

**POLITÉCNICO
DO PORTO**



**INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO**

Mestrado em Auditoria

O Combate à Fraude e Evasão Fiscais

**A atuação da administração tributária e a avaliação dos
resultados obtidos**

António José Areias Miranda

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Auditoria

Orientação científica do Professor Coordenador Rodrigo Mário Oliveira Carvalho

Porto, 2013

**POLITÉCNICO
DO PORTO**



**INSTITUTO
SUPERIOR
DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO
DO PORTO**

Mestrado em Auditoria

O Combate à Fraude e Evasão Fiscais

**A atuação da administração tributária e a avaliação dos
resultados obtidos**

António José Areias Miranda

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Auditoria

Orientação científica do Professor Coordenador Rodrigo Mário Oliveira Carvalho

Porto, 2013

RESUMO

O combate à fraude e evasão fiscais revela-se uma obrigação do Estado, por uma questão de justiça mas também de sobrevivência. Esse combate será realizado fundamentalmente pela Direção Geral dos Impostos (DGCI), atual Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por via da sua missão de arrecadar impostos. Esse combate é necessariamente concretizado em parceria com o legislador, através não só de uma melhor educação fiscal, mas também através de uma eficaz ação penal.

O objetivo do presente estudo é a análise da fraude e evasão fiscais, quanto à sua natureza, aos meios para o seu combate, avaliando particularmente os resultados quantitativos obtidos por parte da DGCI/AT e tornados públicos. Desta forma pretende avaliar-se de que forma têm sido executadas as metodologias suportadas na legalidade, mas também as metodologias internas apoiadas nos sistemas de informação. Esta avaliação resultará no insucesso ou sucesso na atuação da DGCI/AT. Pretende-se, também, tendo por base os resultados obtidos e as metodologias preconizadas para o futuro próximo, avaliar quais as mais fraturantes e as que poderão ter mais sucesso neste combate.

Para a concretização do presente estudo usou-se o método dedutivo para concluir sobre o sucesso ou insucesso da atuação da DGCI/AT, analisando os indicadores de divulgação pública geralmente aceites, tanto internos como externos. Em função desses resultados, através do método indutivo e dialético procedeu-se a propostas legislativas, mas também metodológicas a adotar pela Administração Pública, acrescentando ou reforçando as atuais propostas.

Concluiu-se que a fraude e evasão fiscais conduzem a uma diminuição das receitas fiscais de tal forma que constitui um obstáculo à evolução do país. A economia não registada em Portugal tem vindo a adquirir maior representatividade no total da economia nacional, atingindo perto de 25% do PIB em 2010. Também ficou evidente que a DGCI/AT tem vindo a implementar medidas eficazes no combate à fraude e evasão fiscais, suportadas na legalidade. Ficou também evidente a existência de resultados elevados nos indicadores reveladores que grande parte do trabalho de otimização de processos já se encontra realizado. O trabalho realizado pela DGCI/AT é fundamental neste combate, mas não será único, e só poderá ter sucesso se devidamente sustentado numa legislação robusta, numa educação fiscal ainda precoce e numa ação penal eficaz. Interessa que se continue a realizar o trabalho até agora efetuado, perseverar no aumento da eficácia e eficiência até agora evidenciadas, eventualmente intensificar as medidas massificadoras apoiadas nos sistemas de informação. Concluiu-se também que se mostram necessárias alterações legislativas que resultarão num recuo face ao atual regime de presunção da verdade declarativa, mas também no alargamento da base tributável. Por fim encontramos evidências que nos levam a assumir a justificação de sustentar medidas de caráter educacional numa perspetiva de médio e longo prazo.

PALAVRAS-CHAVE: Fraude fiscal, Evasão fiscal, Administração Tributária e Aduaneira, Economia não registada, *Tax Gap*

ABSTRACT

The fight against fraud and tax evasion is an obligation of the State, as a matter of justice but also of survival. This fight will be performed primarily by the Direção Geral dos Impostos (DGCI)(Directorate General for Taxation), currently Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)(Tax and Customs Authority), through its mission of raising taxes. This fight is necessarily performed in partnership with the legal system, through better tax education, but also through effective criminal proceedings.

