e, por outro dado, permite assegurar que os valores declarados pelos contribuintes são refletem os factos tributários ate então comunicados à AT e uma “ajuda” ao contribuinte na sua obrigação fiscal, pois o sistema através dessa informação elabora um pré preenchimento dos modelos em causa.

De salientar, que segundo o Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021, os cruzamentos de dados, tem prestado um auxílio no pagamento de reembolsos da declaração Modelo 3 de IRS, uma vez que, reduz os tempos de análise das mesmas, daí o motivo para a constante criação de novos alertas de preenchimento das declarações.

Exemplificando no ano 2021, no Modelo 3 de IRS foram detetadas em falta uma quantidade substancial de liquidações officiosas de 65.887 referentes ao ano anterior, no entanto em 2020 apenas imitiram 15.383 referentes ao ano de 2019, que se traduzem num montante de 194.759.026€ e de 86.245.041€, respetivamente. Este acréscimo em 2021, verificou se que em janeiro de 2021 foram geradas 22.573 liquidações, que perfazem o valor de 52.210.861 euros, que são referentes ainda ao Modelo 3 do ano de 2019.

**Tabela 2 - Liquidações de IRS a sujeitos passivos faltosos**

| Ano de Rendimentos | (Valores em euros)        |                           |                    |                   |
|--------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|
|                    | N.º de declarações (2021) | N.º de declarações (2020) | Valor para 2021    | Valor para 2020   |
| 2015               | -                         | -                         | -                  | -                 |
| 2016               | -                         | 7.001                     | -                  | 38.098.865        |
| 2017               | 11.072                    | 3.225                     | 45.103.103         | 19.152.891        |
| 2018               | 5.545                     | 5.612                     | 18.369.633         | 28.993.285        |
| 2019               | 28.798                    | -                         | 81.367.667         | -                 |
| 2020               | 20.472                    | -                         | 49.918.623         | -                 |
| <b>Total</b>       | <b>65.887</b>             | <b>15.838</b>             | <b>194.759.026</b> | <b>86.245.040</b> |

Fonte: Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

Em sede de IVA, o cruzamento de dados tem vindo a ser aprimorado de ano para ano, de forma que o IVA automático abranja mais campos para pré-preenchimento. O IVA automático consiste no pré-preenchimento da declaração periódica do IVA, e este é efetuado a partir dos valores relativos ao IVA Liquidado e Dedutível que constam nas faturas e faturas-recibo emitidos no Portal das Finanças, bem como as faturas comunicadas à AT por via eletrónica (e-fatura), contudo necessário que o contribuinte classifique todas as suas faturas e efetue a submissão da declaração, este instrumento apenas simplifica o trabalho de preenchimento (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2022).

Através do IVA automático, no ano de 2020, foram entregues 740.618 declarações de IVA com pré-preenchimento dos campos C1 a C6 e IVA dedutível, abrangendo cerca de 188 mil sujeitos passivos.

**Tabela 3 – IVA automático – Período IVA 2020**

|  | Nº de sujeitos passivos | Nº de declarações periódicas IVA |
|--|-------------------------|----------------------------------|
| Pré-preenchimento dos campos C1 a C6 e IVA Dedutível | 187.959                 | 740.618                          |

Fonte: Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

Em relação a 2021, o IVA automático foi utilizado por cerca de dobro de sujeitos passivos do ano de 2020, totalizando 2 835 mil declarações pré-preenchidas, tendo sido acrescentado o preenchimento automático dos campos 18 e 19.

**Tabela 4 – IVA automático – Período IVA 2021**

|  | <b>N.º de sujeitos Passivos</b> | <b>N.º de declarações periódicas de IVA</b> |
|--|---------------------------------|---|
| Pré preenchimento dos campos 18 e 19                 | 120.221                         | 1.831.333                                   |
| Pré preenchimento dos campos C1 a C6                 | 18.705                          | 79.066                                      |
| Pré preenchimento dos campos C1 a C6 e IVA dedutível | 241.326                         | 924.821                                     |
|  | <b>380.252</b>                  | <b>2.835.220</b>                            |

Fonte: Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

Será também importante referenciar que o cruzamento de dados possibilitou verificar declarações em falta e neste mesmo ano, com referência aos períodos de IVA de 2021, foram ainda emitidas perto de 150.000 liquidações oficiosas de IVA, perfazendo o valor de 114 milhões de euros de imposto liquidado.<sup>11</sup>

#### **1.4. Mecanismos de controle desenvolvido pela Autoridade Tributária e Aduaneira**

Neste capítulo irei analisar os relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão fiscal e aduaneira” realizados nos anos de 2011 a 2021, para demonstração de todo o esforço que esta ser exercido pelos nossos governantes para controlar ilegalidades, condenar infratores e aliviar os impostos aos contribuintes cumpridores, que tem vindo a ser prejudicados ao existir um alto nível de fraude e evasão fiscal no nosso país.

A Autoridade Tributária e Aduaneira tem tomado decisões em prol da redução da fraude fiscal, posto que, a tributação tem metas fiscais e não fiscal, tendo assim, de dar resposta a necessidades pelo aumento da receita fiscal, tais como, apoios e investimentos económicos, para todos os anos concebe atividades de combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira e no ano seguinte é elaborado um relatório que espelha todo o trabalho desempenhado e os resultados deste (James & Edwards, 2008; Kaplow, 1996).

A AT para cumprir a sua missão elabora mecanismos de combate nas mais diversas áreas, até ao ano de 2019 a sua atuação era dividida em cinco partes: Setores de elevado risco, âmbito da fraude de elevada complexidade, âmbito penal, âmbito operacional, âmbito institucional e âmbito do contribuinte. Cada um destes é direcionado a um público-alvo e

<sup>11</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021



são criados mecanismos ou obrigações de forma a obter mais informação e mais rigor de forma a facilitar o cruzamento de dados e o controlo das atividades económicas<sup>12</sup>

No ano de 2020, a AT adotou novas estratégias atendendo ao que foi definido no plano estratégico 2020-2022, focando-se assim em apenas três objetivos principais, o primeiro fomentar o cumprimento voluntário, através do apoio aos contribuintes, da gestão de risco e do esforço ao combate à fraude e evasão, em segundo colocaram reforçar a confiança dos cidadãos e transparência no relacionamento e por último, promover a inovação na organização e nos serviços prestados. Em relação, à matéria de combate de fraude e evasão fiscal, estes iram dar continuidade ao que foi promulgado no Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2018-2020, modificando a divisão das suas atuações neste combate, passando de seis para apenas cinco âmbitos, sendo estes o âmbito da relação com o contribuintes, âmbito da relação institucional, âmbito operacional ( que incorporou a fraude de elevada complexidade e os setores de elevado risco), âmbito penal e âmbito legislativo.<sup>13</sup>

#### **1.4.1. A relação do contribuinte com a AT**

A atuação no âmbito da relação com o contribuinte consiste na criação de um conjunto de estratégias, orientadas para a simplicidade e transparência com o contribuinte, com o grande objetivo de que este cumpra os deveres fiscais e aduaneiros de forma voluntária.

Podemos definir cumprimento fiscal voluntário quando o contribuinte está registado para efeitos fiscais, preenche a documentação da declaração fiscal, declara todos os seus rendimentos, consumos e bens e cumpre os prazos estabelecidos para entrega de declarações fiscais e pagamento dos impostos devidos. (D. Costa, 2018).

Segundo Kirchler et al (2008), citado por Daniela Costa (2018), existe dois motivos para que os contribuintes cumpram os seus deveres, ou entendem que são obrigados a cumprir como o resto da sociedade onde se encerem ou porque sabem que os custos de não cumprimentos serão mais levados do que entregar de forma voluntária.

A AT é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, continua a lutar contra a fraude fiscal, que subdivide a sua atuação em cinco grupos chave: interação e apoio ao contribuinte, cumprimento declarativo, alertas de apoio ao contribuinte,

---

<sup>12</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2019

<sup>13</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

controlo de divergências e acordos prévios de preços de transferência. Em primeiro a interação e apoio ao contribuinte que incentiva a criação de ferramentas de auxílio e proximidade, através de vias de comunicação com o contribuinte, como por exemplo e-balção e via telefónica.<sup>14</sup>

O grupo denominado de cumprimento declarativo compreende IRS, IRC, IVA, declarações aduaneiras, sistema de gestão de documentos de transporte e o sistema e-fatura que surgiu com a tomada de posse do novo governo, em finais de junho de 2011, com o intuito de ser um reforço ao combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e incentivo ao cumprimento voluntário, sendo assim implementado um novo serviço da AT (“e-fatura” e os seus componentes), no início de 2013, criando assim incentivos ao cumprimento das obrigações.

15

Segundo Mendes (2019) *“e-fatura é o instrumento mais poderoso no combate à fraude e à invasão fiscal que nós tivemos nos últimos anos.”*

O e-fatura contém o SAF-T (PT), Fatura da Sorte, deduções de IRS e IVA *Aucher* são disponibilizados a todos os contribuintes e encontram-se no Portal das Finanças. O e-fatura é um portal que contém mecanismos de verificação das faturas, em que o contribuinte consegue verificar as faturas emitidas com o seu NIF e validá-las para obtenção de deduções ao IRS.

As deduções em IRS foram criadas para benefício dos contribuintes, concedendo-lhes figurarem como sujeitos passivos de IVA em operações realizadas fora do âmbito profissional e tituladas por fatura, dado deduções no IRS, como por exemplo, 15% do IVA dos encargos com manutenção e reparação de veículos e de motociclo, alojamento, restauração e similares, salões de cabeleireiros e institutos de beleza, atividades veterinárias e aquisição de passes mensais para transportes públicos até ao montante máximo de 250€, 15% do valor suportado com despesas de saúde e seguros de saúde até ao limite de 1000€, entre outros.

O legislador tende sempre em criar normas que ajudem, principalmente os contribuintes singulares sem atividade económica, como por exemplo as deduções no IRS referidas anteriormente, mas quando implementadas as novas normas existiu a dificuldade inicial da

---

<sup>14</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

<sup>15</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” referentes ao ano de 2011 e 2013

compreensão por parte dos utilizadores. Por um lado, estas normas diluíram um pouco a complexidade neste âmbito, por outro lado, exige uma maior atenção dos contribuintes. Como por exemplo nas deduções do IRS referentes às despesas de educação, com a exigência de o fornecedor ter um determinado CAE, obriga o consumidor a informar-se sobre o estabelecimento antes de efetuar as suas compras escolares, bem como, informar-se sobre o imposto do artigo pretendido, uma vez que só são aceites para efeitos de dedução artigos isentos de IVA ou sujeitas à taxa reduzida (A. C. Silva, 2015).

O SAF-T (PT) - (Standard Audit File for Tax Purposes – Portuguese version) das empresas é um ficheiro em formato XML, que é extraído através de uma aplicação informática que foi disponibilizada gratuitamente pela AT, e este contém elementos relevantes (tipo de documento, valor, data, NIF, item, quantidades) das faturas emitidas pelos comerciantes e este tem de ser submetido no Portal das Finanças no início de cada mês, com referência à faturação do mês transato<sup>16</sup>. A partir da sua implementação os comerciantes utilizam software informáticos na gestão e faturação dos seus serviços e produtos, mas em 2010, estes softwares faturação estiveram a passar a ser certificados pela AT para a redução de atos de contorno dos sistemas, procurando obter informação verídica.<sup>17</sup>

Não sendo suficiente, desenvolveram o “SAF-T da Contabilidade”, ficheiro que contém toda a informação contabilística das empresas, desde informação sobre clientes, fornecedores, faturação, notas de cobrança, entre outros, podendo ser materialmente relevantes ou não, este é dirigido aos contabilistas concedendo-lhes a obrigação de entregar o SAF-T do programa contabilístico, sendo este obrigatório para todos os contribuintes com contabilidade organizada, com o fim de cruzar esta informação com a informação presente no SAF-T enviado pelos clientes, esta medida acarreta uma despesa extra para os contabilistas, bem como, um pré-preenchimento de um grande parte da Informação Empresarial Simplificada (IES) (Franco, 2022; OCC, 2007, 2020).

Importante referir, que a IES não é apenas para a AT, a informação presente nesta destina-se também ao Ministério da Justiça, ao INE e ao Banco de Portugal (Mendes, 2019).

Em 2014, foi implementada um novo incentivo relacionado com a obrigação de emissão de fatura, este visa a continuação do programa do e-fatura e sensibiliza mais uma vez a população para o cumprimento das obrigações tributárias, denomina-se de Fatura da Sorte<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Decreto Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto

<sup>17</sup> Portaria n.º 363/2010, de 23 de junho

<sup>18</sup> Consultar sorteios da Fatura da Sorte: [Fatura da Sorte \(portaldasfinancas.gov.pt\)](http://portaldasfinancas.gov.pt)

e é um incentivo puro à exigência de fatura com número de contribuinte, e este consiste num sorteio semanal<sup>19</sup> de um prémio e para os contribuintes ficarem habilitados apenas tem de pedir fatura com contribuinte, cada fatura corresponde a um cupão para o sorteio. Para o contribuinte ter direito a participar tem de proceder à verificação das faturas elegíveis através do e-fatura<sup>20</sup>.

Inicialmente, o prémio era um automóvel de luxo, mas a opinião não era consensual, uma vez que, que na época Portugal estava a passar uma grave crise e não era um bom exemplo, o governo pedir um esforço aos cidadãos e ao mesmo tempo a gastar muito dos impostos para comprar estes automóveis (Magalhães, 2014). Na atualidade, o prémio são 35 mil euros em certificados de aforro, este encontra-se definido no Decreto-Lei n.º 8/2016, de 4 de março.

As deduções ao IRS, anteriormente, explicadas promovem o combate à fraude e evasão fiscal e privilegiar alguns setores da economia, como é o caso do turismo e estas foram aprovadas em 2015, no entanto com o aparecimento do COVID-19, que gerou uma pandemia, o governo lançou uma plataforma tecnológica de caráter temporário que apoia principalmente o turismo e ,em simultâneo, impulsionar o consumo privado e aumentar o número de faturas com Número de Identificação Fiscal , a qual tem o nome de *IVAucher* e foi apresentada no Orçamento de Estado para 2021 e teve início no dia 1 de junho desse mesmo ano (Marques et al., 2021).

O sistema *IVAucher* é uma aplicação de estímulo ao consumo nos setores restauração, alojamento e cultura, com esta os consumidores podem reaver o valor total do IVA da fatura destes estabelecimentos, para ser descontado numa próxima compra nos setores indicados e ao contrário dos outros incentivos a consumo (dedução no IRS) este estímulo não tem limites previstos (Ferreira, 2021). Para os consumidores obterem o valor do IVA, primeiro tem de aceitar os termos de adesão junto da entidade operadora do sistema, ou outras que estejam autorizada pela AT e também é necessário pedir fatura com NIF, com esta esta obrigação subtendida a AT consegue obter mais informação sobre estes setores, bem como diminuir o ENR (E. M. da Costa, 2021; Ferreira, 2021).

