



**INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA**  
**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO**  
**DE COIMBRA**

**MESTRADO EM CONTABILIDADE E FISCALIDADE EMPRESARIAL**

**ERROS ASSOCIADOS AO NÃO CUMPRIMENTO**  
**FISCAL INVOLUNTÁRIO: EVIDÊNCIA EMPÍRICA EM**  
**PORTUGAL**

Ana Patrícia Ribeiro Ramos

COIMBRA  
Abril 2014



**INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA**  
**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO**  
**DE COIMBRA**

**MESTRADO EM CONTABILIDADE E FISCALIDADE EMPRESARIAL**

**ERROS ASSOCIADOS AO NÃO CUMPRIMENTO**  
**FISCAL INVOLUNTÁRIO: EVIDÊNCIA EMPÍRICA EM**  
**PORTUGAL**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial elaborado por Ana Patricia Ribeiro Ramos, nº 7356, sob orientação da Doutora Cidália da Mota Lopes e Doutor Alexandre Silva

COIMBRA  
Abril 2014

# Índice

Lista de figuras.....	v
Lista de quadros .....	vi
Resumo .....	1
Abstract.....	1
Capítulo 1 – O Cumprimento e o não cumprimento fiscal: breve revisão da literatura .....	2
Capítulo 2 – Metodologia e análise dos resultados.....	24
Conclusões: Portugal vs Austrália .....	43
Bibliografia .....	45

## Sumário

Lista de figuras.....	v
Lista de quadros .....	vi
Resumo .....	1
Abstract .....	1
Capítulo 1 – O Cumprimento e o não cumprimento fiscal: breve revisão da literatura .....	2
1.1. Introdução.....	2
1.2. Cumprimento fiscal .....	3
1.3. Não cumprimento fiscal .....	4
1.3.1. Não cumprimento fiscal voluntário.....	8
1.3.1.1. Planeamento fiscal .....	9
1.3.1.2. Evasão fiscal .....	10
1.3.1.3. Fraude fiscal.....	12
1.3.2. Não cumprimento fiscal involuntário.....	13
1.3.2.1. Componente quantitativa .....	16
1.3.2.2. Componente qualitativa .....	19
1.4. Conclusão .....	23
Capítulo 2 – Metodologia e análise dos resultados.....	24
2.1. Introdução.....	24
2.2. Definição do objectivo de estudo, apresentação da metodologia e caracterização da amostra .....	24
2.3. Apresentação do questionário e análise dos respectivos resultados.....	25
2.3.1. Características sócio e demográficas dos contribuintes.....	29
2.3.2. Complexidade fiscal.....	31
2.4. Conclusões.....	41
Conclusões: Portugal vs Austrália .....	43
Bibliografia .....	45

## Lista de figuras

[Figura n.º 1] – Caracterização dos respondentes .....	29
[Figura n.º 2] - Género .....	29
[Figura n.º 3] - Estado Civil .....	30
[Figura n.º 4] - Dimensão do agregado familiar (incli conjugues, dependentes...).....	30
[Figura n.º 5] - Nível de ensino.....	31
[Figura n.º 6] - Vinculo laboral.....	31
[Figura n.º 7] - Contribuintes que entregam a sua declaração de IRS .....	32
[Figura n.º 8] - Recurso a instruções de preenchimento .....	32
[Figura n.º 9] - Dificuldades no preenchimento da declaração de IRS.....	33
[Figura n.º 10] - Horas despendidas com a entrega da declaração de IRS .....	33
[Figura n.º 11] – A quem recorrem para o preenchimento do IRS .....	34
[Figura n.º 12] - Motivo para recorrer a ajuda no preenchimento da declaração de IRS .....	35
[Figura n.º 13] - Confiança dos contribuintes no trabalho executado por terceiros.....	35
[Figura n.º 14] - Opinião dos contribuintes acerca da complexidade da lei .....	36
[Figura n.º 15] - Complexidade da lei versus obtenção de benefícios fiscais.....	37
[Figura n.º 16] - Erros na declaração de rendimentos.....	37
[Figura n.º 17] - Opinião dos contribuintes acerca da administração fiscal .....	38
[Figura n.º 18] - Mecanismos mais eficazes para o esclarecimento de dúvidas .....	38
[Figura n.º 19] - Problemas de ansiedade ou stress com a entrega da declaração de IRS .....	39
[Figura n.º 20] - Custos despendidos com a entrega da declaração de IRS .....	39
[Figura n.º 21] - Custos despendidos versus benefícios obtidos.....	40

## Lista de quadros

[Quadro n.º 1] - Questionário sobre os erros associados ao não cumprimento fiscal involuntário .....	27
--	----

## **Resumo**

Ao longo dos tempos tem-se verificado um aumento da complexidade fiscal por todo o lado, quer na legislação quer na entrega das declarações fiscais.

Esta complexidade prende-se com o facto dos legisladores de política fiscal tentarem travar a todo o custo a fraude e evasão fiscal, criando cada vez mais legislação.

Pretende-se assim com a presente dissertação analisar a posição dos contribuintes em sede de IRS face à complexidade do sistema fiscal português.

Partindo da definição de cumprimento e não cumprimentos, elaboramos uma breve revisão da literatura, onde nos centramos na apresentação dos principais resultados obtidos internacionalmente.

Este estudo centrar-se-á, assim, na avaliação dos principais erros que os contribuintes incorrem aquando da entrega da sua declaração de IRS.

## **Abstract**

Throughout the ages there has been an increase in tax complexity everywhere, either in legislation or in the delivery of tax returns.

This complexity relates to the fact that fiscal policy makers try to catch at all costs fraud and tax evasion, creating more time each law.

The intention is to present dissertation analyze the position of taxpayers on IRS due to the complexity of the Portuguese tax system.

Starting from the definition of compliance and noncompliance, prepared a brief literature review, where we focus on the presentation of the main results obtained internationally.

This study will focus, therefore, the evaluation of the main mistakes that taxpayers incur when they submit their tax return.

## **Capítulo 1 – O Cumprimento e o não cumprimento fiscal: breve revisão da literatura**

### **1.1. Introdução**

Um dos principais assuntos no debate da reforma dos sistemas fiscais actuais tem sido o cumprimento fiscal, bem como os factores que levam os contribuintes a cumprirem ou não com o sistema fiscal.

Apesar da grande evolução da literatura, a mesma não tem sido suficiente para entender o porquê dos contribuintes não cumprirem, permanecendo o problema de conseguir entender o comportamento destes.

Em vez disso, tem sido aceite como justificação o facto de os contribuintes serem pessoas complexas e terem comportamentos difíceis de entender e de prever.

Contudo, a necessidade do legislador de política fiscal entender o comportamento do contribuinte, mais especificamente o cumprimento, é visto como prioritário, sendo que este se apresenta como uma ameaça ao sistema fiscal e à sua aplicação.

Dá a necessidade de se desenvolverem e implementarem estratégias por forma a tornar o cumprimento voluntário do contribuinte cada vez mais forte. Esta área tem constituído um enorme desafio para os investigadores.

Tendo o presente estudo como objectivo estudar os erros relacionados com o não cumprimento fiscal involuntário, importa desenvolver o conceito de cumprimento e não cumprimento fiscal, pelo que, numa primeira parte, iremos desenvolver o conceito de cumprimento fiscal, bem como as categorias a ter em conta aquando da definição deste.

Numa segunda fase será desenvolvido o conceito de não cumprimento, bem como os factores que estão na origem do mesmo, nomeadamente factores económicos, sociológicos, psicológicos, morais, religiosos e técnicos.

Sendo que o não cumprimento pode resultar de actos intencionais (não cumprimento voluntário) e de actos não intencionais (não cumprimento involuntário),

importa ainda dar especial atenção aos mesmos, pelo que iremos desenvolver cada um deles, bem como casos específicos que estão na origem de cada um dos tipos de não cumprimento fiscal.

## 1.2. Cumprimento fiscal

De uma forma simplificada, o cumprimento fiscal consiste no “cumprimento” da obrigação fiscal por parte dos contribuintes.

Um contribuinte encontra-se em cumprimento com as suas obrigações tributárias quando, após a sua inscrição no sistema, procede ao preenchimento de toda a documentação declarando os valores verdadeiros e correctos de rendimento e riqueza, efectuando por fim o pagamento das suas obrigações fiscais no tempo devido. Caso o contribuinte deixe de cumprir com as obrigações descritas, pode-se dizer que o contribuinte se encontra em incumprimento com a lei<sup>1</sup>.

Segundo Cidália Lopes (2008), o cumprimento fiscal depende, em muito, dos conhecimentos técnicos do contribuinte para proceder ao cálculo da quantia de imposto, bem como da sua aptidão para realizar este tipo de tarefas. Deste modo, quanto mais confusa e subjectiva a lei se apresenta, mais difícil se torna o cumprimento para o contribuinte.

De acordo com a OCDE (2001) é fundamental ter em consideração duas grandes categorias para poder definir cumprimento. São elas o cumprimento administrativo e o técnico.

No primeiro estão incluídas as regras e procedimentos que o contribuinte deve cumprir no tempo devido, já o cumprimento técnico refere-se ao cálculo dos impostos de acordo com a lei fiscal, ou seja, o cumprimento fiscal inclui não só o grau de cumprimento, bem como a gestão<sup>2</sup> das leis fiscais por parte dos contribuintes.

---

<sup>1</sup> OCDE (2004), Compliance Risk Management: Managing and improving tax compliance, Committee on Fiscal Affairs, in: «Hyperlink <http://www.oecd.org/dataoecd/21/55/37212610.pdf>»

<sup>2</sup> Segundo Freitas Pereira (2011), gestão fiscal caracteriza-se por uma postura activa da parte do contribuinte, que procura inserir a variável fiscal nas suas decisões, minimizando assim a factura fiscal que sobre ele recai, desde que isso se reflita num aumento do rendimento após os impostos.

Cumprir ou não cumprir não depende apenas do facto de o contribuinte pagar todos os seus impostos, mas também dos seus conhecimentos para cumprir com as obrigações fiscais exigidas pelo sistema fiscal.

Significa que mesmo que o contribuinte recorra a medidas de planeamento fiscal para reduzir os seus impostos, o mesmo encontra-se em cumprimento, desde que as mesmas sejam legais.

Segundo Slemrod (2000) a principal missão da administração fiscal é desenvolver um clima que permita ao contribuinte conhecer a legislação fiscal, para que possa preencher correctamente as suas declarações, avaliando ainda de forma voluntária a quantia de imposto a pagar. No entanto, não deixa de ser necessário actividades de investigação e inspecção tributária para verificar a veracidade das declarações, bem como aferir a existência de casos de contribuintes que não declaram os rendimentos.

Para que um sistema fiscal, assente na autoliquidação, possa funcionar de forma eficiente, não basta que a administração fiscal desempenhe o seu activo de forma eficiente, esta necessita sempre da cooperação por parte dos contribuintes, bem como da sua boa vontade.

Contudo, nem sempre a lei é suficientemente clara, sendo que perante casos desta natureza, é normal que as autoridades fiscais e os contribuintes possuam opiniões diferentes no que respeita à interpretação da lei.

Segundo a OCDE (2001), várias pesquisas efectuadas por investigadores apontam como principal problema para os contribuintes a ambiguidade da lei. No entanto, até à pouco tempo, a maioria preferiu assumir o não cumprimento como resultante de comportamentos meramente intencionais, pondo de parte a hipótese de estes poderem ser involuntários, como iremos ver de seguida.

### **1.3. Não cumprimento fiscal**

Segundo McKerchar (2003), a maioria da literatura apontou, durante muitos anos, como principal factor do não cumprimento os comportamentos intencionais, nomeadamente a evasão e fraude fiscal, pelo que se verificou vários estudos no sentido de combater estes fenómenos.

Contudo, tem-se verificado ao longo do tempo, um crescente reconhecimento de que nem todo o incumprimento da lei provém de comportamentos meramente intencionais.

Existe, no entanto, grandes dificuldades por parte da administração fiscal em desenvolver estratégias adequadas no combate ao não cumprimento, visto que é necessário identificar numa primeira fase qual o tipo de comportamento a estudar, isto é, comportamento intencional ou não intencional.

Tem-se verificado ainda falta de consenso no que se refere aos métodos de investigação utilizados, talvez por problemas relacionados com as bases de dados, questões de definição, de metodologias, entre outras.

Podemos dizer que o incumprimento implica mais do que evasão e fraude fiscal, isto é, este também inclui algumas formas de evasão através de meios legais, bem como actos não intencionais, visto que por vezes, o contribuinte inocentemente não compreende ou desconhece as várias disposições do sistema fiscal<sup>3</sup>.

Daí, Hasseldine (2000) referir que o não cumprimento diz respeito a uma falha intencional ou não intencional, dos contribuintes no cumprimento das suas obrigações tributárias.

De acordo com Cidália Lopes (2008), estamos perante um comportamento intencional quando o contribuinte tem comportamentos contrários à lei, sendo estes do seu conhecimento. Aqui estamos perante uma situação de não cumprimento voluntário, ao qual está geralmente associado um montante de evasão fiscal intencional ou voluntária, ou seja, este comportamento parte da própria vontade do contribuinte em não cumprir com a lei.

Por sua vez, o comportamento não intencional deve-se à ignorância de regras fiscais fundamentais. Neste caso, estamos perante uma situação de não cumprimento involuntário, com um montante de evasão fiscal não intencional ou involuntária, ou seja, este comportamento não acontece por mera vontade do contribuinte, mas sim devido a factos acidentais.

A literatura identifica duas abordagens gerais para o problema do não cumprimento, a primeira está relacionada com factores económicos que influenciam o

---

<sup>3</sup> James, Simon; Alley Clinton (2002), "Tax Compliance, Self- Assessment and Tax Administration", *Journal of Finance and Management in Public Services*. Volume 2 Number 2, in: [http://www.cipfa.org.uk/thejournal/download/jour\\_vol2\\_no2\\_c.pdf](http://www.cipfa.org.uk/thejournal/download/jour_vol2_no2_c.pdf).

comportamento do contribuinte, já a segunda preocupa-se com outro tipo de questões sobre o comportamento, isto é, o comportamento do contribuinte não deve incluir apenas motivos económicos, mas também factores não económicos, entre eles os sociológicos, os psicológicos, os morais e os técnicos<sup>4</sup>.