The purpose of this study is the analysis of fraud and tax evasion, concerning its nature, the means to combat it, through the analysis of the quantitative results obtained by the DGCI / AT and made public. By this way we are able to evaluate how the methods used are supported in the law, but also the internal methodologies supported in the information systems. This study will result in success or failure of the performance of DGCI / AT. It is also envisaged, based on the results obtained and the methodologies proposed for the near future, to evaluate further fracturing situations and ways to achieve more success in this fight.

For the embodiment of the present study we used the deductive method to conclude about the success or failure of the performance of DGCI / AT, analyzing indicators of public disclosure generally accepted, both internal and external. After achieving these results, through the inductive and dialectic method, we will proceed with legislative proposals, but also with suggestions of methodologies to be adopted by the Public Administration, adding or enhancing the current proposals.

It was concluded that fraud and tax evasion lead to lower tax revenue and are an obstacle to the development of the country. The unregistered economy in Portugal has gained greater representation in the overall national economy, reaching almost 25% of GDP in 2010. It was also evident that the DGCI / AT, has implemented effective measures to combat fraud and tax evasion, supported legally. It was also evident that there are good results, the indicators reveal that much of the work in the optimization of the process is already done. The work developed by DGCI / AT is critical in this fight, but not enough, it can only be successful if properly sustained by a robust legal system, a precocious tax education and effective criminal proceedings. It is interesting to continue with the work that is being done, to persist with the increasing of the effectiveness and efficiency heretofore evidenced and possibly to intensify massive measures supported in information systems. We also conclude that legislative changes are necessary in order to achieve a setback against the current regime of declarative presumption of truth, but also in broadening the tax base. Finally it is justified the adoption of sustained educational measures in a prospective medium and long term.

KEY-WORDS: Tax Fraud, Tax Evasion, Tax and Customs Administration, Unregistered Economy, Tax Gap

Abreviaturas

AT – Administração Tributária e Aduaneira

CIRC - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS - Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário

CRP – Constituição da República Portuguesa

DEO - Documento de Estratégia Orçamental

DGCI - Direção Geral dos Impostos

EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais

ENR - Economia não registada

FEF – Fraude e Evasão Fiscais

GTEF - Grupo de Trabalho de Educação Fiscal

INE - Instituto Nacional de Estatística

IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IT – Inspeção Tributária

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

LGT – Lei Geral Tributária

MIMIC - Multiple Indicators Multiple Causes

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PECFEFA - Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras

PIB - Produto Interno Bruto

RCPIT – Regime Complementar de Procedimento de Inspeção Tributária

RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias

ROC – Revisor Oficial de Contas

SAFT-PT - Standard Audit File for Tax purposes - Portuguese

SEF - Sistema de Execuções Fiscais

SIGVEC - Sistema de Gestão de Vendas Coercivas

TOC – Técnico Oficial de Contas

UGC - Unidade dos Grandes Contribuintes

VIIES - VAT Information Exchange System

Índice

INTRODUÇÃO.....	1
OBJETIVOS DO ESTUDO	3
METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO E RECOLHA DE DADOS	3
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	4
I. A FRAUDE E EVASÃO FISCAIS – O QUE É, E QUAIS SÃO OS MEIOS PARA O SEU COMBATE	5
1. A FRAUDE E EVASÃO FISCAIS	6
2. A ECONOMIA NÃO REGISTRADA	9
3. “ <i>TAX GAP</i> ”	10
4. OS MEIOS DISPONÍVEIS NO COMBATE À FRAUDE E EVASÃO FISCAIS	12
5. A AÇÃO DA AT - METODOLOGIAS UTILIZADAS E USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO	15
II. RESULTADOS QUANTITATIVOS OBSERVADOS	17
1. INDICADORES EXTERNOS À ORGANIZAÇÃO	18
2. INDICADORES INTERNOS À ORGANIZAÇÃO	22
2.1. <i>Relativos a gestão tributária</i>	22
2.2. <i>Relativos à inspeção tributária</i>	23
2.3. <i>Relativos à cobrança coerciva</i>	27
2.4. <i>Relativos às infrações tributárias</i>	34
3. DISCUSSÃO DE RESULTADOS	35
III. O FUTURO NO COMBATE À EVASÃO FISCAL	44
1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	45
2. ESTRATÉGIA 2012-2016	46
3. O INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO NO COMBATE À EVASÃO FISCAL	50
4. A MUDANÇA DE PARADIGMAS DA TRIBUTAÇÃO – UMA VISÃO DE MÉDIO/LONGO PRAZO	53
4.1 <i>O rendimento real e a simplificação da tributação</i>	53
4.2 <i>A tributação das transações financeiras vs imposto sobre o valor acrescentado</i>	56
4.3. <i>Os técnicos da inspeção como especialistas e “controllers”</i>	58
CONCLUSÕES	63
BIBLIOGRAFIA	67

Índice de gráficos

Gráfico 1: Receitas fiscais, economia não registada e o PIB	18
Gráfico 2: Evolução da economia não registada (ENR)/Produto interno bruto (PIB)	19
Gráfico 3: Variação da economia não registada no PIB - Variação das receitas fiscais no PIB - Crescimento real do PIB.....	20
Gráfico 4: Eficiência fiscal	21
Gráfico 5: Declarações de IRS (Modelo 3) - Recebidas e em falta	22
Gráfico 6: Declarações de IRC (Mod. 22) – Recebidas e detetadas em falta.....	23
Gráfico 7: Correções/Regularizações voluntárias à matéria coletável.....	24
Gráfico 8: Correções/Regularizações voluntárias de imposto.....	25
Gráfico 9: Resultados da inspeção tributária	26
Gráfico 10: Ações de inspeção com avaliação indireta.....	26
Gráfico 11: Matéria coletável corrigida por avaliação indireta	27
Gráfico 12: Dívidas em execução fiscal	28
Gráfico 13: Dívidas em execução fiscal - Desagregação.....	29
Gráfico 14: Cobrança coerciva	30
Gráfico 15: Penhoras marcadas.....	31
Gráfico 16: Vendas coercivas	31
Gráfico 17: Processos de empresas com situação líquida negativa e com reversão	32
Gráfico 18: Resultados da publicitação de devedores.....	33
Gráfico 19: Prescrição de dívidas	33
Gráfico 20: Cobrança de coimas.....	34
Gráfico 21: Processos de inquérito criminal	35

Índice de figuras

Figura 1: Modelo de meios no combate à fraude e evasão fiscais.....	13
---	----

“Neste mundo nada está garantido senão a morte e os impostos”

(Benjamin Franklin)

Introdução

Os seres humanos, enquanto seres sociais, tenderam desde tempos imemoriais a organizar-se através de estruturas mais ou menos hierarquizadas visando o cumprimento dos seus objetivos individuais, grupais e geracionais.

Essa organização materializou-se ao longo da história através de famílias, grupos, tribos, cidades-estado, feudos, nações, estados e impérios. Nos primeiros casos as vantagens inerentes à sua formação tornavam-se evidentes pela própria criação de massa crítica que permitia a defesa, a caça, a conquista territorial.

Estas estruturas, que de início representavam pequenos conjuntos de indivíduos, vão ganhando organização e dimensão obrigando à criação de entidades cuja função passa por assegurar o seu funcionamento. Cria-se a necessidade de angariar recursos para assegurar as funções dessas macros entidades, muitas vezes pagar as guerras, recolhidos dos seus dependentes, nem sempre todos, mas muitas vezes dos conquistados.

Nos dias de hoje, o Estado assume uma importância na economia de tal forma relevante que chega a absorver quase metade do produto de determinados países. Acontece que economias de mercado como a nossa na qual o Estado assume cada vez menos um papel produtivo, sendo esse papel deixado para os privados, a forma de o Estado arrecadar receitas se restringe em larga medida aos impostos. Aliás, como diria Casalta Nabais¹ relativamente aos impostos, *“são, sobretudo no tempo que nos é dado viver, uma instituição omnipresente na vida dos cidadãos, não havendo qualquer outro domínio do ordenamento jurídico com o qual nos encontremos tantas vezes como com o direito fiscal”*.