Este sistema é bastante versátil e consegue adaptar-se a outras atividades, bem como, a novas finalidades, com o aparecimento da pandemia de COVID-19 e as subidas exponenciais do

---

<sup>19</sup> Havendo concursos extraordinários no decorrer do ano

<sup>20</sup> Decreto-Lei n.º 26-A/2014 de 17 de fevereiro

preço dos combustíveis, o governo em outubro de 2020, lançou um programa novo no sistema *IVAucher* com o intuito de mitigar o esforço financeiro do povo português perante o preço dos combustíveis, denominado de *AUTOvoucher*, este iniciou no dia 1 de novembro de 2021 oferecendo um desconto de 10 cêntimos em litro (até ao limite de 5 euros) nos postos de combustíveis aderentes. Em março de 2022, devido à subida súbita dos combustíveis provocada pela guerra na Ucrânia, o limite passou de 5 para 20 euros (Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, 2021, 2022).

O terceiro grupo refere-se aos alertas de apoio aos contribuintes que se reparte em dois, os alertas ao cumprimento voluntário e os alertas no preenchimento e receção da declaração modelo 3 de IRS, a atuação neste âmbito direciona-se para o cumprimento voluntário, tal como, a interação e apoio ao contribuinte, mas este foca-se um pouco mais no sistema divergências, com o objetivo de educar o contribuinte e também de ouvir a sua explicação quando este comete erros nas suas responsabilidades fiscais. E, por outro lado, foca-se no modelo 3 de IRS, que é entregue no portal das finanças, que facilita o cruzamento de informações presentes nas bases de dados da AT, como por exemplo, Modelo 10 e 44.<sup>21</sup>

O grupo do controlo das divergências, vem no seguimento do grupo anterior, e atua em 2 funções, controlar a entrega de declarações de IRS, IRC, IVA e a comunicação de faturas e de inventários. Neste ponto a AT, cruza os dados que o contribuinte enviou de forma simplificada, como por exemplo, o Modelo 3 do IRS que é entregue via internet, no portal das finanças, com os dados existentes nas bases de dados vindas de fontes contabilísticas, ou seja, através das obrigações fiscais enviadas por contabilistas, a AT conseguirá fazer o cruzamento de informação de forma, a encontrar erros/ divergências entre elas.

E por último, acordos prévios sobre preços de transferência (APPT)<sup>22</sup> são tratados entre um ou mais contribuintes e uma ou mais Administrações Tributárias que estabelecem previamente métodos para assegurar termos e condições para acordos que se realizam ou que tem possibilidade de se realizar entre entidades independentes nas operações comerciais e financeiras que são efetuadas entre empresas relacionadas.

Os APPT trazem sempre vantagens para os contribuintes e para as Administrações Tributárias e estes poderão ser classificados como unilaterais, bilaterais ou multilaterais. Com os unilaterais existe um mais rigor na determinação da receita, potencia o investimento

---

<sup>21</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

<sup>22</sup> Artigo n.º 138.º do Código do IRC

no estrangeiro e reduz as disputas entre Administrações Tributárias e sujeitos passivos, tendo assim, uma certa segurança jurídica e conduz a uma poupança nos custos de cumprimentos. Quando aos bilaterais e multilaterais existe a redução de possibilidade de dupla tributação.

Até a constituição de um APPT é necessário proceder aos seguintes procedimentos, conforme o relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020:

- Pedir a avaliação preliminar;
- Apresentar a proposta de APPT;
- Análise da proposta;
- Debate no âmbito de procedimento amigável com administrações fiscais das contrapartes nas operações vinculadas abrangidas;
- Acordo e revisão;
- Acompanhamento do acordo.

Em conformidade com o estudo de Mendes (2019), podemos dizer que o sistema e-fatura tem se revelado um instrumento extremamente poderoso no combate à fraude e evasão fiscal, este tem mostrado provas da sua eficácia de ano para ano, mantendo um crescimento consistente, verificado pelo aumento gradual do número de faturas comunicadas, bem como, o aumento das faturas emitidas com NIF (comprova a adesão dos contribuintes) e analisando a rubrica do IVA conseguimos aperceber que quando este aumenta a receita fiscal tem aumentado na mesma proporção. O e-fatura veio trazer um incremento das bases tributáveis, principalmente nas atividades com benefício fiscal por exigência de fatura (mais uma vez o contribuinte a cumprir o seu papel).

A tabela seguinte mostra a evolução de faturas emitidas desde a implementação do sistema e-fatura, em 2013, a até ao ano de 2021, os dados foram retirados dos relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras dos anos em questão.

**Tabela 5 - Evolução de faturas emitidas após implementação de e-fatura**

| <i>Ano</i>                         | <b>Nº de faturas emitidas (milhões)</b> | <b>Nº de faturas emitidas com NIF</b> |
|------------------------------------|---|---------------------------------------|
| <i>2013 ano de início e-fatura</i> | 4 472,6                                 | 495,1                                 |
| <i>2014</i>                        | 4 808,9                                 | 652,2                                 |
| <i>2015</i>                        | 5 280,4                                 | 990,5                                 |
| <i>2016</i>                        | 5 504,1                                 | 1 122,7                               |
| <i>2017</i>                        | 5 531,1                                 | 1 220,1                               |
| <i>2018</i>                        | 5 693,6                                 | 1 305,5                               |
| <i>2019</i>                        | 5 882,1                                 | 1426,8                                |
| <i>2020</i>                        | 4613,1                                  | 1303,9                                |
| <i>2021</i>                        | 4792                                    | 1 449,4                               |

Fonte: Elaboração própria

É notório o crescimento do cumprimento fiscal no que toca aos documentos emitidos, os documentos emitidos com NIF está ainda um pouco aquém do total de faturas emitidas, mas tem evoluído favoravelmente.

De acordo, com o relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020 devido à pandemia COVID-19 houve um decréscimo acentuado do número de documentos comunicados ao sistema e-Fatura. Em 2019 foram comunicados 5.9 milhões de faturas e em 2020 foram comunicadas 4.6 milhões de faturas o que revela uma variação negativa de 21,57%.

Já em 2021 verificou-se uma melhoria comparando com 2020, mas ainda longe de atingir os valores do ano de 2019, ressalva-se que ainda nos encontramos em contexto de pandemia COVID-19.

Uma vez que, este instrumento foi desenhado para estimular o cumprimento fiscal voluntário dos contribuintes e o combate da fraude e evasão fiscal, tendo trazido resultados favoráveis, podemos considerar o contribuinte uma peça fundamental no combate às “fugas fiscais”.

No relatório referente a 2021, foi analisado a evolução nos últimos 4 anos face ao período homólogo, e concluíram que existe um aumento das bases tributáveis, tal como, do imposto a entregar, com exceção do ano de 2020 (efeitos COVID-19). Os setores mais afetados neste ano são setores com benefício por exigência de fatura, logo é natural que a queda seja mais

abrutada, não traduzindo com realidade o comportamento dos contribuintes face aos estímulos existentes ao cumprimento fiscal voluntário.

#### **1.4.2. A relação institucional com a AT**

O âmbito da relação institucional consiste na cooperação que é necessária entre as diversas entidades administrativas existentes dentro e fora do nosso país. Para existir uma forte rede de informação e deteção de fraude é necessário existir assistência mútua administrativa e a cooperação com outros países, trocas de informação entre as autoridades administrativas encarregadas de cada estado da União Europeia ou país externo ( tendo estes consagrado a parceria através de convenções bilaterais<sup>23</sup>, neste momento estão em vigor 91 convenções, das convenções multilaterais<sup>24</sup>, nos Acordos sobre Troca de Informação em Matéria Fiscal (ATI)<sup>25</sup>, e o estatuído pelas fontes de direito comunitárias (Diretivas e Regulamentos entre estas e a Comissão Europeia), controlo de qualidade de informação e ação de prevenção.<sup>26</sup>

Conforme é descrito no relatório de atividades desenvolvidas, referente ao ano de 2021, todos os anos são realizados trabalhos relativos às matérias fiscais e aduaneiras quer no âmbito da Comissão quer do Conselho da União Europeia para reforçar a rede de informação, gerir riscos aduaneiros e deteção de fraude e evasão fiscal e aduaneira, trabalhos estes que se juntam a instituições especializadas, nomeadamente, European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL), a European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) e entre outras.

CEPOL <sup>27</sup> é uma agência da União Europeia que tem como objetivo de formar agentes graduados das forças policiais dos Estados-Membros e promover a cooperação policial através da formação, procura contribuir avanços no âmbito da segurança a nível europeu e mundial e promove a aproximação das comunidades de forças policiais com o intuito de estas partilharem entre elas boas práticas conhecimentos e experiências.<sup>28</sup> No ano de 2021,

---

<sup>23</sup> As convenções para evitar a dupla tributação encontram-se aqui: [Convenções \(portaldasfinancas.gov.pt\)](http://portaldasfinancas.gov.pt)

<sup>24</sup> Incluem-se a Convenção Multilateral de Assistência Administrativa – Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (MCAA), o respetivo protocolo modificativo e os posteriores acordos para troca de informação financeira (CRS MCAA) e declaração de informação financeira e fiscal por país (CbC MCAA).

<sup>25</sup> Podem ser consultadas: [Acordos para Troca de Informações em Matéria Fiscal \(ATI\) \(portaldasfinancas.gov.pt\)](http://portaldasfinancas.gov.pt)

<sup>26</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

<sup>27</sup> Site oficial: [CEPOL: Missão, visão e valores | CEPOL \(europa.eu\)](http://europa.eu)

<sup>28</sup>Regulamento (UE) 2015/2219 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015.



foi estabelecido um protocolo que permite a interação da AT com a CEPOL, sendo que a última desenvolveu uma série de atividades reforçaram das capacidades da AT, principalmente, aos trabalhadores da ITA melhorando as matérias de: ligação entre a contrafação e o crime organizado; policiamento da pandemia, tráfico e armas de fogo, fraude documental e o uso de imagens de rosto modificadas, exploração de informação em fontes abertas (redes sociais) ente tantas outras e, por consequência, a melhoria da política de segurança pública.

EUROPOL<sup>29</sup> é uma agência criada pela UE para trabalhar na luta as formas graves de criminalidade internacional e de terrorismo, apoia os 27 Estados-Membros da União e colabora muitos países terceiros e organizações internacionais. Nas convenções anuais dos Chefes de Polícia é sempre analisadas matérias a serem aperfeiçoadas/reforçadas, segundo, relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021, neste ano a convenção foi direcionada para o desenvolvimento de matérias que possibilitaram reforçar o combate à criminalidade séria e organizada englobando as Alfândegas e à semelhança dos outros anos, nos setores de risco acrescido, destacam-se as operações realizadas sob alçada da EUROPOL com cooperação com as autoridades policiais e de fronteira e entre outras entidades com as mesmas responsabilidades.

Frontex<sup>30</sup> foi criada em 2004, com o objetivo de melhorar a segurança das fronteiras externas do espaço de livre circulação da UE (espaço Schengen) e esta é financiada pelo orçamento da UE, bem como pelos países de Schengen.

As trocas de informação podem ocorrer de três formas<sup>31</sup>:

- **A pedido:** Quando o estado pede informação específica e concreta a outro estado;
- **Espontânea:** Quando o estado entende que a informação que tem em sua posse é importante para outro estado e a envia.
- **Automática:** Comunicação sistemática de informação previamente definida a outro estado e em intervalos pré-determinados.

No âmbito das trocas de informação com outras administrações fiscais em matéria de imposto sobre o rendimento, conforme o último relatório até à data, verificamos que houve um incremento de cerca de 24% no número de processos e cerca de 12% no número de países

---

<sup>29</sup> Site oficial: [Home | Europol \(europa.eu\)](https://europa.eu/europol/)

<sup>30</sup> Site oficial: [Frontex | European Union Agency \(europa.eu\)](https://europa.eu/agency/en/what-we-do/areas-of-interest/external-border-control/)

<sup>31</sup>Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

que Portugal trocou informação, face ao ano anterior. Os principais parceiros foram a Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, Itália, África do Sul, Reino Unido e a Bélgica, que no total perfazem 87% dos pedidos recebidos e 56% dos enviados.

Nas trocas de informação com outras administrações fiscais em matéria de imposto sobre o valor acrescentado podem ser efetuadas através do ponto de ligação Central Liaison Office (CLO), pela rede Eurofisc e aos Controlos Multilaterais. Dando o exemplo de 2021, pelo CLO sugeriram 537 pedidos de informação por parte de outras administrações e 686 pedidos de Portugal e a maior interessam foi com Alemanha, Bélgica, Espanha, França, e os Países Baixos.

A rede Eurofisc é um sistema que analisa e cruza informação recebida com o intuito de verificar se os sujeitos passivos podem estar envolvidos em crimes de fraude, sinalizando situações de risco, sendo os casos mais relevantes, a alteração oficiosa de atividade (cessação em VIES<sup>32</sup>) e propostas de inspeção enviadas a várias Unidades.

Perante a necessidade de ter a certeza de que toda a informação obtidas pelas instituições é verificada existe um compromisso internacional de controlo de qualidade da informação financeira, que atuam a três níveis na gestão de risco, educação e assistência e controlo e, compreende controlar o registo, cumprimento de obrigação de comunicação de informação e diligência devida a aplicar pelas instituições financeiras. Ao longo dos anos, foram levantados autos de notícia por infrações punidas com contraordenação, em 2020 sucederam-se 91 autos, já em 2021 foram 84 autos (que significaram perto de 100 mil euros).

As ações de prevenção realizadas com colaboração de outras entidades, tais como, Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Autoridade para as Condições do Trabalho, Inspeção dos Centros Regionais de Segurança Social e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras são definidas como ações de proximidade, foram um pouco condicionadas pela pandemia COVID-19, no entanto foi possível realizar ações de prevenção no terreno, como por exemplo, ações conjuntas e controlo de bens em circulação, num total de 6 ações conjuntas e 273 ações de controlo de bens em circulação, dando origem a 15.807 controlos inspetivos.