Muitos países da OCDE têm investido recursos na investigação para ajudar a compreender os factores que influenciam o comportamento dos contribuintes, nomeadamente o não cumprimento.

Os factores económicos estão relacionados com o facto dos impostos reduzirem o rendimento disponível ou a riqueza detida, o que conduz os contribuintes a tentarem reduzir ou evitar os impostos, nem que por isso recorram à fraude e evasão fiscal, desde que os benefícios que daí retirem sejam superiores aos inconvenientes causados pelo risco de serem descobertos.

Uma das causas do não cumprimento, prende-se com os factores sociológicos que estão relacionados com a maior ou menor aceitação dos deveres fiscais, isto é, o comportamento do contribuinte pode ser influenciado pelo tipo de sociedade em que este deseja viver, pela relação entre os impostos que paga e os serviços públicos que recebe em troca, bem como pela distribuição da carga fiscal entre os diferentes grupos de contribuintes.

No entanto, o não cumprimento é também influenciado por causas psicológicas, visto que, para o contribuinte o cumprir com os deveres fiscais representa um custo significativo, isto é, para muitos contribuintes, os custos psicológicos que o cumprimento possa ter, têm bastante influência na sua decisão de não cumprir.

Os factores psicológicos procuram, então, dar explicação a várias situações, como por exemplo, quando certas experiências de vida do contribuinte estão na origem da resistência fiscal, a opinião que formam sobre o Estado, bem como, as situações de injustiça que sentem, entre outras.

Outro factor que está na origem do não cumprimento, está relacionado com as crenças dos contribuintes. Como já foi referido, o dever de pagar impostos é mencionado na bíblia.

---

<sup>4</sup> Sobre este tema ver LOPES, Cidália M. Lopes (2008), Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal? Os Custos de Cumprimento da Tributação do Rendimento, Coimbra, Editora Almedina; OCDE (2004), Compliance Risk Management: Managing and improving tax compliance, Committee on Fiscal Affairs, in: «Hyperlink <http://www.oecd.org/dataoecd/21/55/37212610.pdf>».

Para os católicos a evasão e fraude fiscal consiste em actos ilícitos. Estes consideram ainda, o dever de pagar impostos como um dever de cidadania, isto é, os impostos numa sociedade justa constituem um meio para redistribuir os rendimentos, contribuindo assim para eliminar as desigualdades entre os cidadãos.

No entanto, ao contrário destes, há quem considere que a evasão não constitua um pecado, pelo que os impostos não aparecem como um dever moral, visto que, o facto de o Estado retirar coercivamente um imposto ao contribuinte é equivalente a um roubo, isto é, o Estado está a apoderar-se de uma riqueza sem o consentimento do próprio contribuinte.

Estes defendem ainda que os impostos ao serem uma apropriação de rendimento sem o consentimento dos contribuintes, não existe justiça, mesmo que seja usado em alguns casos para causas justas. Deste modo, numa perspectiva mais revolucionária, é mais consensual dizer que as autoridades fiscais são as que mais pecam.

Por último e não menos importante, temos os factores de natureza técnica que estão relacionados com o grau de complexidade, com a estabilidade e com a segurança do sistema fiscal.

A necessidade de criar um sistema fiscal justo contribui para a complexidade da lei, isto é, para que se verifique um maior grau de equidade<sup>5</sup>, é introduzido um conjunto de normas dotadas de grande complexidade de interpretação e aplicação.

No entanto, esta complexidade também é justificada pela necessidade dos governos conseguirem travar a evasão fiscal, ou seja, as medidas adoptadas levam

---

<sup>5</sup> Segundo Freitas Pereira (2011), o princípio da equidade exige que os impostos sejam estabelecidos de uma forma justa, pelo que contribuintes com igual capacidade contributiva devem pagar igual montante de imposto (equidade horizontal), bem como, contribuintes com uma maior capacidade devem ser tributados de forma desigual (equidade vertical), sendo o grau razoável de desigualdade de tributação umas das questões mais discutidas em fiscalidade em todas as épocas.

Para que se verifique equidade é necessário adequar a lei às mais diversas situações contribuindo assim para o aumento da complexidade da lei, o que por sua vez vai contra ao princípio da simplicidade onde defende que um sistema fiscal deve ser dotado de leis fiscais claras e objectivas de forma a evitar incertezas ou contradições legislativas.

Pode-se dizer que, por um lado, a complexidade da lei leva a que muitos contribuintes não cumpram com as suas obrigações. Por outro, as injustiças sentidas pelos contribuintes contribuem para o aumento da evasão fiscal, que por sua vez está relacionado com a dificuldade na aplicação do princípio da equidade.

Para mais desenvolvimentos sobre estes conceitos, ver por exemplo: Freitas Pereira, Manuel Henrique (2011), *Fiscalidade*, 4ª Edição, Coimbra, Editora Almedina; Teixeira, Glória (1998), *O Sistema Fiscal Português: A Tributação do Rendimento*, Volume 1, Coimbra, Editora Almedina; Sousa Franco, António L. (1995), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume 2, 4ª Edição, Coimbra, Editora Almedina.

conceitos indeterminados, tornando-se assim de difícil compreensão e interpretação não só para o contribuinte, como para a própria administração fiscal.

Podemos dizer que um sistema fiscal demasiado complexo pode contribuir para o não cumprimento por parte dos contribuintes, como iremos verificar mais à frente aquando o desenvolvimento do não cumprimento involuntário.

Analisemos de seguida o não cumprimento voluntário e conseqüente diminuição de impostos, que pode assumir diversas vias.

### **1.3.1. Não cumprimento fiscal voluntário**

Como já foi referido o não cumprimento pode resultar ou não da própria vontade do contribuinte, isto é, pode ser intencional ou não intencional.

Estamos perante incumprimento intencional ou voluntário, quando este provém da própria vontade do contribuinte, isto é, quando a fuga aos impostos resulta da vontade consciente do contribuinte.

Segundo Saldanha Sanches (2010), para que se verifique uma justa distribuição dos encargos tributários é necessário que estes estejam de acordo com a capacidade contributiva de cada contribuinte e que a Administração Fiscal disponha de poderes suficientes para poder aplicar a lei fiscal.

No entanto, face à grande complexidade da lei como resposta à justa distribuição dos encargos tributários, tem contribuído para que a relação entre a Administração Fiscal e o sujeito passivo sofra alterações, visto que, esta complexidade conduz ao aumento do planeamento fiscal, bem como da evasão e fraude fiscal, sendo necessário criar mecanismos para combater esta situação.

Estes comportamentos adoptados pelos contribuintes, para além de contribuírem com uma subida dos custos de cumprimento, aumentam ainda a complexidade fiscal conduzindo por sua vez à insegurança jurídica.

A fraude, evasão e planeamento abusivo fiscal consistem em comportamentos não cooperativos em que cada contribuinte procura maximizar o seu ganho criando deste modo um forte custo colectivo.

Actualmente a evasão e fraude fiscal constituem um dos mais graves problemas da ordem tributária. Os contribuintes procuram cada vez mais aumentar o seu rendimento disponível, pelo que se furtam ao pagamento dos impostos devidos, de forma consistente e intencional.

Ao praticarem estes actos, os contribuintes violam deliberadamente os princípios fundamentais da igualdade, da legalidade, da justa repartição dos rendimentos e da riqueza, da solidariedade social e da solidariedade fiscal.

Hoje em dia, pode-se afirmar que a função da Administração Fiscal já não é tanto a aplicação da lei fiscal mas sim a verificação e controlo da sua aplicação por parte dos contribuintes.

Segundo Santos (2009), alguns dos comportamentos dos contribuintes que têm como objectivo obter uma poupança fiscal são manifestamente ilícitos (delitos ou infracções), sendo que outros são perfeitamente lícitos, ou seja, estão em conformidade com o ordenamento jurídico.

No primeiro caso estamos perante comportamentos culposos que a lei tipifica como merecedores de um juízo de censura ética, visto que podem pôr em causa o funcionamento do próprio sistema tributário, como é o caso da evasão e fraude fiscal. Por sua vez, estamos perante actos lícitos quando o contribuinte minimiza o seu montante de imposto através de uma via legal, designado como planeamento fiscal.

#### **1.3.1.1. Planeamento fiscal**

Quando falamos em planeamento fiscal referimo-nos a actos praticados ou a negócios jurídicos celebrados que não vão contra a qualquer proibição legal, isto é, com vista a evitar a obrigação fiscal ou apenas a diminuir o montante do tributo a pagar o contribuinte socorre-se de operações que lhe permitem realizar poupança fiscal.

O planeamento fiscal implica uma não violação de normas penais ou contra -ordenacionais, gerais ou específicas da fiscalidade, isto é, consiste em minimizar o montante de imposto a pagar mediante uma via legítima, como é o caso das exclusões tributárias, os benefícios fiscais e as deduções fiscais.

Por um lado, como podemos verificar na própria lei, existe casos em que o legislador incentiva os contribuintes a investir em certos sectores económicos, em certas regiões ou até mesmo em certas funções gerais da empresarialidade, ficando ao critério do contribuinte utilizar ou não esses incentivos, sendo que a sua utilização é isenta de qualquer risco.

Por outro lado, também existem situações na lei, em que o legislador permite a opção entre dois regimes jurídicos distintos, mas que por sua vez implicam consequências fiscais diversas, ou seja, aqui o legislador não incentiva o comportamento do contribuinte, mas permite que este tome decisões em função dos seus interesses.

Aqui podemos estar perante duas hipóteses, isto é, ou é a lei fiscal que põe na disponibilidade do contribuinte tais opções fiscais, ou, então, é a lei civil ou comercial que permite optar entre figuras alternativas com consequências fiscais distintas.

Acrescenta Gomes (2000) que a poupança fiscal pode ocorrer noutros termos, mediante negócios jurídicos não previstos nas normas de incidência fiscal ou mediante práticas contabilísticas permitidas tecnicamente mas mais favoráveis aos contribuintes.

No entanto, como refere Santos (2009), na linguagem política e da comunicação social o planeamento fiscal é equiparado como uma fuga ao fisco ou até mesmo como uma forma de evasão e fraude fiscal.

Contudo, existem casos cujo o planeamento fiscal é extremamente abusivo, isto é, ultrapassa os limites do previsto da lei, pelo que assim não estamos a falar de planeamento fiscal, mas sim de evasão fiscal.

Note-se que, segundo Santos (2009), os limites do planeamento fiscal surgem quando a poupança fiscal é obtida através da utilização de negócios jurídicos ou estruturas jurídicas atípicas ou frequentemente anómalas que accionam outras normas com um regime fiscal menos oneroso.

### **1.3.1.2. Evasão fiscal**

Como verificámos anteriormente, uma forma de minimizar os impostos a pagar é denominada por planeamento fiscal que consiste numa via totalmente legítima e lícita,

querida até pelo próprio legislador ou deixada por este em aberto como opção ao contribuinte.

Segundo Alm (1998), os indivíduos tomam variedades de acções para conseguirem reduzir os seus impostos, mesmo sendo contra a própria lei. Algumas dessas acções são classificadas como evasão fiscal. Este tipo consiste na prática de actos ou negócios lícitos mas que perante a lei fiscal são qualificados como não conformes com a substância da realidade económica que lhes está subjacente ou como anómala, anormais ou abusivos.

Aqui, ao contrário do que sucede no planeamento fiscal, estamos perante uma poupança fiscal realizada através de factos que o próprio legislador tem como objectivo cobrir, mas que por razões diversas, ou não estão previstos na lei fiscal, ou no caso de estarem, são realizados em condições diferentes das normais.

Segundo Freitas Pereira (2011), as práticas evasivas aproveitam-se da existência de lacunas da lei ou de disposições legais deficientemente formuladas. No entanto verifica-se também com frequência os contribuintes servirem-se da letra da lei para fins diversos daqueles que o legislador pretendia implementar.

Sousa Franco (1995) refere que a evasão pode abranger duas situações distintas, são elas a evasão ilegal e a evasão legal.

A evasão ilegal ou ilícita consiste em práticas ilegais sobre os quais a lei prevê sanções, de diversa natureza, nomeadamente preventivas, reconstitutivas, compensatórias, compulsórias e punitivas. Estes comportamentos fraudulentos são vistos como as formas mais graves de evasão fiscal, uma vez que constituem verdadeiros delitos ou infracções.

Santos (2009) refere que estamos perante comportamentos culposos que a lei avalia como merecedores de um juízo de censura ética, porque ou ferem valores basilares protegidos pelo direito penal ou porque violam deveres acessórios da obrigação fiscal, podendo estes comportamentos colocar em causa o funcionamento do sistema tributário.

Por sua vez, a evasão lícita, também designada por ilisão fiscal, ocorre quando o contribuinte se limita a usar as possibilidades de fuga que são deixadas em aberto na lei pelo próprio legislador, ou até mesmo pelas deficiências de conexão verificadas entre sistemas fiscais.

Iremos verificar de seguida que o conceito de evasão fiscal ilícita é muito semelhante ao conceito de fraude fiscal, pelo que há quem prefira usar o termo de fraude fiscal em vez de evasão fiscal para dar conta dos comportamentos considerados como infracções fiscais.

### **1.3.1.3. Fraude fiscal**

Como já verificámos, a evasão ilícita, à semelhança da fraude, consiste em práticas ilegais, pelo que se torna extremamente difícil de distinguir evasão de fraude fiscal.

Para a maioria dos países, a definição de evasão não difere muito da definição de fraude, aliás, são muitas vezes tratadas como sinónimos, caracterizando uma actuação dos contribuintes no sentido de um menor pagamento de impostos em relação ao que seria devido em situações normais.

No entanto, Freitas Pereira (2011) enuncia que a fraude fiscal consiste em actos ou negócios ilícitos que infringem frontalmente a lei.

O mesmo acrescenta ainda que para muitas doutrinas, na fraude fiscal os contribuintes actuam “contra legem”, já na evasão fiscal actuam “extra legem”.