¹ (Direito Fiscal, 2010, pág.9)

Verifica-se com o evoluir dos tempos, que o sistema tributário se centrou fundamentalmente no método declarativo, deixando o ónus de aclarar os valores sujeitos a imposto aos próprios sujeitos passivos.

A virtuosidade deste método deixa no entanto brechas que só poderão ser colmatadas por via de um bom sistema de controlo dos elementos declarados ou omitidos, coerção sobre os não pagos, e penalização das infrações.

Em Portugal essa função administrativa encontrou-se fundamentalmente atribuída à Direção Geral dos Impostos (DGCI), atualmente à Administração Tributária e Aduaneira (AT), nos vários serviços nela integrada. Por este facto ir-nos-emos referir por via de regra a esta entidade como DGCI/AT.

Interessa todavia que os infratores, quer por serem omissos ou incompletos nas declarações realizadas à Administração Tributária, quer por não realizarem o pagamento dos impostos devidos por efeito de declaração por eles entregues ou por efeito de inspeção realizada, sejam penalizados ou coagidos ao pagamento devido.

Assim, o Estado institui mecanismos tendo em vista proceder a essa penalização dos infratores. Esses mecanismos passam pela instauração de autos de contra ordenação ou de crimes tributários, pela cobrança coerciva de dívidas e pelo prosseguimento de inquéritos criminais.

Todas estas ferramentas ao dispor do Estado têm como objetivo de arrecadar as receitas fiscais obrigatórias por via da lei e necessárias para o prosseguimento dos objetivos comuns, verificando-se também que pelo seu efeito dissuasor constituírem-se como um meio capaz de prevenir as faltas e promover a correta liquidação e pagamento dos impostos devidos, onde muitas vezes a educação fiscal ou cívica não surtiu o efeito pretendido.

São estes meios que genericamente capacitam o Estado ao combate à comumente designada de “fraude e evasão fiscais”.

Objetivos do estudo

A presente dissertação tem como objetivo realizar um breve estudo sobre esta realidade, fundamentalmente centrado no papel que é dado à DGCI/AT, procedendo à análise dos indicadores de divulgação pública geralmente aceites para avaliação destes resultados, relacionando-os entre si e com outros indicadores conhecidos relativos à organização e com indicadores de cariz macro económico.

Com a avaliação destes indicadores e o seu relacionamento não se pretende apreciar apenas a eficácia da AT mas sim como esta se relaciona, quando se compara essa eficácia, ou falta dela, com os seus indicadores internos, bem como dos indicadores relacionados com a evolução económica e financeira do país.

Metodologia de Investigação e Recolha de Dados

Pretende-se através do método dedutivo chegar a conclusões sobre o sucesso ou insucesso da atuação da DGCI/AT, a partir do estudo das variáveis conhecidas. Também através da experiência observada, apoiado em propostas públicas realizadas e também na evolução história no combate à fraude e evasão fiscais será realizada uma exposição das metodologias utilizadas, das previstas serem realizadas e em contraponto daquelas que propomos, fundamentalmente por via de alterações legislativas e de metodologias a adotar por parte da Administração Pública. Estas propostas suportam-se no método indutivo, surgindo o raciocínio da generalização de observações de casos da realidade concreta, mas também através do método dialético, no sentido em que os factos em análise, e as soluções preconizadas, devem ser considerados dentro de um contexto social, político, económico.

As pesquisas serão fundamentalmente bibliográficas, a partir de publicações realizadas, em livros e através de material publicado na internet, em *sites* institucionais, nacionais e estrangeiros.

A revisão da literatura será realizada de forma empírica, evidenciando os procedimentos normalmente usados no combate à evasão fiscal tanto legalmente

como por via da ação no terreno, aproveitando também por realizar uma revisão histórica destes temas.