---

<sup>32</sup> Para validação de situação de empresa com sede num Estado-Membro e Irlanda do Norte, através do VIES: [Vies on-the-Web - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/vies-on-the-web/)

### **1.4.3. A atuação da AT em contexto operacional**

A atuação no âmbito operacional apresenta resultados de inspeções tributárias realizadas, com métodos diretos ou indiretos, exemplificando levantamento de sigilo bancários, controlo de reembolsos de IVA, cruzamento com as obrigações de terceiros, certificação de programas de faturação e selo de validação da AT, quanto às inspeções aduaneiras passa muito pelas intensas ações de prevenção e pela deteção de fraude e evasão aduaneira e fiscal, existe um secção específica espelhar as liquidações vindas das inspeções, a AT criou um departamento para acompanhamento para os grandes contribuintes (método para perceber o comportamento nos sectores de atividade económica em que se inserem), a fraude de elevada complexidade é muito difícil de detetar daí que está a ser estudado um método de transparência para que a deteção de contribuintes fraudulentos seja mais eficaz e por fim, a justiça tributária tem por objetivo punir quem lesou o estado ou práticos atos fraudulentos, em que este tem vários sistemas para reclamar/exigir compensações pelo facto de não cumprirem a lei, podendo ser assim, por via de contencioso administrativo, contencioso judicial, execuções fiscais, cobranças coercivas, mas também dão a oportunidade dos contribuintes se defenderem, através de reclamações graciosas, podendo vir a ser aceites e haver uma redução de coima ou até atenuação especial/dispensa de coima.<sup>33</sup>

Na tabela seguinte, resume-se o número de ações inspetivas realizadas pelas instituições tributárias, nos três últimos anos, verificando-se que desde 2019 o número tem vindo a diminuir tanto nas ações de comprovação e verificação, como nas ações de informação e prevenção, é claro que tempos que ter em consideração a condicionante, pandemia de COVID-19, que afeta principalmente as ações externas.

---

<sup>33</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

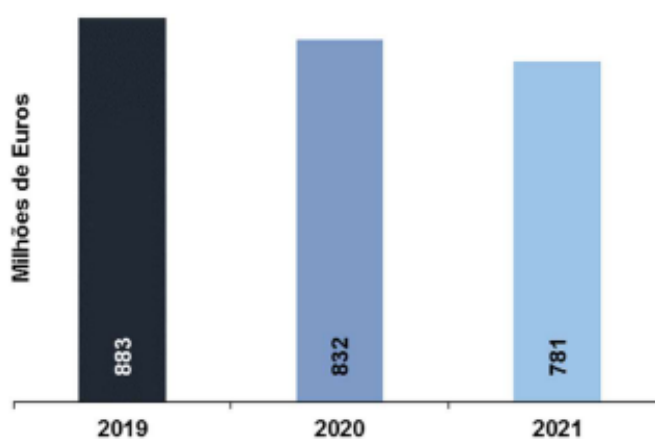
**Tabela 6 - Número de ações inspetivas realizadas pelas instituições tributárias por tipo**

| Tipo de ação                     | 2019     |          | 2020     |          | 2021     |          |
|----------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                  | Nº Ações | Peso (%) | Nº Ações | Peso (%) | Nº Ações | Peso (%) |
| <b>Comprovação e Verificação</b> | 30.932   | 24%      | 25.982   | 36%      | 22.098   | 33%      |
| <b>Informação e Prevenção</b>    | 99.923   | 77%      | 45.759   | 64%      | 44.693   | 67%      |

Fonte: Relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2019, 2020 e 2021

Os resultados apresentados na Tabela anterior, representam milhões de euros de impostos em falta, como podemos perceber com a ajuda do gráfico que aqui se apresenta, que os valores de imposto em falta são significativos, apesar de ações terem diminuído e o valor detetado também, por exemplo no ano de 2021, ano menos ativo o valor acendeu aos 781 milhões de euros e 2019 foi, dos três anos em questão, o ano com mais ações apurando-se cerca de 883 milhões de euros em falta nos cofres do estado.

**Gráfico 3 - Total de impostos detetados em falta**



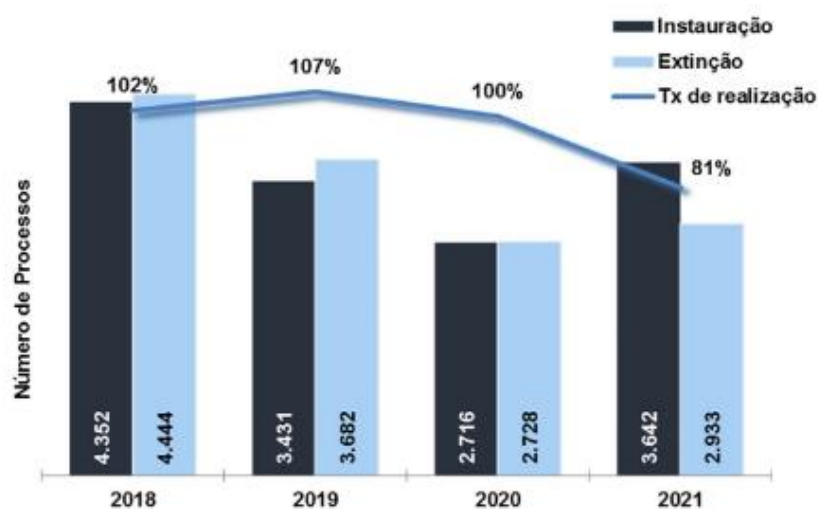
Fonte: Relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

#### 1.4.4. A atuação da AT em contexto penal

No âmbito penal atuam quatro forças governamentais, a própria Autoridade Tributária e Aduaneira (controla todos os tipos de crimes da área tributária e aduaneira, para a área tributária existe o Sistema de Inquéritos Criminais Fiscais, que é uma aplicação informática que gere e comunica automaticamente para as diversas divisões de investigação, que tem como destino final, o Ministério Público e a área aduaneira é controlada (fundamentalmente pelas alfândegas), Policia Judiciária (mobiliza uma parte dos recursos humanos e materiais, nas mais diversas investigações com vertentes - fiscal, aduaneira e contra a segurança social - da criminalidade tributária), a Procuradoria-Geral da República ( é o membro superior no Ministério pública, é quem avalia os inquéritos elaborados pela AT) e Unidade de Ação Fiscal da Guarda Nacional Republicana (atua essencialmente na prevenção, descoberta e repressão das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras)<sup>34</sup>.

Em concordância, com o último Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras a investigação criminal tem sido das mais importantes dos últimos anos, o desempenho do Sistema de Inquéritos Criminais Fiscais é evidenciado pelo Gráfico 4, ao analisar a taxa de realização superior a 100% podemos considerar que existem cada vez menos processo pendentes, o ano de 2021, fica abaixo desta linha, tudo leva a querer que se deve à subida de número de inquérito instaurados, sendo que o processo referentes a abuso de confiança fiscal.

**Gráfico 4 - Inquéritos criminais – Evolução anual**



Fonte: Relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

<sup>34</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2020

A Polícia Judiciária, desde os anos 90, direcionou uma parte da equipa para trabalhar na criminalidade nas áreas da fiscalidade, aduaneira e Segurança Social, onde por ano decorrem diversas operações de investigação nestas áreas.

No ano de 2016, através das operações realizadas foram 18 228 763,08 euros referentes a fraude, na maioria das operações em curso envolvem grandes quantias monetárias, dando um exemplo, no ano de 2019, as ações de prevenção junto do Aeroporto de Lisboa culminaram na deteção de 13 cidadãos estrangeiros, com vistos de países da UE inclusive Portugal, que no total transportavam na bagagem 5.450.635 euros, em numerário, sem justificação para os valores. A operação “LUANDA LEAKS”<sup>35</sup> em 2020, necessitou de 128 elementos da Polícia Judiciária, foram efetuadas no total 45 buscas e foram bloqueadas várias contas bancárias no valor superior a trezentos milhões de euros, uma viatura de gama alta, documentação e aparelhos de comunicação. Uma das diversas operações realizadas, em 2021, encontrasse a operação por suspeita da prática dos crimes de fraude fiscal e branqueamento, alerta gerado por inquérito por movimentos bancários suspeitos, movimentos superiores a 800 mil euros, parcialmente transferidos para país asiático, efetuaram-se 2 buscas, 4 arguidos, apreenderam-se 26.300 euros, em numerário e 270.125,87€ de saldos bancários.<sup>36</sup>

A terceira força do âmbito penal, Procuradoria-Geral da República, através do Departamento Central Investigação e Ação penal (DCIAP), em 2021, deduziu 5 acusações, em 3 inquéritos por crimes de natureza tributária e 2 inquéritos de natureza aduaneira, onde foram calculados cerca de 7,2 milhões de euros de prejuízo para o Estado português.

Foi elaborado o Plano Estratégico “Guarda 2025” com objetivo de potenciar a atuação da GNR nas áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira, sendo assim mais um membro de combate às infrações fiscais e aduaneiras. Comparando 2021 com 2020, houve um incremento de 15,3% no número de processos investigados, num total de 8 667 processos (2 445 transitaram de 2020), concluíram a investigação de 5 898 e calcula-se uma fraude e evasão fiscal de 198.332.537 euros.

---

<sup>35</sup> Investigação aos negócios de Isabel dos Santos e seu marido.

<sup>36</sup> Relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” de 2016, 2019, 2020 e 2021

#### 1.4.5. A atuação no âmbito legislativo e a sua complexidade

O âmbito legislativo, a AT elabora medidas de carácter normativo, ou seja, leis que visão restringir a fraude e evasão fiscal, proteção do estado e implementação de diretivas sobre impostos, entre outros<sup>37</sup>.

Na tabela seguinte, estão resumidas o número de medidas implementadas e não implementadas, nos anos de 2020 e 2019, foram os anos com mais medidas aprovadas.

**Tabela 7 - Medidas de âmbito legislativo**

|                                  | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Medidas Implementadas</b>     | 3    | 20   | 16   | 6    | 8    |
| <b>Medidas não implementadas</b> | 22   | 37   | 37   | 37   | 13   |

Fonte: Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” dos anos em questão.

As medidas implementadas no âmbito legislativo podem ser novas leis ou melhoramento das existentes, 2020 foi o ano com mais de medidas implementadas, em que 10 medidas são de carácter normativo referentes a diferentes áreas, tais como, investimentos, incentivos às reestruturações empresariais, isenções de imposto de selo, código de IRS e entre outras.

No ano transato, das 22 medidas pensadas pelo Governo apenas se conseguiu implementar 3 delas, uma referente a alterações ao RGTI de forma permitir a investigação criminal da AT, outra implementada dirigia-se ao Cadastro dos Grandes Contribuintes e, por fim, A iniciativa de rever as Portarias n.ºs 1446-C/2001 e 620-A/2008.

Estas culminaram em algumas alterações ao Sistema Fiscal Português, 2 Portarias em modo de rever a regulamentação já existente sobre os preços de transferência e a Lei 7/2021, de 26 de fevereiro que alterou a redação da alínea g) do artigo 97.º do RGIT comportando assim o crime de contrabando qualificado a exportação ilícita do meixão, por consequência, melhorou as ferramentas necessárias para o enquadramento e agravamento da moldura penal da situação abordada.<sup>38</sup>

A adoção de novas leis para combater a fraude tributária conduz muitas vezes ao aumento da complexidade fiscal, tornando esta um determinante importante na fraude fiscal, pois

<sup>37</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2019

<sup>38</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2021

vários estudos empíricos demonstram que a complexidade fiscal tem um forte impacto positivo no que diz respeito à fraude e evasão fiscal (Collins et al., 1992).

Segundo Afonso (2015) existem muitas explicações para o sistema tributário não seja completamente eficiente, uma delas será a complexidade tributária que se encontra interligada com a dificuldade subjacente à aplicação da política fiscal. Os Contabilistas Certificados em Portugal são quem mais lidam com estes problemas gerados pela complexidade e burocracia fiscal (Borrego et al., 2015). Apesar de, todas as políticas contra a fraude trazerem uma maior complexidade fiscal, que tem uma conotação negativa, estas mesmas políticas, por outro lado, tornam possível o cruzamento de base de dados entre contribuintes (concedendo o poder à AT de comprovar que toda a informação dispensada pelos contribuintes é verídica) e ao mesmo tempo são entendidas como incentivos ao cumprimento das obrigações tributárias.<sup>39</sup>

É uma opinião unânime que o sistema fiscal para ser ideal teria de ser simples e estável, o que seria bom para os contribuintes singulares sem atividades económicas, facilitando a interpretação, bem como, a aplicação. Visto que, a nossa sociedade é composta por diversas variedades de contribuintes com atividade económica (especificações e capacidades contributivas de cada um) existe a necessidade de criar um sistema capaz de tratar todos de igual forma, isto por si só, acarreta complexidade da lei fiscal, do mesmo modo que, a evolução da atividade económica, a lei fiscal tem necessidade de aprimorar, para conseguir chegar a manter a equidade do sistema fiscal, no que resulta uma constante mutação (Afonso, 2015; A. C. Silva, 2015).

Quanto mais alto for o grau de complexidade fiscal de um país, menos atratividade este tem para o investimento, principalmente externo, da mesma maneira, a complexidade pode influenciar na diminuição de intenção do cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes, levando ao erro de negligente. Com um sistema instável e com um contribuinte desacreditado, leva à procura das brechas presentes na legislação ou utilização da mesma para outros fins diferentes dos pensados pelo legislador, sendo isto, a base para a evasão fiscal (Afonso, 2015).

---

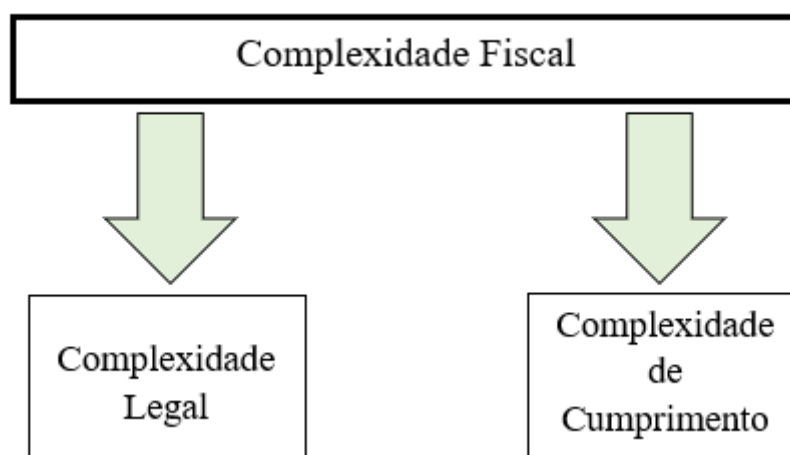
<sup>39</sup> Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” -2014



Um estudo realizado em Portugal, no ano de 2013, por Ana Borrego, Cidália Lopes e Carlos Ferreira (2015), no âmbito da complexidade do sistema fiscal português para os Contabilistas Certificados, utilizando um questionário direcionado a CC e veio mostrar que a grande maioria dos profissionais de área da contabilidade (89% da amostra) considera o sistema em causa, complexo ou muito complexo.

Os CC dividem a complexidade fiscal em dois grupos: complexidade legal e complexidade de cumprimento, sendo a primeira direcionada para a complexidade da própria legislação, a sua dimensão e a sua ambiguidade. E a complexidade de cumprimento subdividem em duas, uma reflete o trabalho interno do contabilista (preparação contabilística para efeitos fiscais) e a segunda subdivisão esta relacionada com o cumprimento das obrigações declarativas (Borrego et al., 2015).