Segundo Saldanha Sanches (2010), temos fraude fiscal quando o contribuinte viola os seus deveres de cooperação, o que acontece quando o mesmo não apresenta à administração fiscal as informações que deveria de prestar, constituindo desta forma um entrave à administração fiscal no controlo da aplicação da lei fiscal.

Relativamente às modalidades que a fraude pode assumir são muito variadas as classificações que têm sido adoptadas, temos por exemplo a ocultação/omissão da matéria colectável, o aumento dos encargos dedutíveis ou até mesmo a obtenção de reembolso ou outras vantagens patrimoniais indevidas.

Segundo Pombo (2007), o crime de fraude fiscal é essencialmente omissivo, visto que o que está em causa é a não apresentação à administração da “verdade fiscal”. O mesmo autor acrescenta ainda que a fraude fiscal consiste num tipo de crime comum, no sentido de poder ser perpetrado por qualquer pessoa, ainda que requeira a

intervenção de um sujeito passivo de uma relação jurídico - tributária, não necessariamente em participação.

No entanto, nem todo o incumprimento provém de actos intencionais, este pode derivar de actos inconscientes e não intencionais, cujo o objectivo do contribuinte era de cumprir, mas por que qualquer motivo accidental não cumpre com a sua obrigação, como iremos estudar de seguida.

### **1.3.2. Não cumprimento fiscal involuntário**

Como já foi referido anteriormente, apesar da evolução da literatura e dos vários estudos com vista à resolução do não cumprimento fiscal, estes não têm sido suficientes para entender o comportamento dos contribuintes, pelo que há quem aceite como justificação o facto de o comportamento do contribuinte ser demasiado complicado de entender, daí o cada vez maior interesse nos factores psicológicos e comportamentais na investigação fiscal, o que, por sua vez, contribui para que este problema esteja longe de ser resolvido<sup>6</sup>.

As acções do contribuinte, quer por ignorância, negligência, imprudência ou por fraude deliberada, bem como algumas deficiências verificadas no seio da administração fiscal, fazem com que os casos de incumprimento sejam inevitáveis, pelo que se torna extremamente necessário estabelecer estratégias por forma a garantir que o incumprimento seja reduzido ao mínimo.

Regra geral, a literatura fiscal aponta no sentido que o não cumprimento provém de actos intencionais por parte do contribuinte, com vista a diminuir o montante de imposto a pagar, isto é, deriva da própria vontade do sujeito passivo em não cumprir com a lei.

No entanto, o não cumprimento implica mais do que isso, este também inclui casos onde o contribuinte não cumpre com as suas obrigações involuntariamente, ou seja, não se trata de um comportamento intencional mas sim accidental.

---

<sup>6</sup> Hoje, muitas administrações fiscais têm dentro dos seus objectivos melhorar a adesão do contribuinte, no entanto o seu desempenho encontra-se limitado por não conseguirem estabelecer de forma eficaz estratégias no combate ao não cumprimento.

Alm (2011), refere que o código do imposto é demasiado complexo, levando a que muitas das vezes o que é interpretado como evasão fiscal, seja simplesmente um mal entendido das regras por parte do contribuinte, o que contribui para a frustração do contribuinte, uma vez que são “acusados” da prática de evasão fiscal.

Segundo Mckerchar (2001), a maioria da literatura anterior centrou-se apenas no estudo do não cumprimento voluntário, mais especificamente, na evasão e fraude fiscal, deixando de lado o não cumprimento involuntário considerado por muitos como desconhecido. Contudo, ao longo do tempo, tem-se verificado um crescente reconhecimento de que nem todas as situações de não cumprimento se devem a actos intencionais.

James (2002) reforça esta ideia referindo que há uma tendência recente para apontar o não cumprimento como resultante de comportamentos não intencionais, onde os contribuintes, por falta de compreensão ou até mesmo por desconhecimento das várias disposições do sistema fiscal, não cumprem com as suas obrigações. No entanto, trata-se de uma área ainda pouco desenvolvida, mas que assume especial importância uma vez que é responsável por uma grande parte do não cumprimento.

Tem-se verificado que apesar do crescente reconhecimento de que o não cumprimento pode derivar de actos não intencionais, este têm recebido pouca atenção por parte dos decisores, o que constitui uma ameaça para o próprio sistema fiscal, uma vez que para muitos contribuintes é difícil de entender as suas próprias declarações.

Como já foi referido, o não cumprimento involuntário abrange situações de não cumprimento provocadas acidentalmente por parte dos contribuintes, isto é, verifica-se que a intenção do contribuinte ao entregar a sua declaração era de cumprir, mas que por falta de compreensão ou até mesmo de conhecimento da própria lei acabam por errar mesmo contra a sua própria vontade.

Podemos observar que a literatura portuguesa apenas se tem centrado no não cumprimento voluntário, mais especificamente no planeamento, fraude e evasão fiscal.

Na literatura internacional, Mckerchar, na Austrália, tem dedicado especial atenção ao não cumprimento proveniente de actos involuntários, pelo que já efectuou um estudo aos contribuintes na Austrália por forma a entender quais as principais causas que estão na origem deste facto.

Segundo Mckerchar (2003), a causa principal do não cumprimento não intencional está associada à complexidade<sup>7</sup> da lei, sendo no seu ponto de vista uma questão que pode ser controlada ou pelo menos influenciada por parte de administração fiscal, que, por sua vez, pode contribuir para resolver os problemas que se colocam no caminho dos contribuintes aquando da entrega da sua declaração de rendimentos.

A necessidade de existir um sistema fiscal simples, claro e perceptível para todos os contribuintes é um dos objectivos desejáveis de um sistema fiscal desenvolvido.

Segundo Cidália Lopes (2003), um factor que atenta contra a simplicidade do sistema fiscal, é a enorme densidade e vastidão dos códigos fiscais, visto que face à crescente complexidade dos sistemas e evolução da economia o volume da legislação tem aumentado significativamente, quer através do aumento da extensão em geral dos artigos, bem como na divisão dos artigos por vários números e alíneas o que por sua vez se torna “aliado” da complexidade da lei fiscal.

Daqui resulta que a complexidade contribui para gerar ainda mais complexidade.

Acresce ainda o facto da lei ser demasiado subjectiva, pouco clara, o que leva a determinadas dúvidas no cálculo do imposto.

Para Cidália Lopes (2003), o facto de o sistema se ter tornado tão complexo leva a que nem os mais conceituados fiscalistas, nem os próprios funcionários da Administração Fiscal, tenham certezas do real imposto a pagar.

Verifica-se ainda que os casos mais susceptíveis de serem influenciados pela complexidade da lei provêm dos contribuintes que entregam as suas próprias declarações, em vez de recorrerem a alguém especializado nessa área.

---

<sup>7</sup> A sofisticação da vida económica, com impacto nas formas de transacções de bens e serviços bem como nas maneiras imaginosas de obtenção de rendimento, tem como principal causa a necessidade do sistema fiscal ter de acompanhar essa sofisticação, tornando-o deste modo cada vez mais complexo.

Apesar das inúmeras discussões sobre a complexidade, parece que esta aumenta a cada ano que passa.

Em Portugal, Martins (2005) apresenta três razões que estão na origem deste aumento, sendo que a primeira prende-se com a habitual evolução da vida económica levando a novos fenómenos tributários.

Por outro lado, a necessidade de atingir certos níveis de equidade contribui para uma maior complexidade do sistema, visto que obriga à introdução de mais legislação por forma a que se verifique um sistema fiscal justo.

Por último, a tendência dos contribuintes em encontrar lacunas na lei ou possibilidades de fuga previstas na lei, contribui para que o Estado tente impedir tais casos, aumentando inevitavelmente a legislação, e conseqüentemente a complexidade da lei.

Na Austrália, cerca de 75% dos contribuintes recorrem a profissionais fiscais para tratarem do seu IRS, tornando provavelmente um dos países mais dependentes dos profissionais fiscais do grupo dos países desenvolvidos.

Segundo Mckerchar (2003) esta corrida aos profissionais fiscais pode estar na origem da lei ser demasiado complexa, que por sua vez, se for esta a causa do não cumprimento pode-se estudar soluções por forma a combater o não cumprimento involuntário, o que conseqüentemente, levará à diminuição do não cumprimento fiscal e ao conseqüente aumento das receitas fiscais.

O estudo realizado por Mckerchar (2001), limitou-se ao estudo dos contribuintes individuais, cujo o objectivo era entender até que ponto é que a complexidade da lei pode influenciar o não cumprimento, ou seja, a análise aborda a complexidade como factor principal na pesquisa.

Assim, procurou-se saber qual o impacto da complexidade fiscal sobre o incumprimento involuntário dos contribuintes na Austrália. Era este o objectivo principal do referido trabalho.

No que se refere ao método de pesquisa utilizado neste estudo foi dividido em duas componentes: análise quantitativa e qualitativa. A primeira tem como vantagem gerar informações descritivas e resultados generalizáveis, com alguma indicação do seu significado. Por sua vez a componente qualitativa consiste em saber se a relação que existe é ou não suficiente, isto é, se a relação entre a complexidade e o incumprimento não intencional é suficiente para justificar os casos de não cumprimento involuntário existentes. Esta componente procura dar uma explicação aos resultados obtidos.

Deste modo, juntas, estas componentes complementam-se, informam-se mutuamente, proporcionando assim uma melhor compreensão quer do processo, quer dos resultados, vejamos, com mais detalhe, cada uma delas.

### **1.3.2.1. Componente quantitativa**

Recorrendo, então, ao estudo australiano de Mckerchar, da componente quantitativa, foram extraídas duas amostras aleatórias com base nos contribuintes que tinham apresentado ou que esperavam apresentar a sua declaração para o exercício findo

em 30 de Junho de 2000. As respectivas amostras foram divididas de acordo com os contribuintes que recorreram a profissionais fiscais e os que não recorreram, pelo que 50,6% recorreram a profissionais fiscais e 57,4% apresentaram a sua própria declaração, sendo que 24% dos que não recorreram a profissionais fiscais, referiram que foi outra pessoa, tal como familiares, amigos ou colegas, a entregarem a sua declaração.

Como já foi referido, a complexidade tem surgido sempre que um contribuinte apresenta dificuldades em apresentar a sua própria declaração de imposto.

Na Austrália, existe um manual com instruções fornecido pela Australian Taxation Office (ATO) para ajudar no preenchimento das declarações, o qual se designa por Taxpack. Este manual é composto por mais de 100 páginas, no entanto, no caso dos contribuintes terem rendimentos provenientes de rendas ou até mesmo de mais valias, existe um outro manual complementar que excede as 60 páginas que também é necessário.

Muitas vezes, é mais fácil recorrer a profissionais do que decifrar todo o conteúdo destes manuais.

De acordo com Mckerchar (2003), o problema mais grave apresentado pelos contribuintes encontra-se relacionado com a dificuldade em entender as instruções do Taxpack, seguindo-se a complexidade das regras e compreensão de outro material escrito pela ATO, bem como o tempo necessário e linguagem técnica por eles utilizada.

Uma das formas mais construtivas para lidar com a dificuldade em compreender as leis e as instruções do preenchimento é a criação de regras fiscais mais claras e simples, que não possuam tantos detalhes e excepções, que contribuirá de certeza para a redução da incerteza e do tempo gasto para os contribuintes preencherem as suas declarações.

Durante a pesquisa, por forma a entender a relação entre a complexidade e os custos de cumprimento, foi questionado aos contribuintes o porquê de não terem completado o seu próprio imposto com referência ao ano de 2000.

Das respostas obtidas, 54% nunca tinham entregue a sua própria declaração, uma vez que a maioria deles acreditavam que os profissionais eram muito mais qualificados e experientes (55%), seguindo-se como justificação o facto de a entrega da própria declaração ser uma tarefa muito complicada (30%).

Relativamente aos que já tinham entregue no passado, mas presentemente não o fizeram (46%), apresentaram como justificação o facto de o sistema fiscal ter sofrido elevadas mudanças tornando-se ainda mais complicado.

Deste modo, a complexidade contribui para que exista uma relação entre ela e os custos de cumprimento<sup>8</sup>, visto que, a corrida aos profissionais fiscais impõe um custo monetário<sup>9</sup>, pelo que há quem defenda que o custo do cumprimento é um reflexo do nível de complexidade.

No entanto, acresce a este os custos psicológicos<sup>10</sup> causados pelo stress, bem como os custos do tempo<sup>11</sup> gasto a tratar de assuntos relacionados com o imposto, quer o contribuinte tenha ou não entregue a sua própria declaração.

Todos os custos de cumprimento do imposto são mais elevados quando são introduzidos novos impostos no sistema fiscal, ou quando estes sofrem mudanças significativas. No entanto, os custos de cumprimento provocados pela complexidade da lei estão distribuídos de forma diferente pelos vários sujeitos passivos, basta olhar para os trabalhadores por conta própria, onde os custos de cumprimento são normalmente maiores.

Com base na componente quantitativa deste estudo, conclui-se que a complexidade existe para os contribuintes da Austrália e que está na origem de grande parte do incumprimento involuntário das obrigações fiscais exigidas aos contribuintes individuais.

---

<sup>8</sup> Segundo Cidália Lopes (2003), para além dos custos com o tempo dispendido pelos contribuintes a tratarem dos seus assuntos fiscais, acrescentam a este as despesas incorridas com guias fiscais, software, bem como despesas com agentes e consultores, de modo a tentarem cumprir com as suas obrigações fiscais.

<sup>9</sup> Entende-se por custos monetários as despesas internas dos sujeitos passivos individuais ou colectivos incorridas com os empregados que tratam da avaliação e do pagamento de impostos, bem como custos externos relacionados por exemplo com os honorários pagos aos Técnicos Oficiais de Contas e a outros consultores fiscais.

<sup>10</sup> Temos como exemplo de custos psicológicos a ansiedade suportada no processo de pagamento dos impostos. No entanto, este tipo de custos é muito difícil de quantificar, visto que não constituem uma despesa pecuniária directa e dependem de contribuinte para contribuinte.