**Figura 2- Complexidade Fiscal**



Fonte: Elaboração Própria

A tabela 6 revela a perceção dos CC do nível e complexidade do sistema fiscal português que 39,5% dos inquiridos consideram muito complexo e apenas uma minoria (10,9%) sente baixa complexidade, isto significa que, para cerca de 90% dos profissionais classifica o nível de complexidade é complexo. Este estudo vai de encontro com o estudo de McKerchar (2005) que concluiu que 99% dos profissionais em questão consideram o sistema fiscal australiana muito complexo (Borrego et al., 2016).

**Tabela 8 - Perceção dos CC o nível de complexidade do sistema fiscal português**

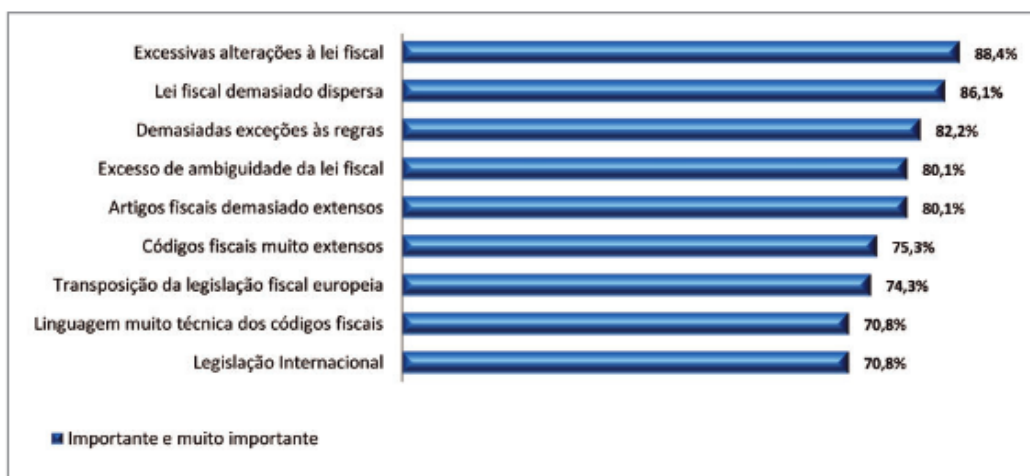
| Perceções dos CC  | Escalões           | N   | %      |
|---|--------------------|-----|--------|
| Nível de complexidade do sistema fiscal<br>▪ Moda e mediana: Complexo | Baixa complexidade | 108 | 10,90% |
|   | Complexo           | 493 | 49,60% |
|   | Muito complexo     | 393 | 39,50% |

Fonte: Estudo de Borrego et al. (2016)

Os níveis de complexidade refletidos na tabela anterior podem ser justificados pela pequena dimensão das empresas tratadas por estes profissionais, em virtude de estudos já efetuados sobre a complexidade nas empresas, demonstram que as atividades com menor dimensão são mais afetadas pelos efeitos negativos da complexidade fiscal e tem menos capacidade para fazer frente as dificuldades criadas pela complexidade, como por exemplo ambiguidade fiscal (Borrego et al., 2016).

O gráfico 5 expressa os fatores que os contabilistas consideram como as principais causas da elevada complexidade na perspetiva legislativa, e este mostra-nos que o fator principal para a elevada complexidade são as excessivas alterações na lei fiscal, com 88,4%, e em segundo lugar com 86,1% encontra-se o fator da lei fiscal ser demasiado dispersa, sendo estes os dois principais causadores de complexidade exigindo uma necessidade de constante atualização dos profissionais perante à legislação, podendo assim ser necessário inserir uma cláusula que consiga trazer mais estabilidade à nossa legislação, alias como já existe em outros sistemas fiscais (Borrego et al., 2016).

**Gráfico 5 - Fatores da perceção da complexidade dos CC na perspetiva legislativa**



Fonte: Estudo de Borrego et al. (2016)

Como já referido, anteriormente, quando os níveis de complexidade se encontram demasiado elevados tem consequências na própria sociedade, incluindo mesmo os profissionais das áreas, que ao sentirem esta tensão criada pela complexidade, tendam a modificarem o seu comportamento e trabalho em contexto fiscal e, isto pode trazer impactos diretos nos níveis de incumprimento em qualquer umas das suas funções (assessoria de contribuintes ou cumprimento de obrigações dos seus clientes) (Afonso, 2015; Borrego et al., 2016).

Existindo assim, profissionais mais propícios a incorrem em incumprimento fiscal devida à complexidade do sistema fiscal português, a tabela 5 demonstra que 45,9% dos inquiridos declararam, que pelo uma vez durante a sua atividade profissional, já incorreram em incumprimento fiscal devido ao grau de complexidade. Apesar de, 49,2% terem respondido que nunca incorreram em incumprimento, existe um número significativo de profissionais qualificados e com experiência que assinalou o contrário, e isto sim, é preocupante e mostra a necessidade de intervenção do legislador (Borrego et al., 2016).

**Tabela 9 - A relação entre a complexidade e o incumprimento fiscal na atividade dos CC**

| Questão   | Sim   | Não   | Não quis responder |
|---|-------|-------|--------------------|
| Já entrou alguma vez em incumprimento fiscal devido à complexidade do sistema fiscal português? | 45,9% | 49,2% | 4,9%               |

Fonte: Estudo de Borrego et al. (2016)

Após a análise do estudo elaborado por Borrego et al. (2016), concluímos que existe uma conexão entre complexidade fiscal e os níveis de incumprimento das obrigações fiscais, em contexto de profissionais especializados, e quando até os mais especializados cometem incumprimentos, como será o com os contribuintes que são leigos neste contexto, revela-se aqui um problema profundo.

## **Capítulo II – Metodologia de Investigação**

Este capítulo inicia-se com o enquadramento da investigação que incluiu as opções metodológicas aplicadas no presente estudo, seguindo-se a exposição da questão de investigação e os objetivos da mesma. Ainda, são apresentadas as técnicas de recolha e análise dos dados obtidos. Finalmente, é caracterizada a população-alvo deste estudo.

### **2.1. Enquadramento**

A investigação científica é um instrumento bastante eficaz e produtivo no processo de gerar e testar conhecimento, dado que é um processo que permite resolver problemas relacionados o estudo de fenómenos da vida real, procurando percebê-los, interpretá-los e retirar um novo conhecimento, é uma forma ordenada e sistemática de alcançar respostas para as hipóteses da investigação em causa (Fortin, 1996).

De acordo, com a autora referida, o método é um elemento dinâmico e decisivo na criação teórica, transformando o fenómeno em estudo em conhecimentos científicos, classificando-o como um aglomerado de procedimentos de foro intelectual e técnico que culminam na produção de novos conhecimentos.

O fenómeno em estudo é o impacto dos mecanismos de controle no cumprimento das obrigações tributárias no combate à fraude e evasão fiscal, existindo várias investigações sobre alguns pontos deste fenómeno, como é o caso do questionário elaborado por Pinheiro (2017) que provou que o incentivo “Fatura da sorte” é pouco relevante no momento do pedido de fatura. Ao contrário, do “e-fatura”, que após uma pesquisa exploratória de base documental considerou uma boa implementação e que veio trazer uma evolução ao Sistema Fiscal Português, já as investigações de Melo (2018) e Silva (2019), também de base documental, comprovaram que após a implementação do “e-fatura” houve um aumento considerável da receita fiscal.

O “SAF-T” foi estudado por Vinhas (2019) que tinha intuição de provar, através de um modelo de regressão linear, que este também era relevante para a ampliação da receita fiscal, o mesmo não aconteceu, mas deveu-se a limitações do estudo, pois tudo indica para que este seja relevante.

Mas, com a investigação de Vicente et al (2017), verificamos que o “SAF-T” não é só útil para cumprir as obrigações tributárias, com o relatório desenvolvido pelos autores é possível compreender facilmente as informações que nele constam e estas são importantes para os contabilistas e para os contribuintes (elaboração de controle interno, por exemplo). Por fim, Arsénio (2017) elaborou uma investigação com uma metodologia qualitativa em que concluiu que os cidadãos têm um papel muito importante na redução do nível de economia paralela do país, ou seja, um aumento da receita fiscal.

Já no âmbito do estudo de Borrego et al. (2016), concluímos que existe uma conexão entre complexidade fiscal e os níveis de incumprimento das obrigações fiscais, em contexto de profissionais especializados, e quando até os mais especializados cometem incumprimentos, como será o com os contribuintes que são leigos neste contexto, revela-se aqui um problema profundo.

Segundo Fortin (1996) há dois métodos que cooperam no desenrolar do processo do conhecimento, sendo eles o método quantitativo e o método qualitativo.

Método quantitativo:

*“É um processo sistemático de colheita de dados observáveis e quantificáveis. É baseado na observação de factos objetivos, de acontecimentos e fenómenos que existem independentemente do investigador. Assim, esta abordagem reflete um processo complexo, que conduz a resultados que devem conter o menor enviesamento possível.”*

Método qualitativo:

*“Está preocupado com uma compreensão absoluta e ampla do fenómeno em estudo. Ele observa, descreve, interpreta e aprecia o meio e o fenómeno tal como se apresentam, sem procurar controlá-los. O objetivo desta abordagem de investigação utilizada para o desenvolvimento do conhecimento é descrever ou interpretar mais do que avaliar.”*

Contudo, a metodologia adotada é um conjunto dos dois métodos referenciados, na primeira fase do estudo empírico utilizei uma metodologia quantitativa, utilizando como ferramenta de pesquisa o questionário direcionado apenas a CC e ROC, orientados para obtermos restas às cinco hipóteses de investigação, e estes serviram para recolher e tratar dados numéricos. E na segunda parte, optou-se por uma abordagem qualitativa para executar a observação, descrição e interpretação dos resultados obtidos referentes ao fenómeno em estudo.

Também podemos classificar a pesquisa como exploratória e descritiva. Exploratória na medida em que se pretende criar uma maior familiaridade com o tema e aumentar o conhecimento sobre os mecanismos de controle da fraude e evasão fiscal e os seus impactos. Descritiva, uma vez que, se procura recolher informação produzida por uma amostra de Contabilistas Certificados e Revisores Oficiais de Contas, através de um questionário.

## **2.2. Objetivos e hipótese de investigação**

O grande objetivo desta investigação será estudar o impacto dos mecanismos de controle da Autoridade Tributária e Aduaneira nos seus cinco âmbitos: relação do contribuinte com a AT, relação institucional, operacional, penal e legislativo que têm vindo a ser apresentadas pelo estado, tem como fim, a redução da fuga ao imposto, e por consequência redução da Economia Não Registada (ENR). Assim sendo, procuro que este estudo análise qual o impacto dos mecanismos de controlo da AT na receita fiscal, bem como, na Economia Não Registada. E abordar um pouco os temas do cruzamento de dados que a AT efetua para comprovar que as informações prestadas pelos contribuintes são verídicas e da complexidade fiscal presente no nosso país, principalmente, devido ao excesso de legislação.

Com o estudo procuro responder as seguintes hipóteses:

- H1: Os mecanismos de controle diminuem as oportunidades de fuga aos impostos e ao ENR?
- H2: O controle de cumprimento das obrigações tributárias reduz a fraude e evasão fiscal?
- H3: Qual a importância do cruzamento de dados para o combate à fraude e evasão fiscal?
- H4: O contribuinte participa no combate à fraude e evasão fiscal?
- H5: A diminuição da complexidade fiscal contribui para o combate à fraude e evasão fiscal?

### **2.3. Técnica de recolha de informação**

Este questionário foi elaborado através de uma plataforma da google, denominada Google Forms, que permite a elaboração do questionário, divulgação do mesmo e recolha das informações. É uma plataforma dinâmica, simples e de fácil a acesso, uma vez que, é gratuita.

O questionário esteve disponível para resposta durante um mês, tendo início no dia 1 de agosto de 2022 e terminou a 31 de agosto.

A divulgação iniciou no dia 1 de agosto de 2022 e foi executada das seguintes formas:

- Envio de e-mail para todos os profissionais nossos conhecidos e pedir a estes para divulgarem com os seus colegas;
- Envio para os contactos de LinkedIn;
- Pedido de divulgação à Ordem dos Contabilistas Certificados, que se prontificou de imediato e partilhou nas suas plataformas digitais<sup>40</sup>;
- Pedido de divulgação à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;
- Partilha do questionário em plataformas digitais como Facebook e LinkedIn nos grupos de contabilistas, tais como, todos contam com Paula Franco, Contabilistas.net e Contabilidade PT.

### **2.4. Caracterização dos participantes**

A amostra é constituída por 186 pessoas, das quais 178 são Contabilistas Certificados e os restantes são Revisores Oficiais de Contas, sendo a maioria do género feminino (124 mulheres e 62 homens).

A amostra contém profissionais dos vários escalões etários, sendo constituída por 22 profissionais com idades entre os 20 e 35 anos, 89 profissionais com idades entre os 35 e 50 anos, 67 profissionais com idades entre 50 e 65 anos e 8 profissionais com mais de 65 anos.

No que diz respeito aos anos de experiência na área, cerca de 26% tem até 10 anos de experiência, 34,95% são profissionais com experiência entre 10 e 20 anos, 31,72% são profissionais com

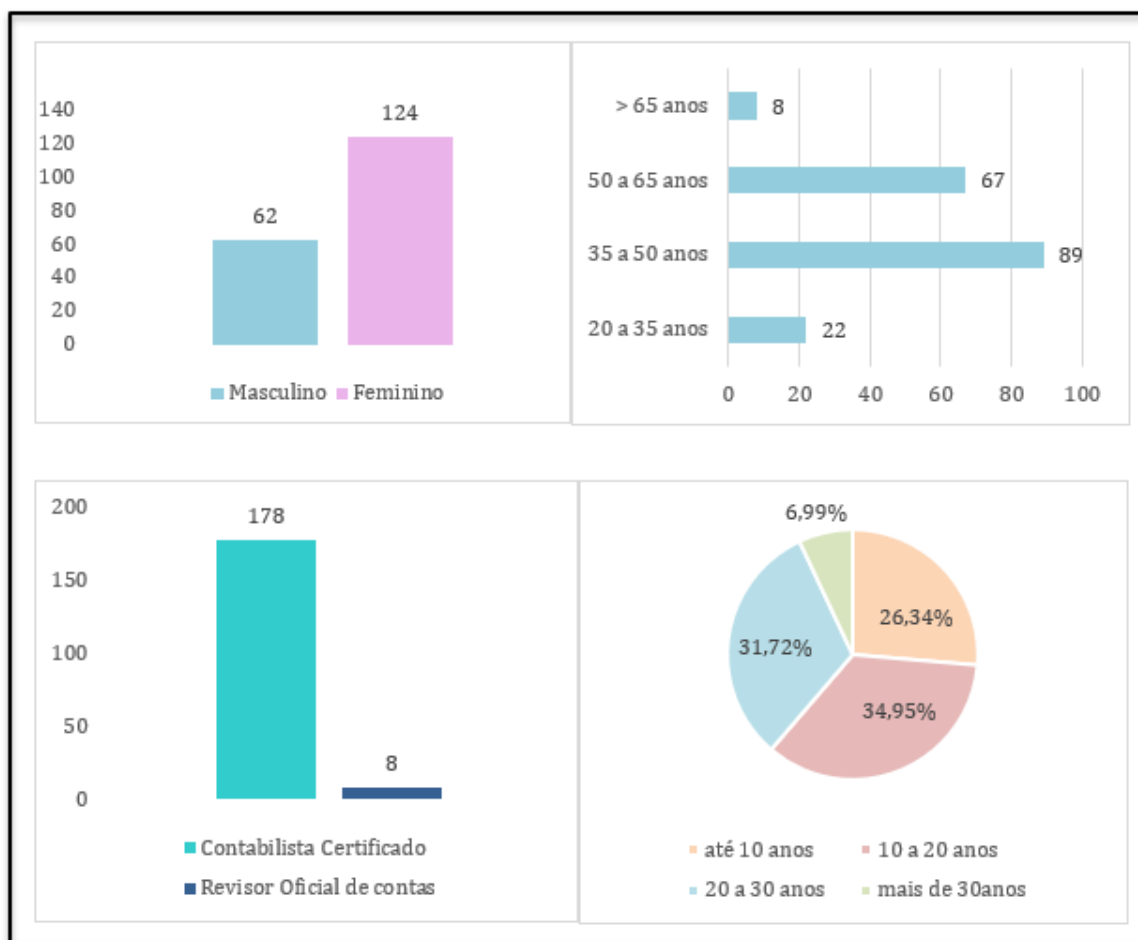
---

<sup>40</sup> Link para a divulgação da ordem: [Notícias - Inquérito - Os mecanismos de controlo da AT para o cumprimento das obrigações tributárias - OCC - Ordem dos Contabilistas Certificados](#)

experiência compreendida entre 20 e 30 anos e os restantes 6,99% contém mais de 30 anos de experiência.

É possível verificar que o participante com mais anos de experiência como Contabilista Certificado ou Revisor Oficial de Contas, tem 55 anos de experiência profissional na área e, contrariamente, o participante com menos anos na área tem 6 meses de experiência, sendo que a média do tempo de experiência na área se encontra nos 17,53 anos.

**Gráfico 6 – Caracterização da amostra**



Fonte: Elaboração Própria



## Capítulo III – Estudo Empírico

Neste capítulo são apresentados os dados resultantes da análise dos questionários, que se realizaram no âmbito do presente estudo. Este questionário está dividido em duas partes: a primeira é composta por quatro questões que abordam o enquadramento e o diagnóstico do inquirido, que foram apresentadas no capítulo anterior, no ponto referente à caracterização da amostra e a segunda parte é constituída por dezasseis questões que vão de encontro as cinco hipóteses de investigação.

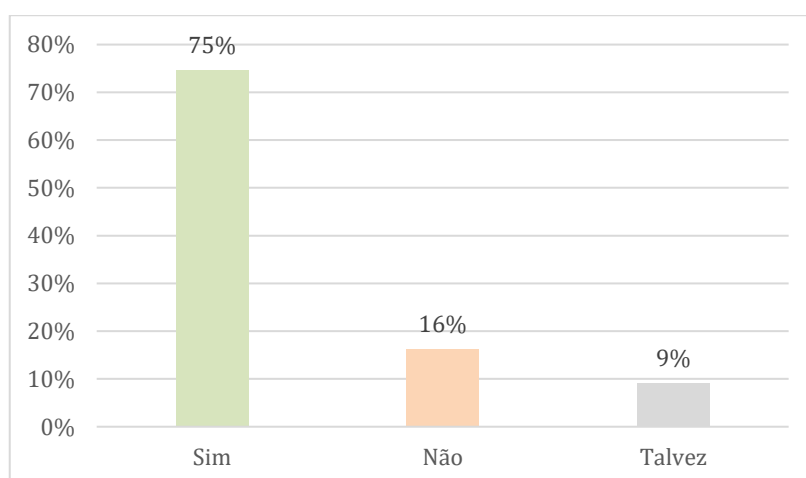
E por fim, será interpretado os resultados de forma a perceber se as hipóteses elaboradas no âmbito deste estudo, podem ser consideradas como corretas ou não.

### 3.1. Apresentação de resultados

Para a apresentação de resultados recorreu-se à elaboração de gráficos através dos dados recolhidos na plataforma Google Forms. Seguiram-se dezasseis gráficos, cada um corresponde a uma pergunta do questionário em questão.

Na primeira questão, é requerido aos inquiridos que opinem sobre o papel que o contribuinte desempenha no combate à fraude fiscal. De acordo com o gráfico abaixo, 75% (139 inquiridos) consideram que o papel desempenhado pelo contribuinte é fundamental, 16% (30 elementos) afirma não ser fundamental e 9% (17 inquiridos) responderam que talvez seja um papel fundamental.

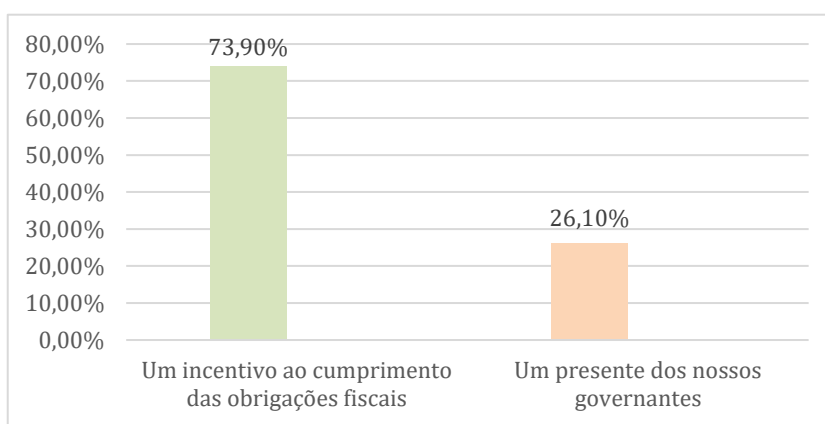
**Gráfico 7 – Papel do contribuinte no combate à fraude e evasão fiscal**



Fonte: Elaboração Própria

Na segunda questão é pedido aos inquiridos para indicarem qual objetivos dos mecanismos de controle destinados aos contribuintes (e-fatura, das deduções à coleta de IRS, o IVAucher e a fatura da sorte), se um incentivo ao cumprimento das obrigações fiscais, ou se um presente dos nossos governantes, e o primeiro referido obteve a maioria, com 73.9% (136 inquiridos) e os restantes 26,1% (52 inquiridos) optaram pelo segundo objetivo.

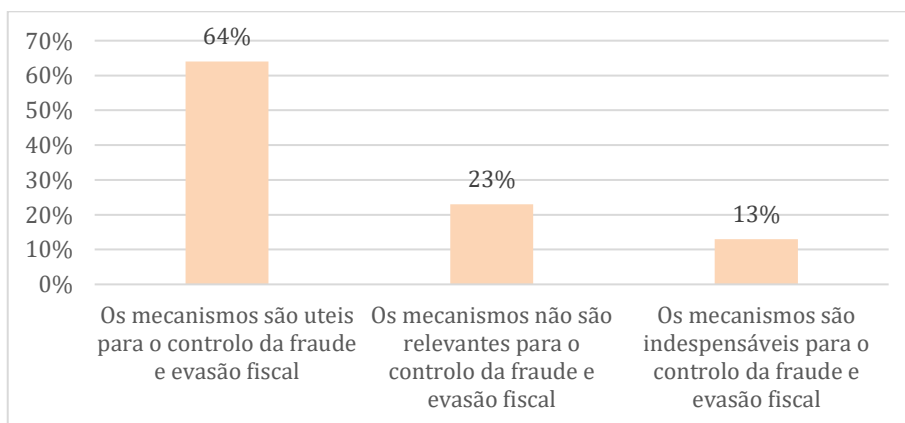
**Gráfico 8 – Importância do e-fatura, das deduções à coleta de IRS, do IVAucher e da fatura da sorte**



Fonte: Elaboração Própria

A questão número 3 aborda a utilidade dos mecanismos de controlo (deduções ao IRS, fatura da sorte, IVAucher), como forma de incentivos para o contribuinte exigir fatura nas suas despesas. Dos Contabilistas Certificados e Revisores Oficiais de Contas inquiridos, 64% (119 elementos) considera-os úteis para o combate à fraude e evasão fiscal, 23% (43 inquiridos) acreditam que estes são dispensáveis e os restantes 13% (24 elementos) Considera os demais indispensáveis para o combate da fraude e evasão fiscal.

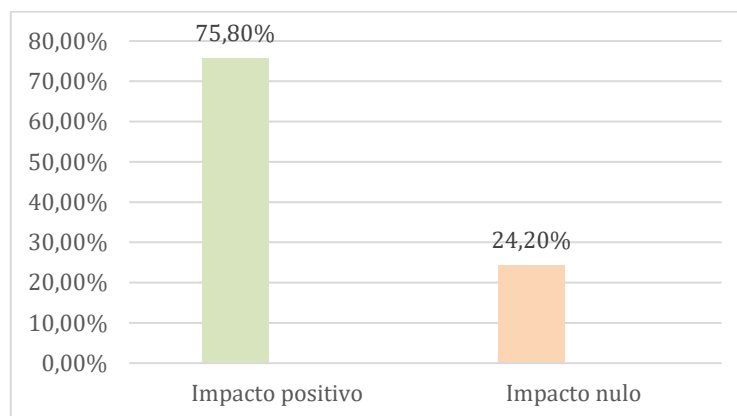
**Gráfico 9 - Utilidade dos mecanismos de controlo no combate à evasão e fraude fiscal**



Fonte: Elaboração Própria

Quanto ao impacto dos mecanismos de controlo no combate à fraude e evasão fiscal, está expresso no gráfico seguinte. A maioria dos profissionais abordados indicou que o impacto é positivo 75,8% (141 questionados), enquanto os 24,2% (45 elementos) refere que percebem um impacto nulo.

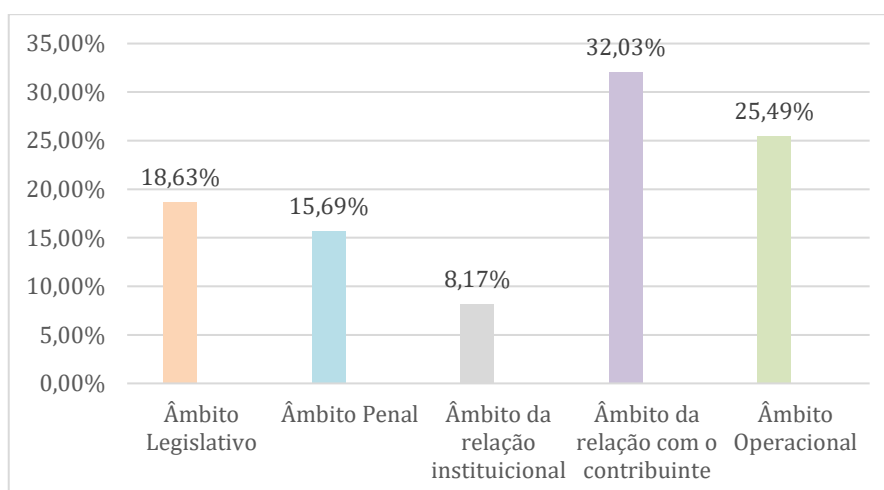
**Gráfico 10 - Impacto dos mecanismos de controle no combate à fraude e evasão fiscal**



Fonte: Elaboração Própria

No que toca aos domínios que mais contribuem para a deteção e combate da fraude e evasão fiscal, os profissionais colocaram o âmbito da relação com o contribuinte como o que mais contribui (32,03%), já com 25,49% ficou o âmbito operacional, em seguida com 18,63% encontra-se o âmbito legislativo, em quarta posição, com 15,69%, âmbito penal e por fim o considerado menos contributivo o âmbito da relação institucional (8,17%).

**Gráfico 11 - Domínios mais relevantes**

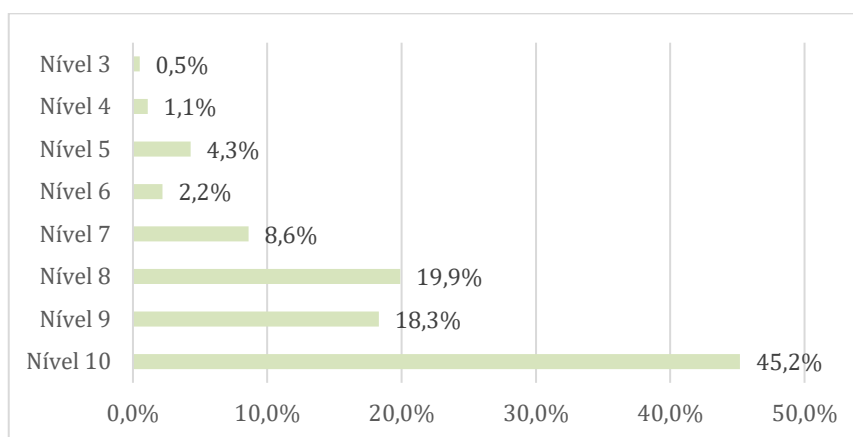


Fonte: Elaboração Própria

A questão seguinte evidencia-se por ser uma das mais fulcrais deste estudo, onde os inquiridos classificam numa escala de nada importante (Nível 0) a muito importante (Nível 10), a importância do cruzamento de dados para o combate à fraude fiscal, em que 10 é muito

importante e 0 é nada importante. A maioria considerou que os cruzamentos de dados são muito importantes, 45,2% (84 profissionais), mas não com maioria absoluta, 19,9% (37 elementos) indicou o nível 8, seguiu-se o nível 9 com 18,3% (34 inquiridos), na quarta posição com 8,6% (16 inquiridos), o nível 5 contém 4,3% (8 profissionais) das opiniões, com 2,2% (4 profissionais), 1,1% (2 inquiridos) votou no nível 4 e por fim, apenas houve 0,5% (1 profissional) indicou o nível 3.