<sup>11</sup> Os custos de tempo englobam o tempo dispendido pelos contribuintes individuais, proprietários de empresas, peritos exteriores e por empregados no cumprimento das obrigações fiscais. À semelhança dos custos psicológicos, também são difíceis de quantificar, visto que se torna complicado medir o tempo gasto com questões e dúvidas relacionadas com os impostos.

### 1.3.2.2. Componente qualitativa

Como foi referido esta componente procura justificar os resultados obtidos, isto é, procura estabelecer neste caso uma ligação entre a complexidade e o não cumprimento involuntário, pegando num caso específico e apresentando-o a diferentes contribuintes tentando depois justificar os resultados obtidos.

Segundo Mckerchar (2001) foi efectuado o estudo de um caso único conduzido de acordo com um protocolo pré-concebido, por forma a verificar evidências de várias fontes num contexto de vida real.

Foram efectuadas oito repetições do referido estudo, sendo independentes umas das outras, onde não existia nenhuma interacção entre os sujeitos e estes teriam de completar a sua declaração de imposto de rendimento para o exercício findo em 30 de Junho de 2001.

Destes oitos casos, dois deles eram do sexo masculino com idades inferiores a 25 anos, com ensino médio, salário de baixo nível e sem dependentes. Os restantes casos, tinham idades compreendidas entre os 25 e 65 anos, educação universitária, todos com nível de rendimento alto, sendo que dois casos do grupo com mais idade falavam uma língua diferente do inglês em casa.

Relativamente ao grupo mais jovem, observou-se que o Taxpack continha muita informação e que esta era desconcentrante. Foi fácil de perceber que o seu ponto de partida, ao invés de ler as instruções do Taxpack, foi preencher a sua própria declaração.

Apesar das indicações claras sobre voltar a ler novamente as páginas do Taxpack, nenhum dos entrevistados do grupo mais novo o fez, uma vez que não tinham percebido que essa indicação também se aplicava a eles.

Como resultado, verificou-se o não cumprimento involuntário das suas declarações em ambos os casos. Verificou-se limitações na compreensão de ambos os contribuintes, bem como falta de vontade em ler uma grande parte do material para ajuda no preenchimento das suas declarações.

Ambos não tinham conhecimento do risco de auditoria, bem como das sanções que podem ocorrer no que se refere as declarações de imposto. Aliás nem certezas possuíam sobre as obrigações do sistema fiscal em vigor.

Relativamente ao grupo com mais idade verificou-se que três deles tiveram dificuldades em completar a sua própria declaração, sendo que tiveram necessidade de recorrer ao ano fiscal anterior para verificar como se fazia.

Os mesmos recorreram ainda, mas em menor grau, a familiares e amigos, bem como ao Taxpack, sendo que neste caso apenas se limitaram a ler simplesmente os parágrafos introdutórios das partes relevantes em vez de ler o texto completo, no entanto, todos eles sentiram que o sistema de imposto se tornou mais complexo ao longo do tempo.

De todos os grupos, o objectivo era o de gastar o menor tempo possível, sendo que apenas liam o Taxpack quando achavam necessário.

Dois dos entrevistados recorreram no passado a um profissional fiscal, não o fizeram apenas para poupar tempo e stress, visto que fizeram a maioria do trabalho, mas por forma a obter o máximo de deduções, visto que nada melhor do que um profissional fiscal para contornar essa situação.

Dos seis entrevistados, nenhuma das declarações foi enviada sem erros, das quais cinco delas não foram provenientes de actos intencionais, sendo que quatro delas devem-se à complexidade verificada na lei fiscal.

Com base nos estudos de ambos os grupos mais jovens e com mais idade, existe evidências de que a complexidade está na origem do não cumprimento quer este seja ou não intencional.

Deste estudo realizado, com base em ambas as componentes, conclui-se que a complexidade da lei apresenta-se como um problema acentuado, não só para o contribuinte como para a própria administração fiscal.

No caso dos contribuintes, a complexidade contribuiu para que pelo menos metade dos que terminaram as suas declarações sofressem de ansiedade, stress, acrescentando a estes factos os custos de tempo dispendidos para resolver os problemas que surgiram, bem como os custos que alguns contribuintes tiveram a mais por ter de

recorrer a agentes fiscais, uma vez que não conseguiram terminar a sua própria declaração.

Já do ponto de vista da administração fiscal, a complexidade apresenta-se como entrave para o cumprimento, visto que muitas das vezes nem a própria administração fiscal consegue entender a lei, levando a dificuldades no que se refere a dar explicações às dúvidas que surgem por parte dos contribuintes.

Verifica-se que existe uma enorme falta de confiança por parte dos contribuintes, mesmo nos casos em que as declarações são concluídas por pessoas especializadas em entregar este tipo de imposto, o que significa que os erros involuntários não provêm apenas dos contribuintes que completam a sua própria declaração até ao fim.

Temos por exemplo, casos em que a complexidade da lei pode levar a mal entendidos entre a administração fiscal e os contribuintes, contribuindo assim para que existam erros acidentais.

Esta falta de confiança também pode derivar de erros involuntários que já ocorreram no passado dos contribuintes, pelo que o medo de errar novamente leva a que não confiem nem nos próprios agentes fiscais.

Conclui-se ainda que os contribuintes acham o material a que são obrigados a ler demasiado extenso e que exige muito tempo apesar de ser legível, pelo que querem algo mais simples e directo que permita entregar a sua própria declaração no menor espaço de tempo possível.

De acordo com Martins (2005), as características desejáveis de um sistema fiscal são a equidade, eficiência e a simplicidade, pelo que um sistema fiscal simples é bastante atractivo para os contribuintes e para as autoridades fiscais, visto que, a simplicidade permite menores dúvidas sobre a correcta aplicação da lei fiscal, implica menor dispêndio de tempo por parte dos contribuintes no cumprimento dos deveres fiscais, e torna o sistema menos litigioso em virtude da menor complexidade das disposições normativas que o constituem.

Segundo Joel Slemrod e Jon Bakija (2004), existem mais alguns estudos realizados nos Estados Unidos, que demonstram que as declarações fiscais complexas levam ao desencorajamento dos contribuintes, mesmo aqueles com um nível de

educação superior, de preencher as suas declarações, pelo que as queixas relativas à complexidade do sistema fiscal não é exclusivamente portuguesa.

Joel Slemrod e Jon Bakija (2004), apresentaram o caso em que a revista americana Money enviou a algumas dezenas de peritos fiscais dos EUA um caso simulado em que lhes pedia para calcularem o IRS devido pelo titular dos rendimentos a que se referia o caso. Segundo os autores, a revista obteve 46 respostas diferentes de 46 profissionais que responderam. As respostas variavam de 34.420 dólares a 68.192 dólares, sendo que o imposto a pagar na realidade era de 35.643 dólares, podendo este valor a pagar alterar ligeiramente em virtude de algumas diferenças legítimas na interpretação da lei poderem ser consideradas, o que comprova que a complexidade das declarações fiscais é uma das principais causas do não cumprimento involuntário.

Note-se que a edição de 2002 do International Revenue Code americano continha, segundo os mesmos autores, 2940 páginas, e as Federal Tax Regulations chegavam às 9246 páginas, logo a necessidade de lidar com normas desta amplitude é uma das razões que faz com que o sistema se apresente cada vez complexo nas sociedades desenvolvidas e não só.

Segundo Mckerchar (2001), alguns aspectos mais detalhados dos códigos fiscais tornam a situação ainda mais difícil para os contribuintes, quer pela ignorância destas regras, quer pelos sentimentos de desconforto sentidos.

Sandford (2000), refere que a maioria dos erros verificados nas declarações de rendimento, no Reino Unido, são o produto de complexidade e ambiguidades nas declarações fiscais, não resultando propriamente de fraude fiscal.

Sendo o não cumprimento involuntário uma realidade, a melhoria na forma e na compreensão das declarações de imposto assumem grande importância, pelo que deveria ser tomado em consideração em qualquer reforma administrativa do sistema fiscal.

Tendo em atenção o destaque que tem sido dado na literatura internacional e nacional ao estudo do comportamento dos contribuintes em relação ao cumprimento, entendemos que a análise dos erros associados involuntariamente ao cumprimento tornar-se-á em Portugal um estudo inovador e importante para a política fiscal Portuguesa.

#### 1.4. Conclusão

Durante muitos anos a maioria da literatura, quer nacional quer internacional, apontou como principal factor do não cumprimento fiscal os comportamentos intencionais, mais concretamente a fraude e evasão fiscal.

Contudo, nos últimos tempos houve um crescente reconhecimento de que o incumprimento fiscal também se deve à ignorância das regras por parte dos contribuintes, ou seja, de actos não intencionais.

No entanto a administração fiscal continua a ter sérias dificuldades no desenvolvimento de estratégias para o combate ao não cumprimento, visto ser necessário identificar se o incumprimento provém de actos intencionais ou não intencionais.

Verifica-se que a principal causa do não cumprimento fiscal involuntário deve-se à complexidade da lei, isto é, os contribuintes não se encontram preparados para interpretar a lei, uma vez que esta se apresenta demasiado extensa e pouco clara.

Sendo o incumprimento fiscal involuntário um problema da actualidade, é fundamental que haja uma reforma administrativa do sistema fiscal por forma a facilitar os contribuintes aquando a entrega das suas declarações fiscais.

## Capítulo 2 – Metodologia e análise dos resultados

### 2.1. Introdução

O presente capítulo tem como objectivo avaliar os principais erros que os contribuintes portugueses incorrem aquando da entrega da sua declaração de IRS.

Pretende-se, com este estudo, averiguar se os contribuintes conseguem preencher a sua própria declaração, ou se necessitam de recorrer a terceiros, bem como saber qual a sua opinião acerca da legislação fiscal portuguesa. Por último, saber se a complexidade da lei se traduz de alguma forma na obtenção de benefícios fiscais.

Neste estudo pretende-se ainda conhecer qual a opinião dos contribuintes acerca da capacidade de resposta da administração fiscal aquando o surgimento de dúvidas relativas à entrega da declaração de rendimentos, bem como dos métodos que consideram mais eficazes para esclarecer as suas questões.

Deste modo, o presente capítulo encontra-se dividido em três partes, sendo a primeira parte constituída pela definição do objecto de estudo, apresentação da metodologia e caracterização da amostra. Numa segunda parte iremos apresentar o questionário, bem como a discussão dos resultados obtidos. Por último, na terceira parte, retiram-se as principais conclusões do estudo efectuado.

### 2.2. Definição do objectivo de estudo, apresentação da metodologia e caracterização da amostra

O objectivo principal deste estudo assenta na identificação e caracterização dos erros, associados à complexidade da lei fiscal, incorridos pelos contribuintes individuais em Portugal, aquando da entrega da sua declaração de rendimentos.

Pretende-se com este estudo a resposta às seguintes questões:

- ✓ Quem entrega a declaração de rendimentos do contribuinte?
- ✓ Quanto tempo gasta em média com a entrega da sua declaração?
- ✓ Quais os motivos que estão na origem de o contribuinte recorrer a terceiros para o preenchimento da sua declaração?

- ✓ Que percepções têm os contribuintes acerca do IRS, simples ou complexa?
- ✓ Qual a relação do contribuinte com a administração fiscal?
- ✓ Quais os métodos de esclarecimento de dúvidas?
- ✓ Que tipo de custos têm os contribuintes com a entrega da sua declaração?
- ✓ Qual a relação da complexidade da lei com os benefícios fiscais obtidos?

O método de recolha de informação utilizado foi o uso de questionários, apresentando-se como o método mais adequado para a satisfação dos objetivos do trabalho, face aos recursos disponíveis.

A recolha da informação foi efectuada através da entrega de questionários a contribuintes em sede de IRS, durante o mês de setembro de 2013, sendo que a maior parte foi entregue pessoalmente e a restante via correio electrónico.

Os dados obtidos com a recolha dos questionários foram introduzidos e tratados em excel da Microsoft, tendo sido elaborados de seguida gráficos por forma a visualizar os resultados obtidos.

### **2.3. Apresentação do questionário e análise dos respectivos resultados**

O questionário, como podemos verificar no quadro nº 1 seguinte, encontra-se dividido em duas partes. A primeira parte destina-se a identificar as características sócio e demográficas do contribuinte, nomeadamente a idade, o género, o estado civil, a composição do agregado familiar, o nível de escolaridade e a situação profissional do contribuinte. A segunda parte encontra-se relacionada com a complexidade fiscal verificada aquando a entrega da declaração de rendimentos, isto é, se o contribuinte entrega ou não a sua própria declaração, se necessita de ler as instruções de preenchimento, se foi preciso recorrer a ajuda aquando o preenchimento da sua declaração, bem como o tempo dispensado para o preenchimento da mesma, ou no caso de não ter preenchido, a quem recorreu, qual o motivo que o levou a recorrer a terceiros, bem como se confia ou não no trabalho executado por eles.

Foi também questionado, se os contribuintes acham a lei demasiado complexa, no que se refere ao preenchimento da declaração de rendimentos, se esta complexidade

se traduz num melhor preenchimento da declaração, se otimiza a obtenção de benefícios fiscais, e se já tiveram erros na entrega da sua declaração.

Tendo em conta a complexidade da lei, os contribuintes foram também questionados acerca da sua opinião relativamente à capacidade de resposta dada pelos serviços de finanças, e qual a forma mais rápida e eficaz para poder obter esclarecimentos às suas dúvidas.

Por último foi questionado aos contribuintes se sofrem de problemas relacionados com stress ou ansiedade com a entrega da declaração, bem como os custos que têm habitualmente com a entrega do IRS e se estes se traduzem nos benefícios obtidos. Com as questões abertas pretendeu-se saber quais os aspectos que estão na origem da lei ser demasiado complexa, assim como os aspectos que podem contribuir para facilitar a entrega do IRS.

# Erros associados ao não cumprimento fiscal involuntário: Evidência empírica em Portugal

## [Quadro n.º 1] - Questionário sobre os erros associados ao não cumprimento fiscal involuntário



INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DE COIMBRA  
MESTRADO EM CONTABILIDADE E FISCALIDADE EMPRESARIAL

### ERROS ASSOCIADOS AO NÃO CUMPRIMENTO FISCAL INVOLUNTÁRIO

- 1 - Este inquérito faz parte de uma pesquisa realizada no âmbito de uma tese de mestrado  
2 - A informação recolhida é confidencial, destinando-se apenas a um estudo

#### Parte I - Características sócio-demográficas

##### 1) Idade

Até 25 anos  De 25 a 65 anos  Mais de 65 anos

##### 2) Género

Feminino  Masculino

##### 3) Estado civil

Solteiro  Casado  União de facto   
Separado  Divorciado  Viúvo

##### 4) Dimensão do agregado familiar (inclui conjuges, dependentes...)

1  2  3  4  5 ou mais

##### 5) Nível de escolaridade

Ensino básico   
Ensino Secundário   
Ensino Superior

##### 6) É trabalhador:

Por conta de outrem   
Por conta própria   
Outro

#### Parte II - Complexidade Fiscal

##### 7) Costuma entregar a sua própria declaração de IRS?

Sim  Não

##### Se respondeu não continue na questão 7.2

##### 7.1) Se respondeu sim:

###### 7.1.1) Costuma ler as instruções de preenchimento?

Sim, é essencial para o preenchimento da declaração   
Sim, quando tenho alguma dúvida no preenchimento   
Não, costumo recorrer a conhecidos ou à Administração Fiscal quando tenho dúvidas   
Não, nunca precisei

###### 7.1.2) Aquando o preenchimento da declaração de IRS:

Não tive qualquer tipo de dificuldade no seu preenchimento   
Tive de recorrer à declaração do ano anterior   
Tive de recorrer a conhecidos ou à administração fiscal para esclarecer dúvidas

###### 7.1.3) Quantas horas gastou com a entrega da declaração de IRS?

Inferior a 1 hora  1-3 horas  3-5 horas   
5-7 horas  superior a 7 horas

##### 7.2) Se respondeu não:

###### 7.2.1) A quem recorreu para entregar a sua declaração de IRS?

Familiares ou colegas   
Pessoas especializadas na área (agentes fiscais, contabilistas...)

###### 7.2.2) Qual o motivo que esteve na origem de recorrer a terceiros para entregar a sua declaração?

Nunca entreguei   
Acho que os agentes fiscais/ contabilistas são mais qualificados para desempenharem essa função   
Já entreguei anteriormente, mas ultimamente o sistema fiscal tem sofrido muitas alterações, ficando mais complicado   
Obter o máximo de deduções e benefícios fiscais   
Evitar erros   
Porque não consegui terminar a minha declaração

# Erros associados ao não cumprimento fiscal involuntário: Evidência empírica em Portugal



INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DE COIMBRA  
MESTRADO EM CONTABILIDADE E FISCALIDADE EMPRESARIAL

## 7.2.3) Confia no trabalho executado pelos terceiros?

Sim, sem qualquer dúvida  
Sim, ainda não tive motivos que me levem a pensar em contrário  
Não, mas sempre têm mais experiência do que eu  
Não, porque não existe consenso na interpretação da lei

## 8) Acha que a lei está demasiada complexa, no que se refere ao preenchimento da declaração de IRS?

Sim, a lei não é suficientemente clara para as pessoas entregarem o seu próprio IRS  
Sim, estão sempre a alterar a lei confundindo o pouco conhecimento que temos  
Não, acho que a interpretação da lei é acessível  
Não, acho a lei suficientemente clara

## 9) Acha que o facto de a declaração de IRS ser tão específica contribui para o melhor preenchimento da mesma e otimiza a obtenção de benefícios fiscais?

Sim  Não

## 10) Já teve erros na entrega da sua declaração?

Sim, a declaração foi incorrecta propositadamente  
Sim, a declaração foi mal preenchida involuntariamente  
Não, foi sempre entregue sem erros

## 11) Acha que os serviços de finanças estão preparados para dar resposta às dúvidas dos contribuintes?

Sim, estão sempre disponíveis para o esclarecimento de dúvidas  
Sim, é possível obter os esclarecimentos necessários  
Não, eles próprios têm dúvidas no que se refere à interpretação da lei  
Não, os próprios funcionários têm opiniões diferentes no que se refere à interpretação da lei

## 12) Qual a forma mais rápida e eficaz de obter esclarecimentos às suas dúvidas:

Internet  
Telefone  
Repartição de finanças  
Famíliares/ amigos  
Código do IRS

## 13) Aquando a entrega da sua declaração de IRS costuma sofrer de problemas relacionados com stress ou ansiedade com a entrega da declaração?

Sim  Não

## 14) Costuma ter um acréscimo de custos dispendidos com a entrega da declaração de IRS?

Sim, costumo ter custos devido ao tempo dispendido  
Sim, costumo ter custos acrescidos, uma vez que recorro a terceiros para a entrega de IRS  
Sim, tenho custos acrescidos com o contabilista e com o tempo dispendido para a entrega da declaração  
Não tenho qualquer tipo de custo acrescido

## 15) Acha que os custos dispendidos se refletem nos benefícios obtidos, nomeadamente saúde, educação, etc?

Sim  Não

## 16) No seu entender quais os principais aspectos que estão na origem de a lei ser demasiado complexa?

---

---

---

---

## 17) Na sua opinião, quais os aspectos que facilitavam a entrega da declaração de IRS, evitando assim erros no seu preenchimento?

---

---

---

---

Obrigado pela sua colaboração!

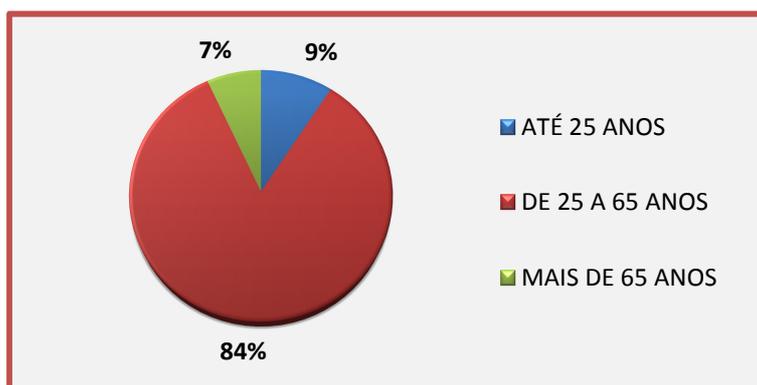
Dos 100 questionários entregues aos contribuintes, juntos dos mesmos e via email, foram correctamente preenchidos e entregues 87 questionários.

No ponto seguinte serão apresentados os resultados obtidos.

### 2.3.1. Características sócio e demográficas dos contribuintes

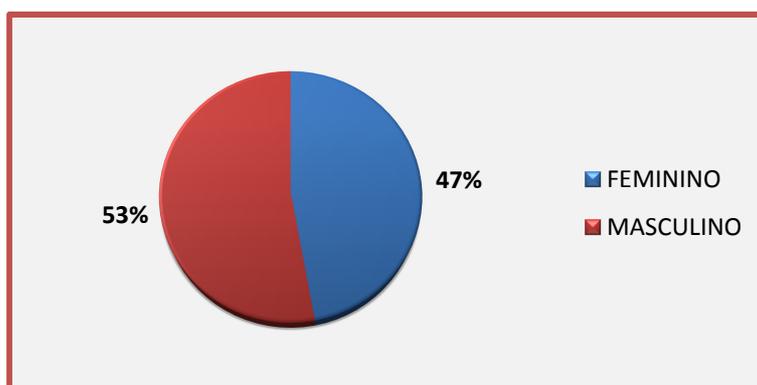
No que se refere à média de idades dos inquiridos, verificou-se que a faixa etária com maior taxa de resposta situa-se entre os 25 e os 65 anos com 84% das respostas, que 9% têm idade inferior a 25 anos, e que apenas 7% dos contribuintes têm idade superior a 65 anos, como podemos verificar na figura 1.

[Figura n.º 1] – Caracterização dos respondentes



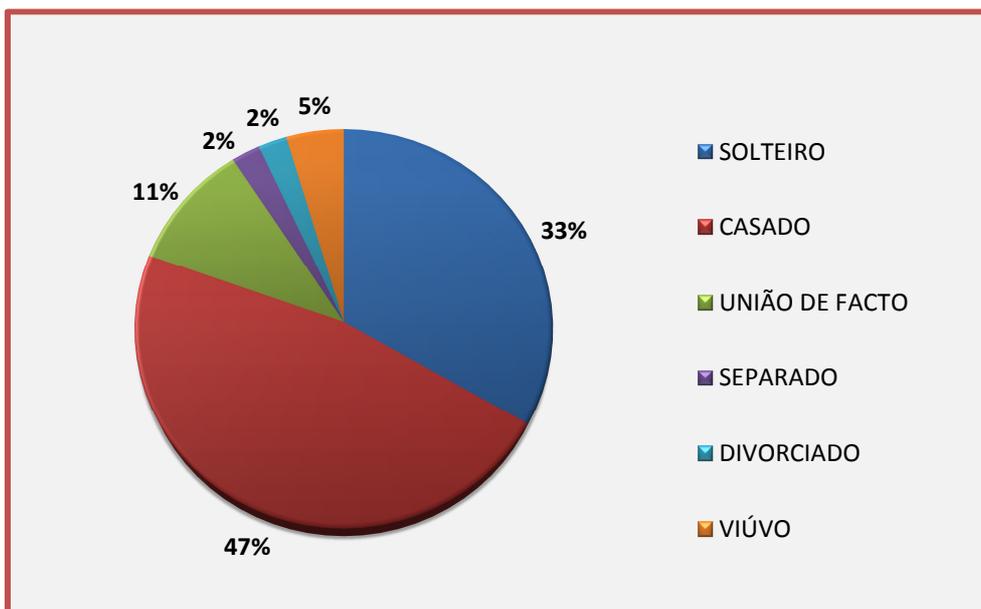
No que respeita ao género, como podemos apurar na figura 2, não se verificou grande disparidade, visto que responderam ao questionário 46 homens e 41 mulheres, o que corresponde a 53% e a 47% respectivamente.

[Figura n.º 2] - Género



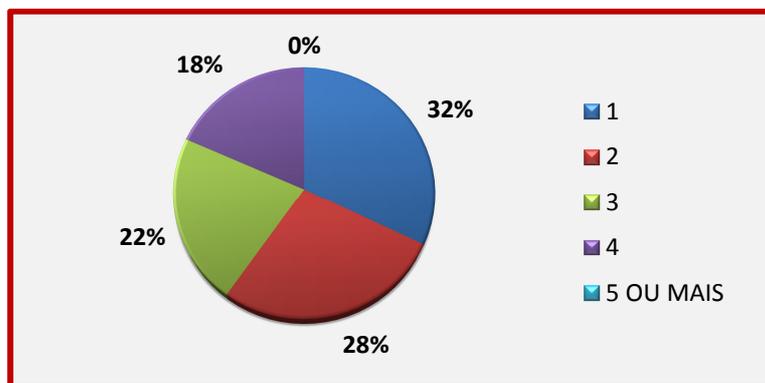
No que se refere ao estado civil dos contribuintes, a maioria dos inquiridos, com 47% das respostas, são casados. Os contribuintes solteiros representam 33% da amostra total, sendo que os restantes 20% referem-se a contribuintes separados, divorciados, viúvos ou em união de facto, como podemos verificar no gráfico seguinte.

[Figura n.º 3] - Estado Civil



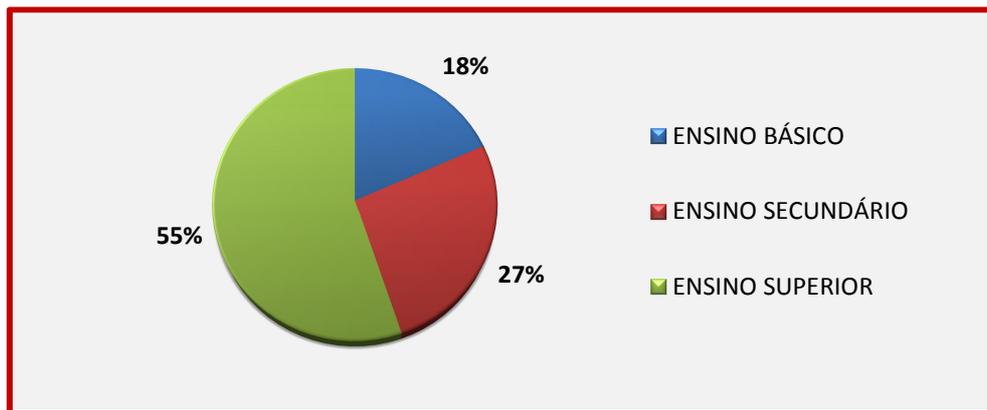
Quanto à dimensão do agregado familiar, 32% da amostra representa um agregado composto por uma pessoa, seguindo-se o agregado familiar constituído por 2 pessoas com 28% das respostas. O agregado composto por 3 pessoas representa 22% dos inquiridos, sendo os restantes 18% referente a um agregado familiar com 4 pessoas, como podemos verificar na figura 4.

[Figura n.º 4] - Dimensão do agregado familiar (inclui conjugues, dependentes...)



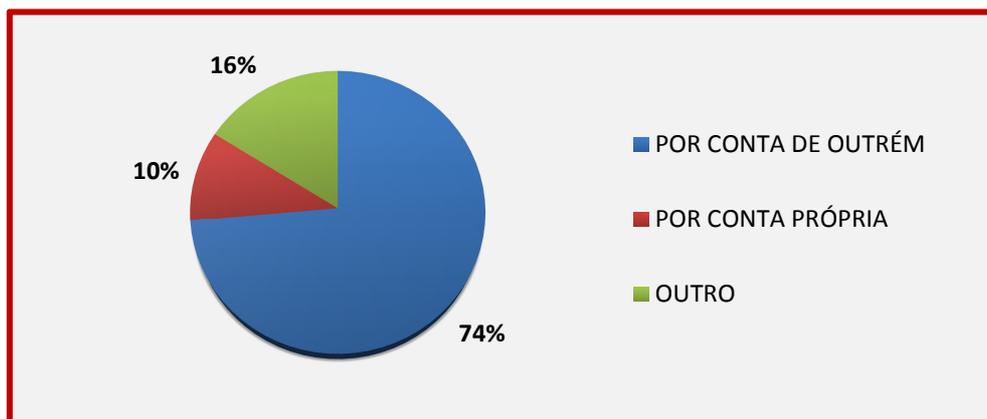
Relativamente ao nível de escolaridade, a figura 5 mostra que 48 inquiridos têm ensino superior, o que corresponde a 55% da amostra total. Cerca de 27% tem o ensino secundário, sendo os restantes 18% referentes a contribuintes com o ensino básico.