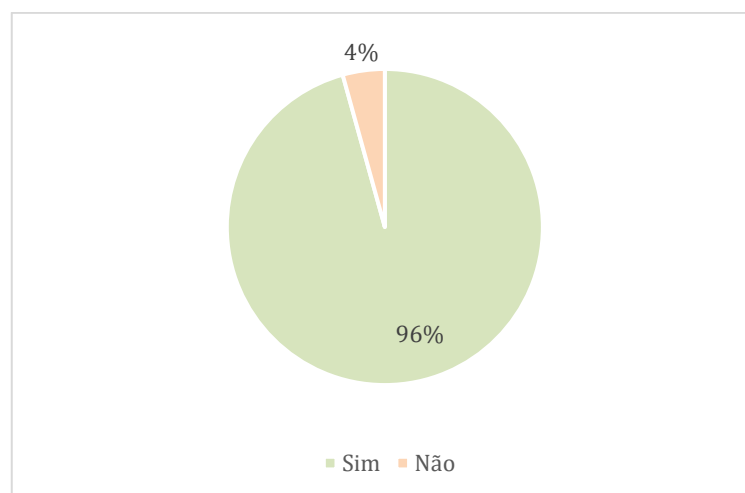
**Gráfico 12 - Nível de importância do cruzamento de dados**



Fonte: Elaboração Própria

Ainda sobre o cruzamento de dados, agora sobre as obrigações fiscais e como podemos ver no gráfico 13, os Contabilistas Certificados e os Revisores Oficiais de Contas foram unânimes a afirmar que os cruzamentos de dados ajudam no cumprimento fiscal, apenas 4% dos inquiridos respondeu que não, ou seja, 8 dos 186 profissionais que responderam.

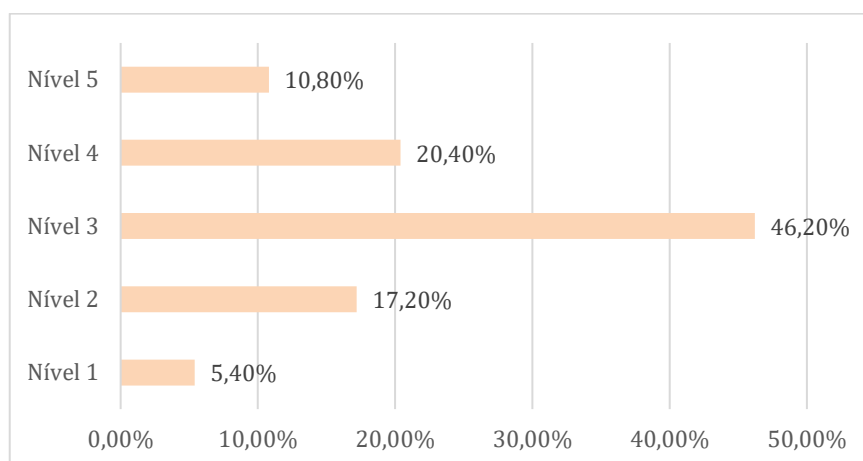
**Gráfico 13 - A participação do cruzamento de dados no cumprimento das obrigações tributáveis**



Fonte: Elaboração Própria

Relativamente ao nível de fraude e evasão fiscal presente em Portugal em percentagem do PIB, numa escala de 0 a 5, 86 inquiridos percecionam um nível 3 (46,2%), 38 inquiridos percecionam um nível 4 (20,4%), 32 inquiridos percecionam um nível 2 (17,2%), o nível máximo obteve 10,8% corresponde a 20 profissionais e, por último, o nível 1 com 5,4%, percecionado por 10 inquiridos.

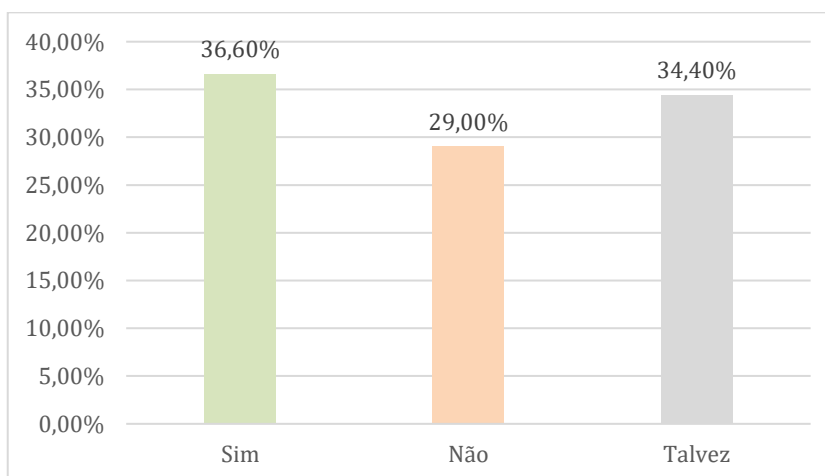
**Gráfico 14 - Nível de fraude e evasão fiscal em Portugal em percentagem do PIB**



Fonte: Elaboração Própria

Voltando aos mecanismos de controlo, nesta pergunta foi pedido aos profissionais que respondessem se os mecanismos eram um impedimento para a fuga ao imposto, a respostas foram bastante distribuídas, não havendo uma resposta unânime, 36% (68 inquiridos) dos profissionais responderam sim, 34,4% (64 questionados) ficaram um pouco indecisos e responderam um talvez e 29% (54 profissionais) afirmaram que não.

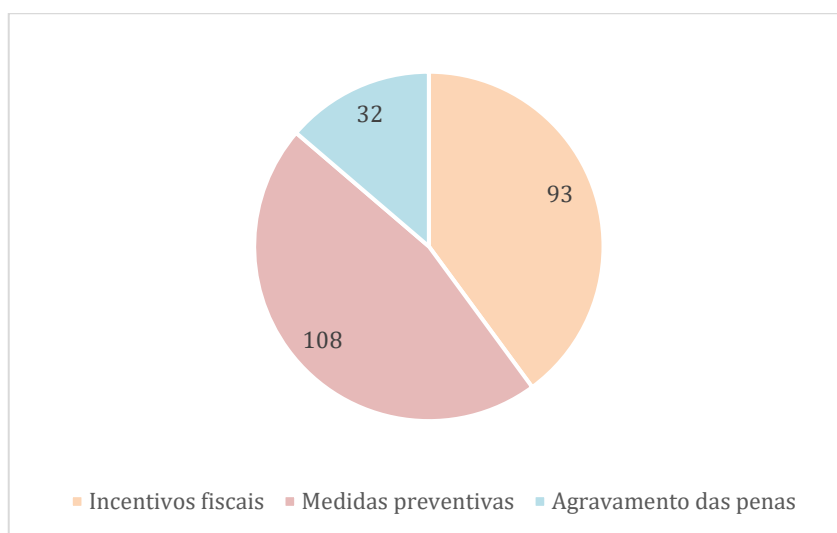
**Gráfico 15 - O contributo dos mecanismos de controlo na limitação da fuga ao imposto**



Fonte: Elaboração Própria

A questão 10 aborda os fatores que proporcionam a redução de fuga ao imposto: incentivos fiscais, medidas preventivas e agravamento das penas, importante dizer que os inquiridos podiam escolher mais que um fator. Para as medidas preventivas votam 108 profissionais, para os incentivos fiscais votaram 93 e o agravamento das penas recebeu apenas 32 votos.

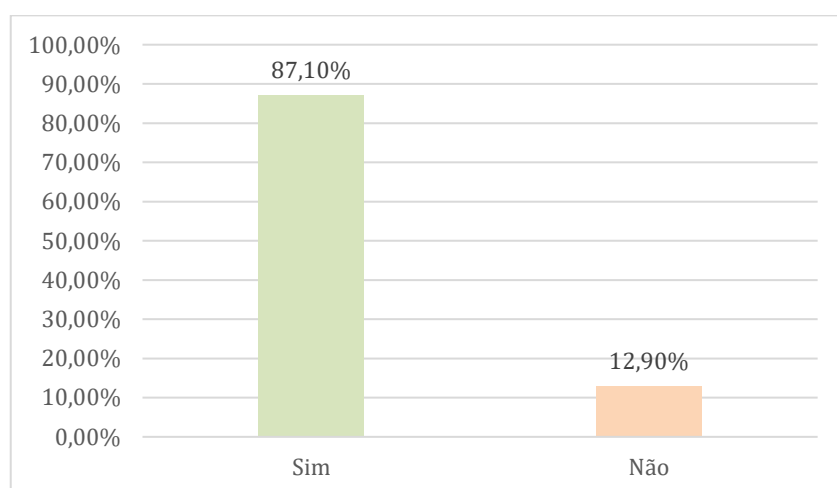
**Gráfico 16 - Fatores de redução da fuga aos impostos**



Fonte: Elaboração Própria

O gráfico 17 demonstra as respostas da questão 11, em que foi questionado aos profissionais se o cruzamento de dados possibilita identificar atos ilícitos e 87,1% (162 elementos) afirmaram que sim e os restantes 12,9% (24 elementos) têm opinião contrária.

**Gráfico 17 - Contribuição do cruzamento de dados na identificação dos atos ilícitos**

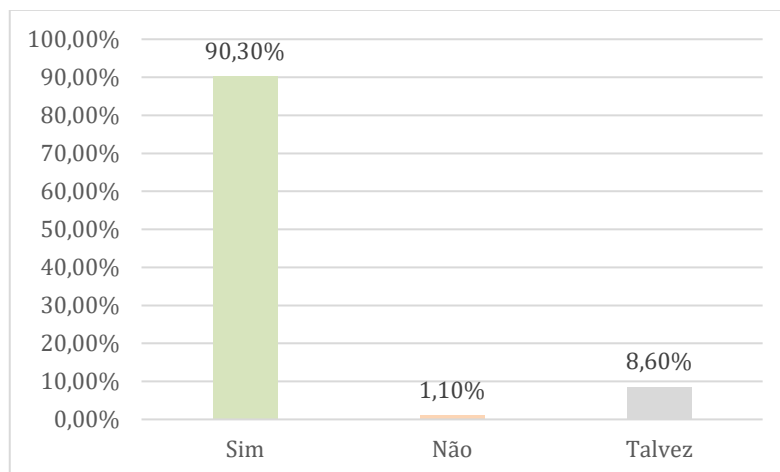


Fonte: Elaboração Própria

Na pergunta 12 do questionário em apresentação, expôs-se o facto de o e-fatura e o SAF-T são ou não, mecanismos que trazem um aumento da possibilidade de cruzamento de dados,

e verificou se que 90,3% (168 profissionais) responderam que sim, 1,1% (2 profissionais) optaram pelo contrário da maioria e 8,6% (16 profissionais) escolheram que talvez estes mecanismos possam ajudar no cruzamento de dados.

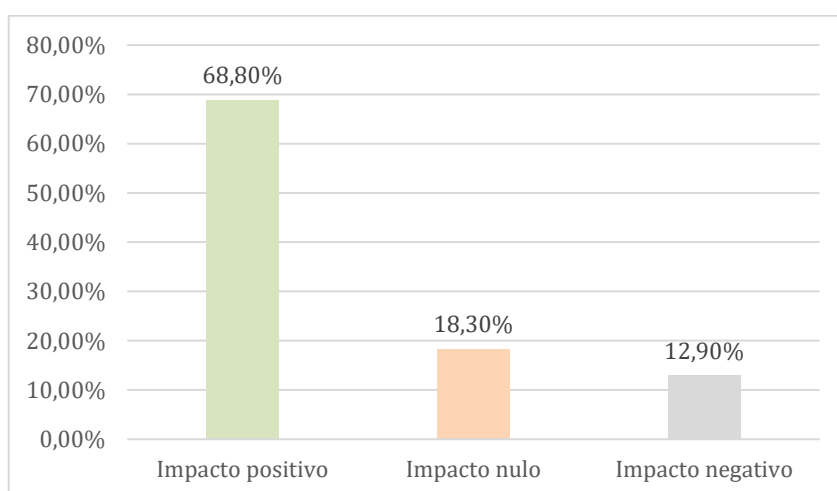
**Gráfico 18 - A contribuição do E-fatura e SAF-T no aumento do cruzamento de dados**



Fonte: Elaboração Própria

Quando questionados sobre o impacto para os contribuintes do aumento do controle fiscal, do cruzamento de dados e das obrigações declarativas, os profissionais num total de cento e oitenta e seis respostas, 68,8% (128 elementos) responderam de forma positiva enquanto 12,9% (24 elementos) responderam de forma positiva e 18,3% (34 elementos) optaram por impacto nulo.

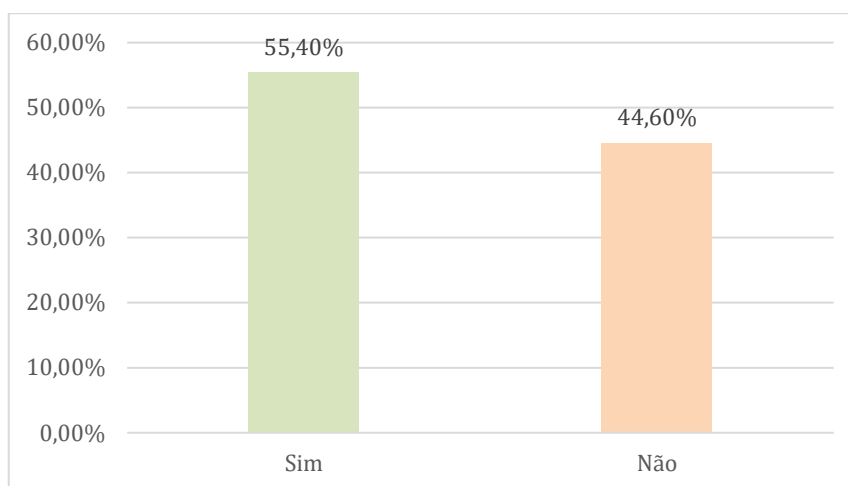
**Gráfico 19 - A percepção pelos contribuintes do aumento do controle fiscal, do cruzamento de dados e do cumprimento das obrigações declarativas**



Fonte: Elaboração Própria

No que diz respeito ao número de mecanismos de controle da fuga ao fisco ter como consequência o aumento da fraude fiscal, 55,4% dos inquiridos tomaram como certo o aumento da fraude fiscal, enquanto 44,6% (83 inquiridos) tem a opinião contrária.

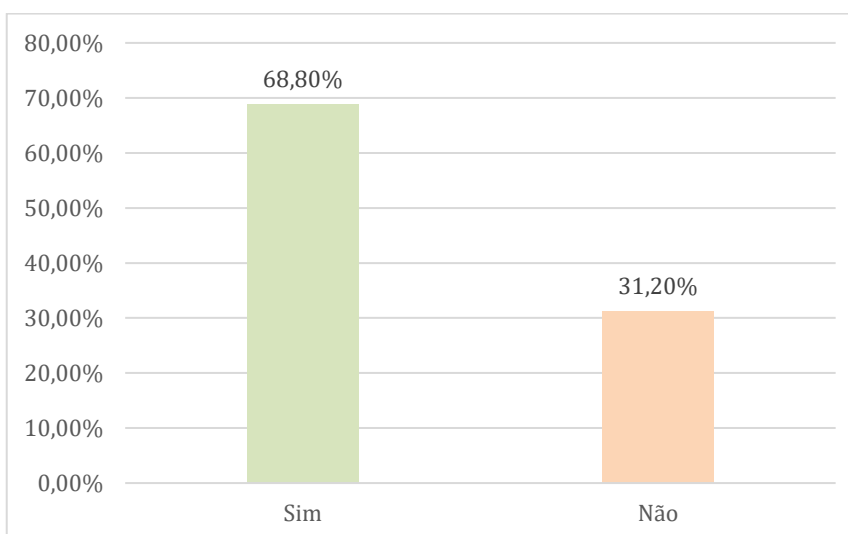
**Gráfico 20 - A contribuição do número de mecanismos de controle da fuga ao fisco no aumento da fraude fiscal**



Fonte: Elaboração Própria

Em relação à complexidade fiscal contribuir para a fraude e evasão fiscal, olhando para o gráfico 21 é claramente notório que os profissionais consideram que o aumento da complexidade fiscal contribui para a fraude e evasão fiscal com 68,8% (128 respostas), mas houve 58 inquiridos (31,3%) que tem opinião oposta.