[Figura n.º 5] - Nível de ensino



Quanto ao vínculo laboral a grande maioria dos contribuintes indicou ser trabalhador por conta de outrem, com 74% das respostas. Cerca de 10% dos inquiridos trabalham por conta própria, sendo que os restantes 16 % pertencem a outro tipo de vínculo laboral, como podemos verificar na figura que se segue.

[Figura n.º 6] - Vínculo laboral



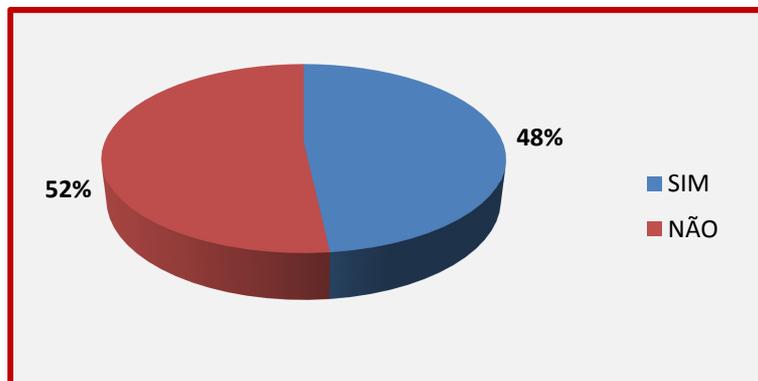
No ponto seguinte serão apresentados os resultados obtidos relativamente à complexidade fiscal, nomeadamente se os contribuintes entregam ou não a sua declaração com dificuldades.

### 2.3.2. Complexidade fiscal

Neste ponto verificamos as principais dificuldades dos contribuintes aquando da entrega da sua declaração de rendimentos, se necessitam de recorrer a terceiros, se a administração fiscal está à altura das necessidades dos contribuintes, tal como, se toda esta complexidade da lei se traduz em benefícios para os inquiridos.

Deste modo, começámos por questionar se os inquiridos entregam ou não a sua própria declaração de rendimentos, tendo obtido os resultados verificados na figura 7.

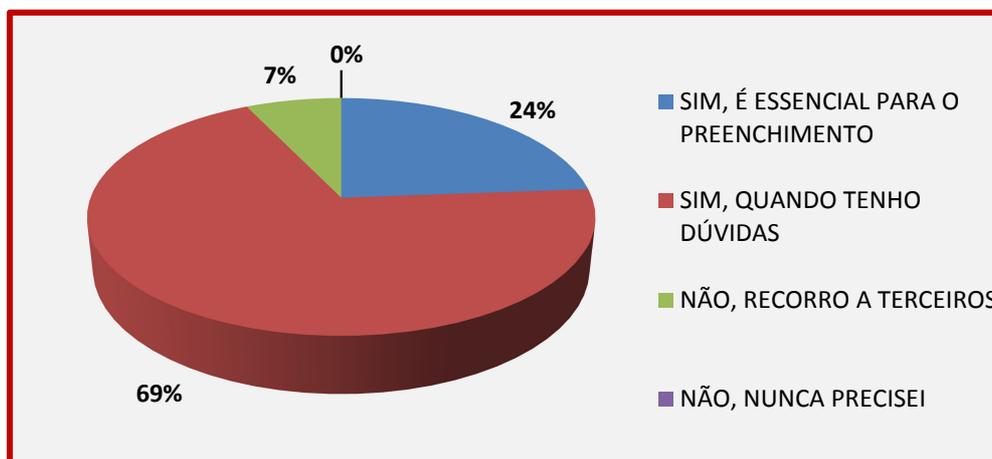
[Figura n.º 7] - Contribuintes que entregam a sua declaração de IRS



Dos 87 inquiridos, não se verificou grande disparidade nos resultados, sendo que 52% dos contribuintes recorrem a terceiros para a entrega da sua declaração e que 48% dos inquiridos costuma entregar o seu próprio IRS.

Relativamente aos contribuintes que entregaram a sua própria declaração, foi-lhes questionado se costumam ler as instruções de preenchimento antes da entrega da sua declaração, sendo os resultados obtidos os que se apresentam na figura 8.

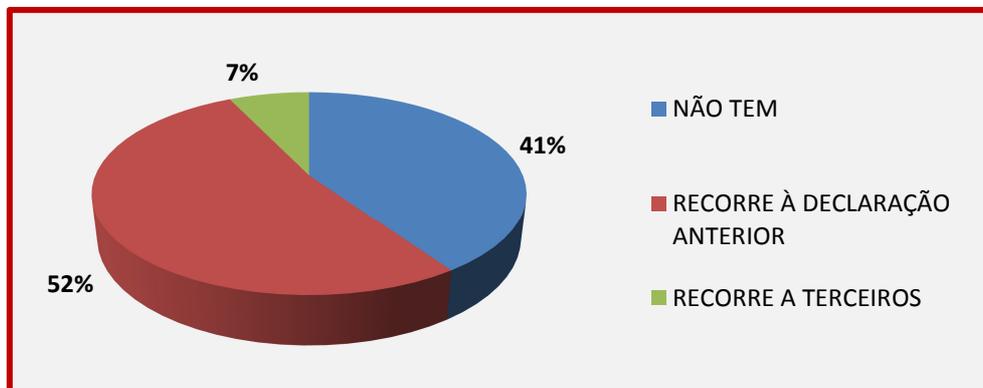
[Figura n.º 8] - Recurso a instruções de preenchimento



A maioria dos inquiridos indicou que costuma ler as instruções de preenchimento apenas quando tem dúvidas (cerca de 69%), já 24% dos contribuintes considera essencial a sua leitura para um correcto preenchimento da declaração de IRS. Quanto aos restantes 7% dos inquiridos preferem recorrer a terceiros para esclarecer alguma dúvida que tenham do que ler as instruções de preenchimento.

De seguida, os contribuintes que entregam a sua própria declaração foram inquiridos sobre as dificuldades que têm aquando o preenchimento do seu IRS e os resultados obtidos foram os que se apresentam na figura 9.

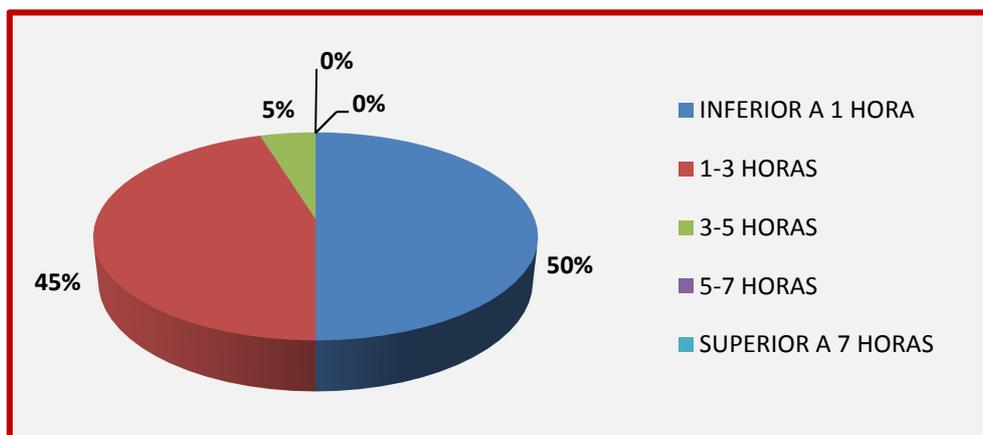
[Figura n.º 9] - Dificuldades no preenchimento da declaração de IRS



Do total da amostra, cerca de 52% dos contribuintes afirmou que recorre à declaração do ano anterior quando tem dúvidas no seu preenchimento, já 41% dos contribuintes não teve qualquer tipo de dificuldade no preenchimento do seu IRS, não tendo necessidade de recorrer a outros métodos. Os restantes 7% tiveram de recorrer a terceiros para poder terminar a sua declaração, uma vez que surgiram dúvidas.

Por último, os contribuintes que entregam a sua própria declaração foram questionados sobre as horas gastas, em média, com a entrega da declaração de IRS, sendo os resultados obtidos os que se apresentam na figura 10.

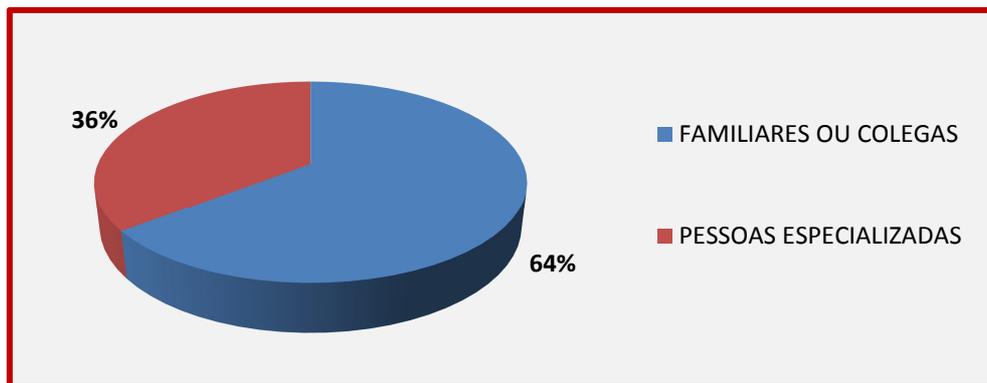
[Figura n.º 10] - Horas despendidas com a entrega da declaração de IRS



Dos contribuintes que entregam a sua própria declaração, cerca de 50% admite gastar menos de uma hora com a declaração de rendimentos, sendo que 45% dos inquiridos gasta entre 1 a 3 horas com a entrega do seu IRS. Apenas 5% dos contribuintes demora entre 3 a 5 horas com o preenchimento da declaração.

Relativamente aos contribuintes que responderam não ter entregue a sua própria declaração, foi-lhes questionado a quem recorreram para preencher o seu IRS, tendo obtidos os resultados que constam na figura 11.

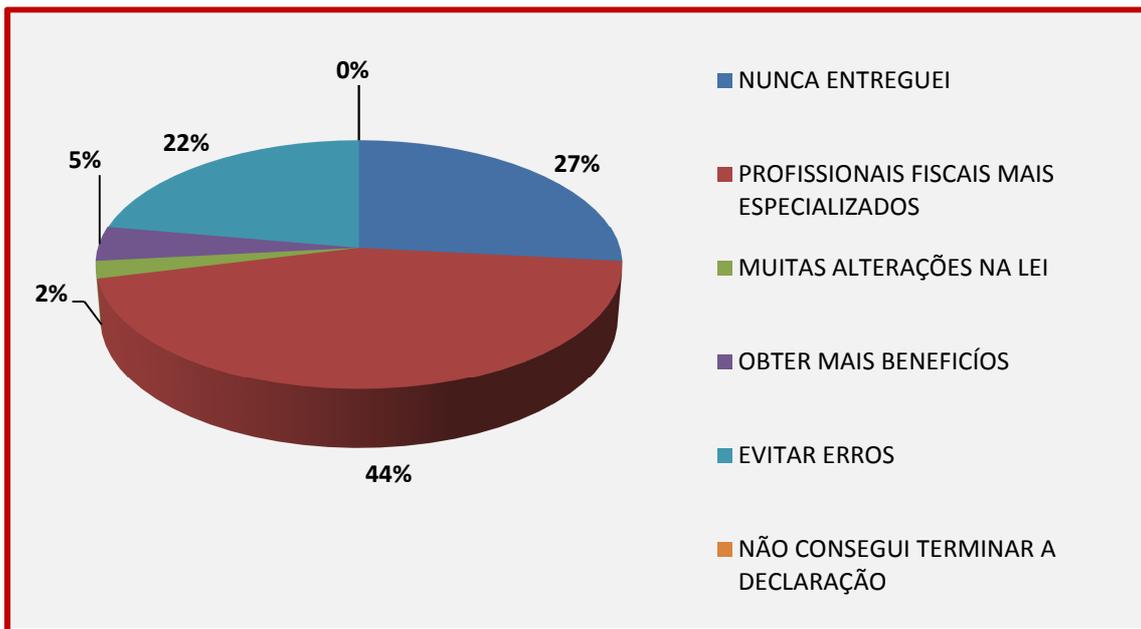
[Figura n.º 11] – A quem recorrem para o preenchimento do IRS



A maioria dos inquiridos, com cerca de 64%, recorre geralmente a amigos ou familiares evitando assim custos acrescidos com a entrega do IRS, sendo que os restantes 36 % dos contribuintes tiveram de recorrer a pessoas especializadas na área, nomeadamente contabilistas, agentes fiscais, etc.

De seguida os contribuintes que recorrem à ajuda de terceiros foram questionados sobre os motivos que estão na origem de pedirem a terceiros ajuda para a entrega do seu IRS, tendo obtido os resultados que se apresentam na figura 12.