**Gráfico 21 - A contribuição da complexidade fiscal para a fraude e evasão fiscal**

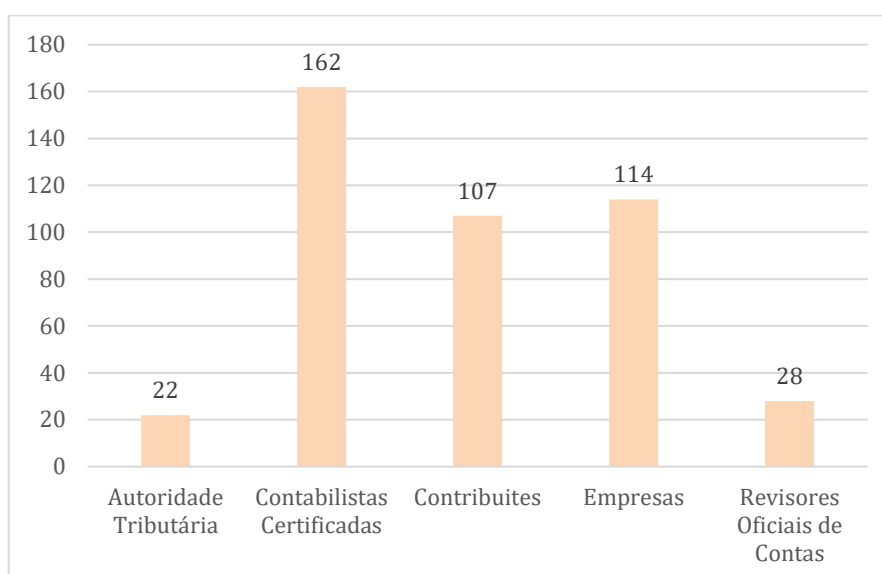


Fonte: Elaboração Própria



Para finalizar, questionam-se aos Contabilistas Certificados e aos Revisores Oficiais de Contas quais dos elementos identificados são os mais afetados pela complexidade fiscal (Autoridade Tributária e Aduaneira, Contabilistas Certificados, contribuintes, empresas, Revisores Oficiais de Contas), sendo que cada inquirido podia optar por mais que um elemento. Os Contabilistas Certificados foram considerados com os mais prejudicados pela complexidade com 162 votos, em seguida surgem as empresas com 114 votos, na terceira posição encontram-se os contribuintes com 107 votos, os Revisores Oficiais de Contas obtiveram 28 votos e em último lugar ficou a AT com apenas 22 votos.

**Gráfico 22 - Os mais afetados pela complexidade fiscal**



Fonte: Elaboração Própria

Ainda sobre a questão anterior, é certo que os inquiridos são na maioria Contabilistas Certificados e que isso pode em parte influenciar as suas respostas nesta questão, mas é importante dizer que bons profissionais e sabedores do seu código deontológico, sabem respeitar o estudo em questão, bem como certamente são pessoas que sabem se colocar na posição dos restantes elementos e verificarem onde sentiriam mais afetados com a complexidade fiscal.

### **3.2. Interpretação de resultados**

Após a apresentação de todas as respostas do questionário, com base nestas respostas e com o estudo teórico apresentado, anteriormente, no capítulo de enquadramento teórico. Apresentamos uma reflexão sobre cada uma das hipóteses fomentadas nesta investigação, comparando o estudo teórico com o estudo empírico.

### **Hipótese 1: Os mecanismos de controle diminuem as oportunidades de fuga aos impostos e ao ENR?**

Em concordância com as 186 respostas obtidas, 64% dos profissionais consideram os mecanismos de controle da AT úteis para a diminuição da fraude e evasão fiscal e por consequência a redução da economia não registada aos quais soma 13% dos profissionais consideram indispensáveis.

Os inquiridos mantiveram a mesma concordância na resposta ao impacto dos mecanismos no combate à fraude e evasão fiscal, sendo unânimes na resposta e apontaram que o impacto é positivo, mas quando questionados se os mecanismos de controle eram um impedimento para a fuga ao fisco as opiniões foram bastante divididas, um pouco indecisos dado que 29% respondeu talvez, ou seja, é um facto que diminuem as oportunidades, toda a amostra concordou e já havia estudos que apontavam neste sentido, bem como os dados apresentados pela própria Autoridade Tributária e Aduaneira, mas não é uma barreira é mais uma atenuante.

Segundo a opinião dos profissionais inquiridos, o domínio que mais contribui para este combate é a relação com o contribuinte, com 32,03%, e que menos contribui é a relação institucional, e perante a pergunta sobre qual o fator que tem mais poder de dissuasão da fuga ao fisco, o eleito foi o incentivo fiscal, mas apenas separado por 15 votos das medidas preventivas.

No entanto, 55,4% dos CC e ROC consideram que facto de número de mecanismos existentes até ao momento não joga a favor deste combate, uma vez que, ao serem um número considerável, tende a aumentar a fraude e evasão fiscal.

### **Hipótese 2: O controle de cumprimento das obrigações tributárias reduz a fraude e evasão fiscal?**

Analisando, a segunda questão do questionário verificamos que aos inquiridos na sua maioria optaram pela seguinte frase: “Para a generalidade das pessoas, o e-fatura, das deduções à coleta de IRS, o IVAucher e a fatura da sorte são um incentivo ao cumprimento das obrigações fiscais.”. Os mecanismos mencionados são direccionados para os contribuintes, com o intuito destes exigirem fatura em todas as suas compras e cumprirem a

entrega das suas obrigações fiscais obtém benefícios fiscais, para conseguirem reduzir as suas despesas fiscais.

Quando estes exercem as funções pretendidas pela AT, não só deixam de fugir ao fisco como “obrigam” que a restante população fuja, ou seja, se uma pessoa se deslocar a um comércio e no final da sua compra exigir fatura, em primeiro obterá uma dedução à coleta de IRS e em segundo fará com que o comerciante emita efetivamente a fatura, caso não emita as finanças através do mecanismo e-fatura e SAF-T a AT irá detetar a irregularidade.

Tendo em conta a resposta à questão sobre o nível de fraude e evasão fiscal em Portugal em percentagem do PIB, 46,2% dos inquiridos consideram que Portugal se posiciona num nível 3, e que existe maior tendência no aumento do que na diminuição, devesse tentar ao máximo controlar o cumprimento da obrigação para potenciar a redução de fraude e evasão fiscal, bem como o ERN.

### **Hipótese 3: Qual a importância do cruzamento de dados para o combate à fraude e evasão fiscal?**

A hipótese 3 é uma hipótese chave nesta investigação, no capítulo I podemos apurar que o cruzamento de dados é um ponto forte no combate destas ilegalidades, este é versátil e consegue atuar em todas as áreas de modo a alertar possíveis ilegalidades.

Quando exploramos as respostas dos nossos profissionais qualificados, concluímos que os resultados vão de encontro à nossa investigação, tornando-se evidente logo que verificamos que o nível de importância do cruzamento de dados escolhido pela maioria foi o nível 10.

Quando foram confortados com a questão sobre se os cruzamentos de dados possibilitavam a identificação de atos ilícitos, a resposta sim obteve-se em 87,1% da amostra, o que veio novamente confirmar o anteriormente dito.

Em relação, à pergunta sobre a ajuda prestada no cumprimento das obrigações fiscais houve de novo a opção pelo sim, desta vez com 96% da amostra, somente 4% contrariou esta opção.

E, por fim, consideraram com 90,3% que os mecanismos de controle e-fatura e SAF-T aumentam a possibilidade de cruzamento de dados.

#### **Hipótese 4: O contribuinte participa no combate à fraude e evasão fiscal?**

Um dos cinco âmbitos da AT é a relação com o contribuinte, e esta tem vindo a crescer exponencialmente, em número de mecanismos adjacentes e em resultados positivos no combate à fraude e evasão fiscal. No momento, em que os inquiridos foram confrontados sobre o papel desempenhado pelos contribuintes foi com maioria absoluta que os profissionais votarem que é um elemento fundamental nesta luta.

As respostas obtidas, mais uma vez, foram de encontro com a literatura estudada, confirmando que a aposta da Autoridade Tributária e Aduaneira se encontra em bom rumo, obtendo um impacto positivo no aumento do controle fiscal, cruzamento de dados e das obrigações declarativas, e os profissionais em questão comprovaram este facto votarem 68.8% no impacto positivo.

#### **Hipótese 5: A diminuição da complexidade fiscal contribui para o combate à fraude e evasão fiscal?**

Como sabemos a complexidade fiscal tem vindo a aumentar ao longo dos tempos e muito deste aumento é instigado pelo aumento do controle fiscal, de modo a erradicar a fraude e evasão fiscal. Os mecanismos aqui estudados são uma fonte de controle fiscal, cruzamento de dados e controle de obrigações fiscais, e em maioria são apresentados como incentivos e tem vindo a ter aceitação dos contribuintes, mas estes são vulneráveis à mudança de comportamento dos contribuintes e no ponto atual, em que já são tantos mecanismos, o cria um pouco de instabilidade nas pessoas, esta é essencialmente provada pela complexidade adjacente ao controlo.

Quando questionámos quais os mais afetados pela complexidade fiscal entre Autoridade Tributária e Aduaneira, Contabilistas Certificados, contribuintes, empresas, Revisores Oficiais de Contas, os Contabilistas Certificados foram considerados com os mais prejudicados pela complexidade, em seguida surgem as empresas e na terceira posição encontram-se os contribuintes, desta maneira inicia-se o aparecimento de resultados contrários aos esperados pela AT e criando um mote para a ocorrência de fraude fiscal, daí 55,4% dos profissionais abordados responderem que o número de mecanismos de controle de fuga ao fisco tem consequência no aumento da fraude fiscal.

Apesar dos mecanismos de controle serem elaborados com o intuito de desmistificar as obrigações fiscais e torna-las mais intuitivas de fácil entrega para os demais contribuintes, mas devido a quantidade de mecanismos existentes até à data consequência o aparecimento da complexidade fiscal especialmente ligada ao âmbito legislativo, e mais uma vez, o estudo empírico vem trazer uma confirmação ao estudo teórico, dado que, a opinião dos CC e ROC é a favor da hipótese que a extensão de mecanismos existentes, aumenta a complexidade fiscal. Em suma, é necessário diminuirmos a complexidade fiscal para combater a fraude e evasão fiscal.

## Capítulo IV - Conclusões

Este estudo debruçou-se na análise do impacto dos mecanismos de controlo da Autoridade Tributária e Aduaneira no combate à fraude e evasão fiscal, bem como, na Economia Não Registada. E abordou um pouco os temas do cruzamento de dados, que a AT efetua para comprovar que as informações prestadas pelos contribuintes são verídicas e da complexidade fiscal presente no nosso país, principalmente, devido ao excesso de legislação.

Verificamos assim, que a fraude se encontra subjacente a um comportamento ilícito do contribuinte individual ou coletivo, mas o que levará a estes a cometerem. A evasão fiscal é um fenómeno social, bastante complexo, que implica um aproveitamento abusivo de um regime jurídico mais benéfico para o contribuinte. Este é comum em todos países, por muito controle que haja por parte das entidades reguladoras, está presente na maioria dos países (Afonso, 2015; Viana, 2016).

A Economia Não Observada resulta de comportamentos desviantes de contribuintes, podendo estes serem independentes, empresas ou instituições. O ERN inclui a economia informal e o autoconsumo, rubricas de ajuda social e alívio de sofrimento das populações mais frágeis. (Afonso, 2014; Freitas, 2016).

O combate à fraude e evasão fiscal, assim como, à economia paralela está sempre presente nos relatórios de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscal”, existindo uma grande convicção que os consumidores finais são fundamentais para o combate a estes fenómenos, e a exigência de fatura é um início importante.

Segundo o estudo de Arsénio (2017) concluiu-se que os cidadãos têm um papel muito importante na redução do nível de economia paralela do país, ou seja, um aumento da receita fiscal e os resultados do nosso estudo apontam para o mesmo desfecho.

Neste combate estão envolvidos vários mecanismos de controle da AT, distribuídos por cinco âmbitos: relação do contribuinte com a AT, relação institucional, operacional, penal e legislativo. Através de um estudo efetuado nos Estados Unidos confirmou-se que as generalidades das pessoas não gostam de pagar impostos e que é necessário a existência de incentivos para que as obrigações sejam cumpridas (Lamberton et al., 2013). Partindo deste ponto, o Estado promoveu mecanismo de controlo com base em incentivos ao cumprimento das obrigações fiscais, como por exemplo, o e-fatura, as deduções à coleta, o IVAucher,

entre outras, mais relacionadas com o contribuinte, que estão a sortir grandes efeitos positivos, estes últimos, segundo a AT, são visíveis com o grau de adesão dos contribuintes ao sistema e-fatura em vindo a aumentar diariamente, considera-se que está a haver uma redução de possibilidades para o fenómeno ERN.

Os profissionais do nosso questionário afirmam que estes mecanismos de controle, atuam como forma de incentivos ao cumprimento das obrigações fiscais e que estes apresentam um impacto positivo no combate à fraude e evasão fiscal.

A opinião de Mendes (2019) corrobora estas conclusões, pois está convicto que o e-fatura é o instrumento mais poderoso no combate à fraude e à invasão fiscal que nós tivemos nos últimos anos, e as investigações de Melo (2018) e Silva (2019) comprovaram que após a implementação do “e-fatura” houve um aumento considerável da receita fiscal.

Contudo, sabemos que nem tudo nos mecanismos de controle corre como esperado, existem sempre consequências e a consequência mais visível é a complexidade fiscal criada pelo excesso de mecanismos existentes, o somatório dos mecanismos desenvolvidos nos 5 âmbitos, em que o âmbito que mais contribuiu para a complexidade ser o legislativo.

O cruzamento de dados tem vindo a ser um ponto fundamental para encontrar e travar muitas fraudes fiscais e a AT, ao longo dos anos, tem diversificado a sua atuação perante este assunto. Este cruzamento de informação é efetuado por várias vias de comunicação entre várias instituições nacionais e internacionais. A sua importância é de nível 10, numa escala de 0 a 10, segundo os profissionais que responderam ao nosso questionário e a relevância que a AT lhe atribuiu demonstra o mesmo.

Conclui-se, então, que os mecanismos são instrumentos que obtêm um impacto positivo no combate à fraude e evasão fiscal, apesar da complexidade criada pelos mesmos, ainda assim, consegue diminuir as oportunidades de fuga ao imposto e reduz o ENR. O contribuinte tem sido uma peça importante neste trabalho, colaborando para o melhor economia e cumprimento das obrigações fiscais, quanto mais os contribuintes cumprirem os seus deveres, mas eficaz é o cruzamento de dados, ou seja, é mais capaz de encontrar possíveis infratores.

## **Importância desta investigação**

É importante desmistificar o trabalho que é desenvolvido à nossa administração pública, mostrar á nossa população que há trabalho a ser feito, para escrutinar as fraudes e evasões fiscais que tanto entristece o nosso povo, mostrar que a ainda vale a pela ser um contribuinte cumpridor e que quantos mais formos, melhor será o nosso sistema e que mais facilmente as nossas autoridades iram chegar aos contribuintes infratores.

*“Reunir-se é o começo. Ficar juntos é um progresso. Trabalhar juntos é sucesso.”*

Henry Ford

## **Limitações:**

Nas investigações científicas é comum existirem algumas limitações e a presente investigação também apresenta limitações, considerando a maior limitação deste estudo foi pouca adesão por parte de Contabilistas Certificados e Revisores Oficiais de Contas, sendo que ROC foi pior, houve pouca ajuda por parte da ordem e poucos grupos que deram acesso a publicar o inquérito.

Outra limitação, é como o questionário foi divulgado apenas por plataformas digitais existe sempre a dúvida acerca de quem realmente respondeu ao inquérito, havendo sempre a salva guarda que este apenas foi enviado para os profissionais anteriormente referidos.

## **Sugestões para futuras investigações**

Como sugestão para estudos futuros, sugere-se uma amostra superior e aprofundar o impacto da complexidade fiscal. Seria também interessante explorar a opinião dos contribuintes, uma vez que, desempenham um papel fundamental na redução fuga ao imposto, bem como na diminuição da economia não registada.



## Referências bibliográficas

- Afonso, O. (2014). A Economia Não-Registada em Portugal. *Observatório de Economia e Gestão de Fraude*, 1–35.
- Afonso, O. (2015). Motivações para a fraude e evasão fiscais. *OBSERVATÓRIO CONTRA A FRAUDE*.
- Amorim, J. C. (2007). *Algumas medidas de combate à evasão fiscal*.
- Arsénio, A. R. V. (2017). *Combate à evasão fiscal em Portugal: Impacto da implementação do sistema e-fatura (Dissertação de Mestrado em Gestão Fiscal, Instituto Superior de Gestão, Lisboa, Portugal)*.
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2022). *IVA AUTOMÁTICO +*.
- Borrego, A. C., Lopes, C., & Ferreira, C. (2016). Perceção dos Contabilistas Certificados sobre a complexidade fiscal: O caso português. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, 15(3), 66–83.  
[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-44642016000300005&lang=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-44642016000300005&lang=pt)
- Borrego, A. C., Lopes, C. M. M., & Ferreira, C. M. S. (2015). *O impacto da idade e do género na sua percepção de complexidade fiscal e na sua propensão para o incumprimento fiscal*.
- Collins, Julie, H., Milliron, V. C., & Toy, D. R. (1992). Determinants of Tax Compliance: A Contingency Approach. *Journal of the American Taxation Association*, 14, 1–29.
- Costa, D. (2018). *Os custos de cumprimento e o e-fatura em Portugal: A percepção dos contribuintes individuais*. 1–77. <http://hdl.handle.net/10400.26/27760>
- Costa, E. M. da. (2021). Programa «IVAucher». *Vida Económica*, 14.
- Cressey, D. R. (1950). The Criminal Violation of Financial Trust. In *American Sociological Review* (Vol. 15, pp. 748–753).
- Davenport, T. H., & Dyché, J. (2013). *Big Data in Big Companies*.
- Ferreira, F. (2021). IVAucher um estímulo ao consumo. *Negócios*, 25.
- Fortin, M.-F. (1996). O processo de investigação: da conceção à realização. *Lusociência – Edições Técnicas e Científicas*.
- Franco, P. (2022). Contabilistas querem revogar “Big Brother scal.” *ECO - Economia Online*. <https://eco.sapo.pt/2020/10/09>
- Freitas, J. A. (2016). Economia paralela. *O Jornal Económico*.  
<https://jornaleconomico.pt/noticias/economia-paralela-84450>
- Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças. (2021). *Associações de empresas do setor dos combustíveis parceiras no lançamento do desconto “AUTOvoucher.”*

- Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças. (2022). *COMUNICADO DE IMPRENSA 07 de março*. [www.ivaucher.pt](http://www.ivaucher.pt).
- James, S., & Edwards, A. (2008). Developing Tax Policy in a Complex and Changing World. *Economic Society of Australia*, 38(1), 35–53. [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(08\)50005-1](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(08)50005-1)
- Kaplow, L. (1996). *HOW TAX COMPLEXITY AND ENFORCEMENT AFFECT THE EQUITY AND EFFICIENCY OF THE INCOME TAX*. 49(1).
- Lamberton, C. P., de Neve, J.-E., & Norton, M. I. (2013). Eliciting Taxpayer Preferences Increases Tax Compliance. In *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2365751>
- Magalhães, J. (2014). Estado deve repensar e diversificar as suas fontes de financiamento. *ENTREVISTA*, 6–15.
- Marques, C. G., Almeida, P., Pires, C. P., Dionisio, M., Días, I. I., Pedro, J. P., & Pedro, J. P. (2021). STUDY ABOUT THE IMPORTANCE OF E-FATURA AND IVAUCHER IN THE TOURISM AND CULTURE SECTORS IN PANDEMIC TIMES. In *Journal of Tourism and Heritage Research* (Vol. 4).
- Mendes, A. M. (2019). “E-fatura é o instrumento mais poderoso no combate à fraude scal dos últimos anos.” <https://eco.sapo.pt/entrevista/e-fatura-e-o-instrumento-mais-poderoso-no-combate-a-fraude-fiscal-dos-ultimos-anos/>
- OCC. (2007). *CUSTOS DE CUMPRIMENTO : A OBRIGAÇÃO DO SAF-T DA CONTABILIDADE*.
- OCC. (2020). *SAF-T (PT) - Contabilidade*.
- OCDE. (2002). *Measuring the non-observed economy : a handbook*. OECD.
- Palma, C. C. (2009). IVA-A nova Directiva e o Regulamento para o combate à fraude nas transacções intracomunitárias. *TOC 107 - Fevereiro 2009*, 38 a 42. [https://www.occ.pt/downloads/files/1235574700\\_38a42\\_fiscalidade.pdf](https://www.occ.pt/downloads/files/1235574700_38a42_fiscalidade.pdf)
- Pinheiro, J. M. (2017). *CUMPRIMENTO FISCAL : FATORES QUE INFLUENCIAM O PEDIDO DE FATURA COM NIF (Dissertação de Mestrado em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais , Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal)*.
- Quintã, M. (2006). O comportamento dos agentes económicos num contexto de economia não observada. In *Vida Económica*.
- Santos, A. (2016). Reforço do cruzamento de dados entre AT e Segurança Social. *Expresso*. <https://expresso.pt/economia/2016-10-14-Reforco-do-cruzamento-de-dados-entre-AT-e-Seguranca-Social>
- Silva, A. C. (2015). As alterações ao IRS e a complexidade do sistema fiscal. *Vida Económica*, 23.
- Silva, A. F. (2008). O direito dos contribuintes ao planeamento fiscal. *Revista Da Câmara Dos Técnicos Oficiais de Contas, TOC 104*, 42–45.

Silva, I. M. da. (2007). Regime Geral das Infracções Tributárias. *Cadernos IDEFF*, 5, 1–38.

Simões, L. (2015). Plano contra a evasão fiscal atingirá sobretudo os pequenos negócios. *Diário Económico*, 10.

Viana, V. (2016). A evasão fiscal. *Vida Económica*, 20.

## **Legislação**

ISA 240 - Norma Internacional de Auditoria (ISA) aborda as responsabilidades do auditor relativas a fraude numa auditoria de demonstrações financeiras;

Decreto-lei nº92/2004, de 20 de abril - Estabelece a forma, extensão e limites da interconexão de dados entre os serviços da administração fiscal e as instituições da segurança social;

Decreto Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto – Aborda transmissão eletrónica dos elementos das faturas e outros documentos com relevância fiscal, para reforçar o combate à informalidade e à evasão fiscal e para auxiliar os contribuintes a evitar o incumprimento das suas obrigações fiscais,

Decreto-Lei n.º 26-A/2014 de 17 de fevereiro - promoveu a criação de novas medidas de combate à fraude e evasão fiscal

Decreto-Lei n.º 8/2016, de 4 de março – Aborda o sorteio da Fatura da Sorte

Portaria n.º 363/2010, de 23 de junho - Regulamenta a certificação prévia dos programas informáticos de faturação do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

## **Relatórios**

Plano Estratégico Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017 – Link: [https://www.historico.portugal.gov.pt/media/3322199/20150129-mf-plano-combate-fraude-fiscal-2015\\_2017.pdf](https://www.historico.portugal.gov.pt/media/3322199/20150129-mf-plano-combate-fraude-fiscal-2015_2017.pdf)

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2011 – Link: [https://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Julho\\_2012/RelatoriozCombateIvasaoFiscal\\_2011.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Julho_2012/RelatoriozCombateIvasaoFiscal_2011.pdf)

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2013 – Link: <http://www.portugal.gov.pt/media/12887600/20150701-mf-rel-fraude-evasao-fiscal-2014.pdf>

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2015 – Link: [https://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Julho\\_2012/RelatorioCombateIvasaoFiscal\\_2011.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Julho_2012/RelatorioCombateIvasaoFiscal_2011.pdf)

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2016 – Link: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzMDYxBwBjAmExBAAAAA%3D%3D>

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2017 – Link: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=a2893ee2-ada7-4c16-9dc5-4c38eea47c8e>

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2018 – Link: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzMDYxBwBjAmExBAAAAA%3d%3d>

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2019 – Link: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=5e7d9854-072b-48db-8da3-3f2fef21b78e>

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2020 – Link: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3BQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLQ0NwEAcXP9iAUAAAA%3d>

Relatório de atividades desenvolvidas de “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” 2021 – Link: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDYwNgcAyxRA0AUAAAA%3D>

## **Anexo**

### **Guião do Questionário a Contabilistas Certificados e a Revisores Oficiais de Contas**

O meu nome é Cátia Rocha e encontro-me no 2º ano de mestrado em Contabilidade e Finanças, no Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto (ISCAP).

Este questionário foi concedido no âmbito da minha dissertação sobre os mecanismos de controle da Autoridade Tributária e Aduaneira, nos âmbitos da relação com o contribuinte, relação institucional, operacional, penal, legislativo, que têm vindo a ser apresentadas pelo estado, tendo como fim, a redução da fuga ao imposto, e por consequência a redução da economia não registada (ERN), e esta aborda também, os temas de cruzamento de informação fiscal e complexidade fiscal.

A sua colaboração será fundamental para o sucesso deste projeto que tem o intuito de perceber se os mecanismos de controle desenvolvidos pela AT têm cumprido as suas funções.

O preenchimento do questionário tem uma duração de 4 a 5 minutos, sendo que, todos os dados recolhidos são anónimos e confidenciais com o único propósito de alcançar a finalidade deste estudo.

#### Parte I - Identificação do entrevistado

1. Género:
2. Faixa Etária
3. Contabilistas Certificados ou Revisores Oficiais de Contas?
4. Número de anos a exercer a profissão?

#### Parte I – Questões

1. Considera que o contribuinte desempenha um papel fundamental no combate à fraude fiscal?
  - Sim;
  - Não;
  - Talvez.
2. Complete a seguinte frase. Para a generalidade das pessoas, o e-fatura, das deduções à coleta de IRS, o IVAucher e a fatura da sorte são:
  - um incentivo ao cumprimento das obrigações fiscais;
  - um presente dos nossos governantes.

3. Como considera os mecanismos de controle (deduções ao IRS, fatura da sorte, IVAucher), em forma de incentivo para o contribuinte?
- Os mecanismos são indispensáveis para o controlo da fraude e evasão fiscal.
  - Os mecanismos são uteis para o controlo da fraude e evasão fiscal.
  - Os mecanismos não são relevantes para o controlo da fraude e evasão fiscal.
4. Qual a sua perceção sobre o impacto da implementação destes mecanismos no combate fraude e evasão fiscal?
- Impacto positivo;
  - Impacto nulo;
  - Impacto negativo.
5. Qual ou quais os domínios que mais contribuem para a deteção e combate da fraude e evasão fiscal?
- Âmbito Legislativo;
  - Âmbito Penal;
  - Âmbito da relação institucional;
  - Âmbito da relação com o contribuinte;
  - Âmbito Operacional.
6. Indique de 0 a 10 o nível de importância do cruzamento de dados para o combate à fraude fiscal.
- Nível 10;
  - Nível 9;
  - Nível 8;
  - Nível 7;
  - Nível 6;
  - Nível 5;
  - Nível 4;
  - Nível 3;
  - Nível 2;
  - Nível 1.

7. O cruzamento de dados ajuda no cumprimento das obrigações tributáveis?
- Sim;
  - Não.
8. De 0 a 5 indique, na sua opinião, o nível de fraude e evasão fiscal em Portugal em percentagem do PIB?
9. Os mecanismos de controle à fraude e evasão fiscal impedem a fuga ao imposto?
- Sim;
  - Não;
  - Talvez.
10. Qual dos seguintes fatores proporciona a redução de fuga ao imposto?
- Incentivos fiscais;
  - Medidas preventivas;
  - Agravamento das penas.
11. Através do cruzamento de dados é possível identificar atos ilícitos?
- Sim;
  - Não.
12. A implementação dos mecanismos e-fatura e SAF-T aumentou a possibilidade de cruzamento de dados?
- Sim;
  - Não;
  - Talvez.
13. Indique qual o impacto para os contribuintes do aumento do controle fiscal, do cruzamento de dados e das obrigações declarativas?
- Impacto positivo;
  - Impacto negativo;
  - Impacto nulo.

14. A criação de tantos mecanismos de controle da fuga ao fisco tem consequências no aumento da fraude fiscal?

- Sim;
- Não.

15. Considera que o aumento da complexidade fiscal contribui para a fraude e evasão fiscal?

- Sim;
- Não.

16. Na sua opinião, qual ou quais os mais afetados pela complexidade fiscal.

- Autoridade Tributária e Aduaneira;
- Contabilistas Certificados;
- Contribuintes;
- Empresas;
- Revisores Oficiais de Contas;