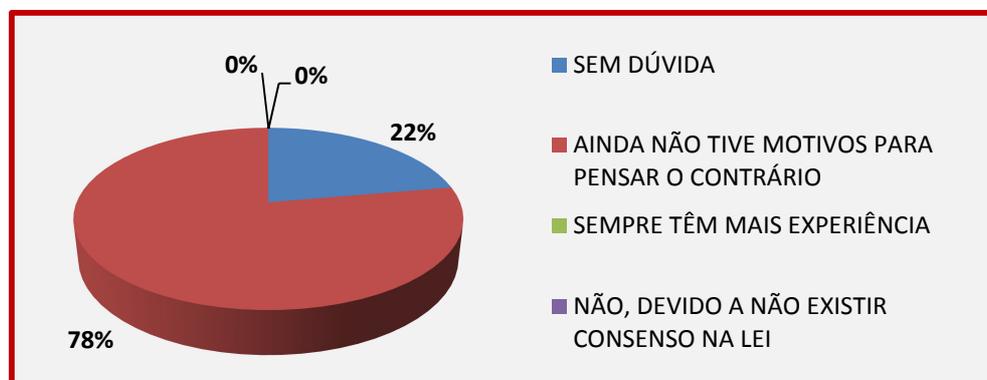
[Figura n.º 12] - Motivo para recorrer a ajuda no preenchimento da declaração de IRS



Dos motivos apresentados, cerca de 45% dos contribuintes acham que os profissionais fiscais/ contabilistas são mais qualificados para proceder à entrega do IRS, já 27% dos inquiridos afirma recorrer a terceiros uma vez que nunca entregou a declaração. Para 22% dos contribuintes, o motivo que os leva a pedir ajuda está no facto de evitar erros, sendo que 4% pede ajuda para obter mais benefícios e deduções fiscais, e os restantes 2% admitem já ter entregue anteriormente, mas com as inúmeras alterações na lei preferem recorrer agora a terceiros.

Os contribuintes que recorrem a outras fontes para a entrega da declaração de rendimentos foram ainda questionados se confiam no trabalho executado por terceiros, os resultados obtidos constam na figura 13.

[Figura n.º 13] - Confiança dos contribuintes no trabalho executado por terceiros

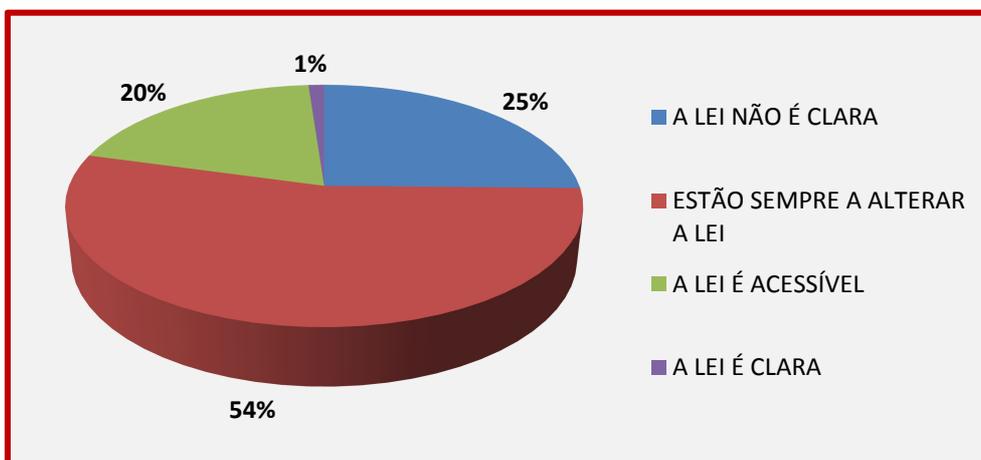


A maioria dos contribuintes, com cerca de 78% das respostas, admite ainda não ter tido motivos para não confiar no trabalho executado por terceiros, já os restantes 22% não tem qualquer dúvida no trabalho realizados por terceiros.

Após ter questionado os contribuintes que entregam a sua própria declaração e os que recorrem a terceiros para o seu preenchimento em separado, foi questionado a ambos se consideram a lei demasiado complexa no que diz respeito ao preenchimento da declaração de IRS.

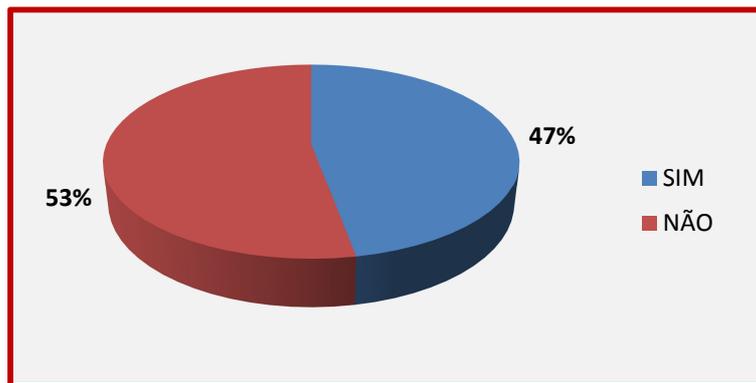
Da amostra total, 54% dos inquiridos consideram que a lei é demasiado complexa, devido ao facto desta sofrer inúmeras alterações, confundindo o pouco conhecimento que possuem, já 25% dos contribuintes acham que a complexidade da lei se deve ao facto da legislação não ser suficientemente clara para as pessoas entregarem o seu próprio IRS. No entanto, 20% dos inquiridos não consideram a lei complexa, achando que a mesma até é acessível, sendo que os restantes contribuintes (cerca de 1%) acham a lei suficientemente clara, como podemos verificar no gráfico seguinte.

[Figura n.º 14] - Opinião dos contribuintes acerca da complexidade da lei



De seguida, foi questionado aos inquiridos se o facto de a lei ser tão específica contribui para o melhor preenchimento da mesma e se otimiza a obtenção de benefícios fiscais e os resultados obtidos foram os que se apresentam na figura 15.

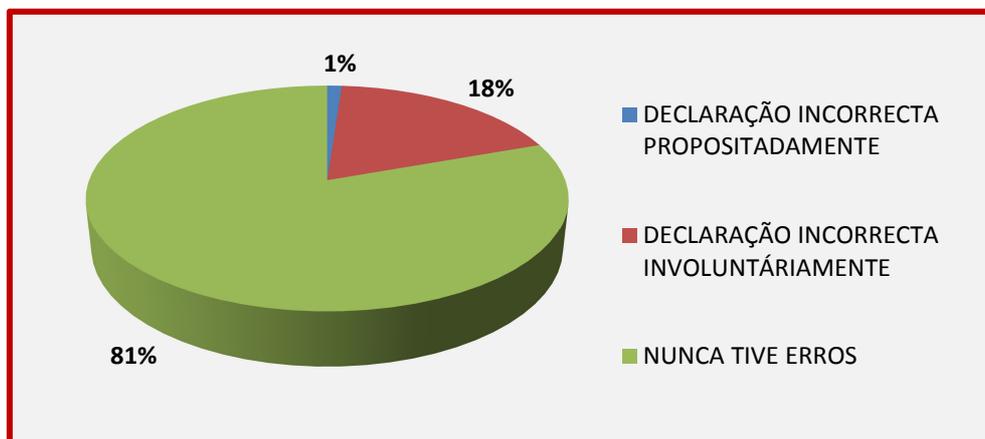
[Figura n.º 15] - Complexidade da lei versus obtenção de benefícios fiscais



Dos 87 inquiridos, não se verificou grande disparidade nos resultados, sendo que 53% dos contribuintes acham que a complexidade da lei não contribui para o melhor preenchimento da declaração nem para a obtenção de benefícios fiscais, já os restantes 47% consideram o contrário.

Foi ainda questionado se os contribuintes já entregaram alguma declaração de IRS com erros, sendo que a maioria, com 81% das respostas, nunca entregou a sua declaração com erros, e que 18% admitem ter entregue a sua declaração mal preenchida involuntariamente, tendo apenas 1% dos contribuintes ter entregue o seu IRS mal preenchido propositadamente, como podemos verificar na figura 16.

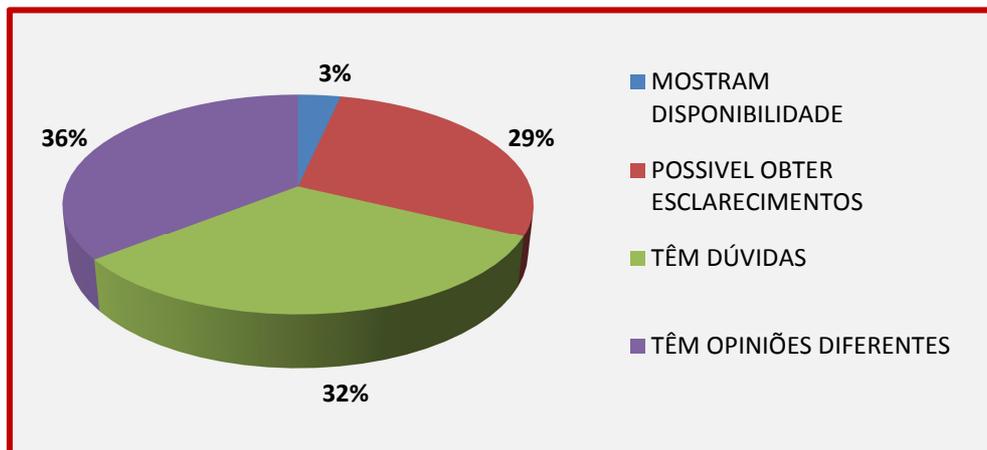
[Figura n.º 16] - Erros na declaração de rendimentos



Relativamente à opinião dos contribuintes acerca da capacidade de resposta dos serviços de finanças aos seus pedidos de esclarecimentos, 36% dos inquiridos acham que as finanças não se encontram preparadas para esclarecer dúvidas, uma vez que os próprios funcionários também têm opiniões diferentes no que se refere à interpretação da lei, no entanto 32% dos contribuintes também consideram que a administração fiscal não está preparada para esclarecer os contribuintes, mas devido

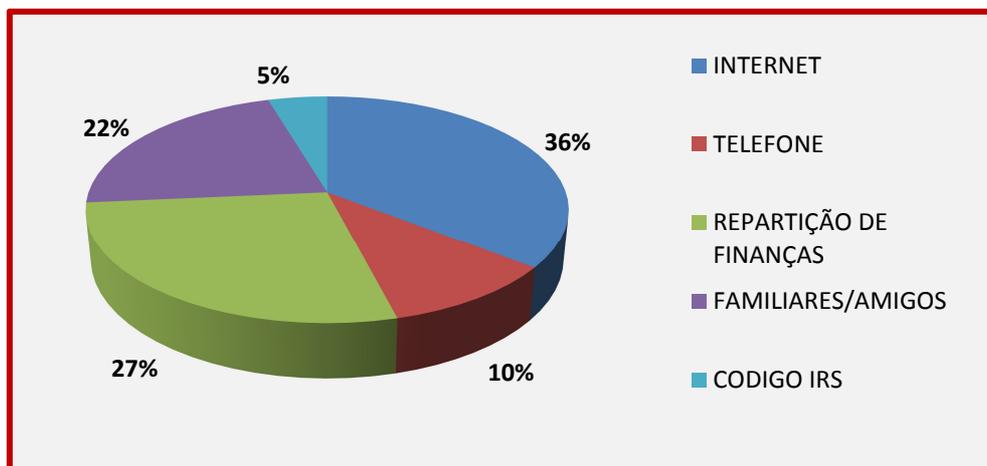
ao facto deles próprios também terem dúvidas na interpretação da lei. Já 29% dos inquiridos partilham opinião contrária, acham que conseguem obter os esclarecimentos necessários, sendo que os restantes 3% dos contribuintes consideram que os serviços de finanças estão sempre disponíveis para o esclarecimento de dúvidas.

[Figura n.º 17] - Opinião dos contribuintes acerca da administração fiscal



De seguida, os contribuintes foram questionados acerca da forma que consideram mais eficaz no esclarecimento das suas dúvidas, e obtivemos os resultados da figura 18.

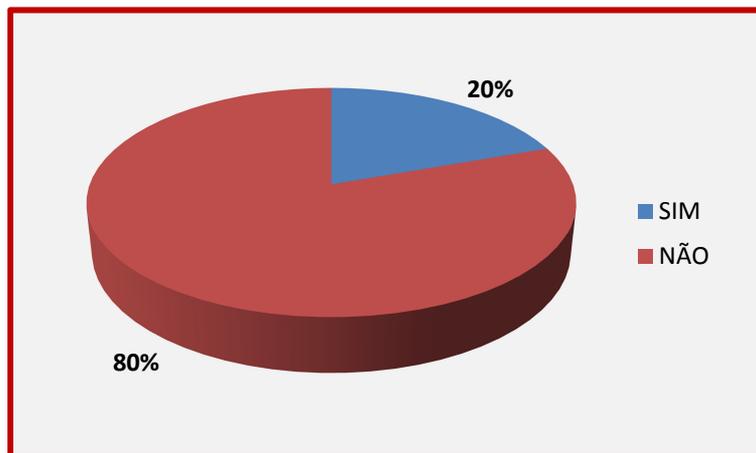
[Figura n.º 18] - Mecanismos mais eficazes para o esclarecimento de dúvidas



Do total da amostra, 36% dos inquiridos elegem a via electrónica como a forma mais rápida e eficaz de obter esclarecimentos às suas dúvidas, seguindo-se a repartição de finanças com 27% das respostas, familiares ou amigos com 22%, o telefone com 10% e, por último, com 5% das respostas o código de IRS.

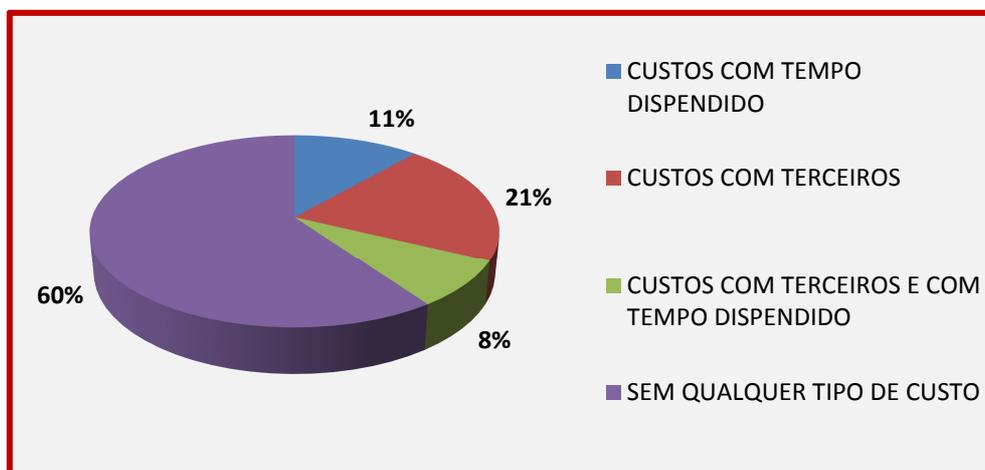
Foi questionado aos inquiridos, se aquando da entrega da declaração de IRS, costumam sofrer de problemas relacionados com ansiedade ou stress, sendo que a maioria (cerca de 80%) respondeu não ter qualquer tipo de problema, já os restantes 20% dos contribuintes, assume sofrer de problemas de ansiedade ou stress aquando a entrega da declaração, como se pode verificar na figura abaixo.

[Figura n.º 19] - Problemas de ansiedade ou stress com a entrega da declaração de IRS



De seguida, foi questionado aos contribuintes se costumam ter um acréscimo de custos despendidos com a entrega da sua declaração. Dos 87 inquiridos, 60% afirma não ter qualquer tipo de custo acrescido. Cerca de 21% dos contribuintes assume ter custos acrescidos uma vez que recorre a terceiros para entregar a sua declaração, já 11% respondeu que tem apenas custos devido ao tempo despendido, sendo que os restantes 8% referem que têm custos acrescidos quer com o contabilista, quer com o tempo despendido, como se pode observar na figura 20.

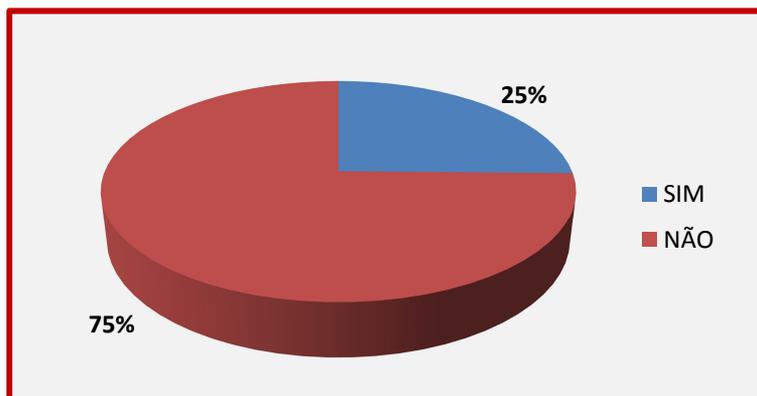
[Figura n.º 20] - Custos despendidos com a entrega da declaração de IRS



De seguida, os contribuintes foram questionados se consideram que os custos despendidos com a entrega da declaração se refletem nos benefícios obtidos, nomeadamente saúde, educação, etc.

A maioria, com cerca de 75% das respostas acha que os custos que têm não se reflete em qualquer tipo de benefício, já os restantes 25 % têm opinião contrária, como se pode verificar na figura seguinte.

[Figura n.º 21] - Custos despendidos versus benefícios obtidos



Por último, foi solicitado aos contribuintes, através de duas questões de resposta aberta, a indicarem, no seu entender quais os aspectos que estão na origem da lei ser demasiado complexa e quais os aspectos que facilitam a entrega da declaração de IRS, evitando assim erros no seu preenchimento.

Alguns dos contribuintes acha que todos os anos a legislação tem sofrido demasiadas alterações, sendo criadas muitas excepções à regra geral, havendo mesmo excepções às excepções, contribuindo para uma interpretação da lei muito complicada para quem não está dentro da área. Na opinião de outros, a lei é elaborada por legisladores onde existe um domínio do conhecimento da legislação, esquecendo-se que os contribuintes não têm tantos conhecimentos.

A protecção de interesses de quem cria a lei, de forma a obter mais receita para a diminuição do défice, e ao mesmo tempo ser o mais justo possível para os cidadãos (princípio da equidade), está, na opinião de alguns inquiridos, na origem da lei se encontrar demasiado complexa.

Outro aspecto que está no facto de a lei ser tão complexa, na opinião dos inquiridos, prende-se com a necessidade dos contribuintes tentarem a todo o custo contornar a lei em seu próprio benefício, contribuindo assim para as constantes

alterações à lei, por forma a combater a fuga ao fisco e fraude fiscal, tornando a lei mais confusa.

De forma a facilitar a entrega da declaração de IRS e evitar assim erros no seu preenchimento, os contribuintes sugerem que a lei deve ser menos extensa, menos confusa e mais clara, utilizando um vocabulário mais comum ao cidadão.

Alguns dos inquiridos acham que não deveria de existir tantas alterações à lei, e quando fossem publicadas novas leis houvesse por parte do governo, bem como pelos funcionários da administração fiscal um melhor esclarecimento das mesmas e mais informação dada aos contribuintes.

Já, na opinião de alguns inquiridos, os funcionários da administração fiscal que respondem às questões deveriam de ter mais formação e mais esclarecimentos sobre a lei antes do contacto com o público, sugerindo também a publicação de um manual de preenchimento no portal das finanças e dos problemas mais frequentes e respectivas formas de resolução.

## **2.4. Conclusões**

Apesar de não existir grande disparidade entre o número de contribuintes que entrega a sua própria declaração dos que não entregam, verifica-se que a maioria partilha a opinião de que a lei é demasiado complexa.

Verificou-se que, dos contribuintes que entregam a sua própria declaração a maioria necessita de ler as instruções de preenchimento quando tem dúvidas e que recorre normalmente à declaração do ano anterior para terminar a sua declaração.

Quanto aos cidadãos que recorrem geralmente a terceiros, verificou-se que a maioria pede a familiares ou colegas para entregar a sua declaração evitando assim alguns custos com o contabilista.

O motivo que está na origem de recorrerem a terceiros prende-se com o facto de acharem os agentes fiscais mais especializados para o efeito e também por nunca terem entregado a declaração.

Neste estudo verificámos que os contribuintes consideram a lei complexa devido às diversas alterações da mesma, bem como o facto de a lei não ser clara.

Quando aos esclarecimentos dados pela administração fiscal, os inquiridos consideram que os próprios funcionários têm dúvidas acerca da lei, chegando a ter opiniões distintas.

Os mecanismos mais utilizados para o esclarecimento de dúvidas são a internet e a repartição de finanças.

Auferimos neste estudo que a maioria dos contribuintes não sofre de problemas de stress aquando a entrega da declaração e que não têm custos acrescidos com a entrega do IRS.

Na opinião dos contribuintes os custos que são despendidos não se traduzem nos benefícios obtidos, nomeadamente na saúde, educação, etc.

Concluimos, neste estudo, que os contribuintes consideram que o combate à fraude fiscal, a fuga ao fisco, a necessidade de obtenção de receitas por parte do estado estão na origem da lei ser demasiado complexa, uma vez que a mesma se apresenta demasiado extensa e com uma linguagem pouco clara.

Na opinião dos contribuintes, para que a lei não seja tão complexa, deveria de existir pessoas mais competentes para esclarecer as dúvidas dos cidadãos, menos alterações à lei, bem como a utilização de uma linguagem mais acessível.

## **Conclusões: Portugal vs Austrália**

Tem-se verificado ao longo dos tempos uma enorme preocupação, quer a nível nacional, quer internacional, com a complexidade da lei fiscal.

É devido à fraude e evasão fiscal que a lei tem vindo a tornar-se mais complexa, por forma a eliminar todas as lacunas previstas na lei para que a fuga ao fisco seja cada vez menor.

Estas alterações constantes na lei tornam com que esta seja cada vez mais confusa. No entanto, apesar da literatura fiscal apontar no sentido que o não cumprimento provém de actos meramente intencionais por parte do contribuinte, à que ter em conta que o não cumprimento implica mais do que isso e que por vezes o contribuinte não cumpre com as suas obrigações involuntariamente.

Com base no estudo efectuado na Austrália, acerca do não cumprimento proveniente de actos involuntários, verificou-se que o incumprimento não intencional está associado à complexidade da lei.

O mesmo estudo refere que se trata de um dos países mais dependentes dos profissionais fiscais do grupo de países desenvolvidos, aquando a entrega da declaração de rendimentos.

Este facto deve-se aos contribuintes apresentarem demasiadas dificuldades com a interpretação da lei, uma vez que a mesma é demasiado complexa, bem como o sistema fiscal ter sofrido elevadas alterações, tornando-o ainda mais complicado de interpretar. Daí acreditarem que os profissionais são muito mais qualificados e experientes para a entrega da sua declaração fiscal.

Já no que se refere ao estudo realizado em Portugal, apesar de ser uma amostra pequena, conclui-se que apenas 52% dos inquiridos recorrem a terceiros para a entrega da sua declaração de IRS, no entanto à que ter em conta que a maioria dos inquiridos (55%) tem ensino superior, o que significa que têm mais alguma facilidade na interpretação da lei.

No entanto, os contribuintes portugueses também partilham a opinião de que a lei é demasiado complexa, isto é, não é suficientemente acessível para qualquer tipo de cidadão. Na opinião de alguns contribuintes esta complexidade também se deve ao facto de a mesma sofrer inúmeras alterações ao longo dos tempos.

À semelhança do estudo efectuado na Austrália, a maioria dos contribuintes portugueses consideram que os serviços de administração não se encontram preparados para o esclarecimento de dúvidas, uma vez que a própria lei leva a que estes tenham opiniões diferentes e até mesmo dificuldades na sua interpretação.

Uma vez, que o incumprimento fiscal involuntário assume uma realidade, apesar de ser dado mais ênfase ao incumprimento derivado de actos meramente intencionais, deveria de existir mais cuidado por parte dos legisladores na elaboração da legislação, de forma torná-la acessível a qualquer tipo de cidadão.

Futuramente, deveria dar-se mais atenção ao não cumprimento fiscal involuntário, às dificuldades que existem em compreender as declarações de imposto, bem como o facto de a lei estar sujeita a diversas interpretações.

Deveria de existir uma maior preocupação em tornar o sistema fiscal mais simples e claro, incluindo uma melhoria da linguagem utilizada na legislação, sendo para isso, necessário haver uma reforma administrativa do sistema fiscal.

Quanto à administração fiscal, terá de melhorar o seu desempenho, por forma a não haver esclarecimentos diversos acerca do mesmo assunto.

É necessário, que no futuro, sejam tomadas estas e outras medidas com vista à simplificação da legislação evitando assim o não cumprimento involuntário.

## Bibliografia

### Nacional

FREITAS PEREIRA, Manuel Henrique (2011), *Fiscalidade*, 4ª Edição, Coimbra, Editora Almedina.

GOMES, Nuno de Sá (2000), *Evasão fiscal, infracção fiscal e processo penal fiscal*, Lisboa, Editora Rei dos livros.

LOPES, Cidália M. Mota (2003), “*Simplicidade e Complexidade do sistema fiscal: algumas reflexões*”, in: *Fiscalidade*, n.º 13/14, Janeiro-Abril, pp.51-83.

LOPES, Cidália M. Mota (2008), *Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal? Os Custos de Cumprimento da Tributação do Rendimento*, Coimbra, Editora Almedina.

MARTINS, António (2005), “*A complexidade do sistema tributário: uma inevitabilidade económica?*”, in: *Fisco*, n.º 119-121, Setembro, pp.27-36.

POMBO, Nuno (2007), *A fraude fiscal – A norma incriminadora, a simulação e outras reflexões*, Coimbra, Editora Almedina.

SALDANHA, Sanches, S.L. (2010), *Justiça Fiscal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

SANTOS, António Carlos (2009), “*Planeamento fiscal, evasão fiscal, elisão fiscal*”, in: *Fiscalidade*, n.º 38, Abril - Junho, pp. 61-100.

SOUSA FRANCO, António L. (1995), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume 2, 4ª Edição, Coimbra, Editora Almedina.

TEIXEIRA, Glória (1998), *O Sistema Fiscal Português: A Tributação do Rendimento*, Volume 1, Coimbra, Editora Almedina.

### **Internacional**

ALM, James (1998), “*Tax compliance and administration*”, Working Paper No.98-12.

ALM, James; CHERRY, Todd; JONES, Michael; MCKEE, Michael (2011), “*Taxpayer Information Assistance Services and tax compliance behavior*”, Working Paper 1101.

HASSELDINE, John (2000), “*Linkages between compliance costs and taxpayer compliance research*”, in: *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Official Journal of the International Fiscal Association, Volume 54, n.º 6, p.300.

JAMES, Simon; Alley Clinton (2002), “*Tax Compliance, Self- Assessment and Tax Administration*”, *Journal of Finance and Management in: Public Services*. Volume 2 Number 2, in: [http://www.cipfa.org.uk/thejournal/download/jour\\_vol2\\_no2\\_c.pdf](http://www.cipfa.org.uk/thejournal/download/jour_vol2_no2_c.pdf).

MCKERCHAR, Margaret (2001), “*The study of income tax complexity and unintentional noncompliance: research method and preliminary findings*”, in: *ATAXDiscussion Paper Series*, n.º 6.

MCKERCHAR, Margaret, (2003), “*Understanding and Predicting Taxpayers*”: *Behavioural Responses to Actions by Tax Administration*, OECD Papers, Vol.3 No.10, pp.55-75.

OCDE (2001), *Compliance Measurement – Practice Note, Centre for Tax Policy and Administration, Committee on Fiscal Affairs*, in: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/1/1908448.pdf>.

OCDE (2004), *Compliance Risk Management: Managing and improving tax compliance, Committee on Fiscal Affairs*, in: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/55/37212610.pdf>.

SANDFORD, Cedric (2000), *Why Tax Systems Differ? – A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*, Bath, Fiscal Publications, p.153.

SLEMROD, Joel; YITZHAKI, Shlomo (2000), “Tax avoidance, evasion, and administration”, Working Paper n.º 7473, in: «hyperlink <http://www.nber.org/papers/w7473>», pp.1-30.

SLEMROD, Joel; BAKIJA, Jon (2004), *Taxing ourselves – A citizen’s guide to the great debate tax Reform*, 3<sup>rd</sup> Edição, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, pp.149-164.