A informação será recolhida em publicações e em *sites* públicos tanto nacionais como internacionais, de organismos públicos institucionais. Os dados adotados para análise serão apresentados por ordem de importância da instituição e cronológica dos mais recentes para os mais antigos.

Por fim, os dados serão sistematizados através de gráficos para melhor compreensão da evolução histórica. Não se dará especial ênfase aos valores, sendo estes expostos nas escalas laterais. Pretende-se desta forma que o foco se dê nos pesos e nas tendências, e não tanto em aspetos particulares.

Estrutura da dissertação

No primeiro capítulo iremos conceptualizar a fraude e evasão fiscais, definindo-a; analisaremos alguns conteúdos que se encontram intimamente ligados com a temática principal, nomeadamente a economia não registada (ENR) e o *tax gap*; de seguida abordaremos os meios disponíveis no combate à fraude e evasão fiscais, as metodologias utilizadas e o uso das tecnologias da informação por parte da DGCI/AT.

No segundo capítulo analisar-se-ão os indicadores conhecidos no combate realizado por parte da DGCI/AT no combate à fraude e evasão fiscais, seguindo-se a discussão desses resultados. Estes indicadores são relativos à gestão tributária, à inspeção tributária, à cobrança coerciva de impostos e às infrações tributárias.

No último capítulo, iremos avaliar o futuro no combate à evasão fiscal, fazendo numa primeira análise o enquadramento da ação da DGCI/AT e a estratégia definida para 2012-2014. De seguida, abordaremos a educação fiscal e a sua capacidade de combate à evasão fiscal de forma estrutural de médio e longo prazo. Por fim abordaremos alguns temas menos estudados e até inovadores relativos aos paradigmas da tributação, nomeadamente quanto à determinação da base tributária e da ação de controlo da DGCI/AT.

I. A fraude e evasão fiscais – o que é, e quais são os meios para o seu combate

1. A fraude e evasão fiscais

Numa breve nota introdutória e no sentido de enquadrar o tema e a importância dos impostos no contexto civilizacional, foram feitas breves mas diversas referências ao seu enquadramento ao longo das épocas e no mundo no capítulo anterior.

No entanto, o estudo a realizar na presente dissertação está enquadrado a nível espacial em Portugal e em particular na atuação registada pela DGCI/AT.

Assim, e dado que a arrecadação de impostos é uma área nuclear para a prossecução dos objetivos tipificados para a nossa democracia, e como tal se encontrar consagrado o seu âmbito na lei constitucional, proceder-se-á a um breve enquadramento na mesma.

Desta forma, e relativamente ao sistema fiscal, determina a Constituição no artigo 103.º que “o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.” Já quanto aos impostos impõe que:

- “1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.
2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.
3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.
4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.”

Estes eixos basilares, em que assentam o nosso sistema fiscal e os nossos impostos, têm naturalmente as suas *nuances* evidenciadas no momento da criação das leis que as regem, sem que contudo as contrariem.

Acontece que, com mais ou menos diferenças, são estes os eixos fundamentais na forma como se deve ver a importância dos impostos na nossa sociedade, bem como a forma de os determinar.

Sublinhando-se a “repartição justa dos rendimentos e da riqueza”, interessa realçar que para tal ser alcançado é naturalmente necessário que a correta e justa repartição do esforço fiscal, dentro eixos basilares definidos para determinação dos impostos a pagar, seja alcançada dentro das regras determinadas pela lei.

Ora, todas as práticas dolosas que tenham em vista o não cumprimento da lei tendo como objetivo o não pagamento dos impostos devidos, designam-se comumente por **fraude e evasão fiscais**.

Não podemos, no entanto, deixar de determinar com exatidão em que consiste cada um destes vocábulos.

A evasão fiscal designa o planeamento fiscal ilegítimo, deixando de fora todo o planeamento legítimo que se funda em normas de isenção ou redução de imposto. A evasão fiscal abrange tanto a evasão fiscal “*contra legem*” ou fraude fiscal, a evasão fiscal “*in fraudem legem*” ou fraude à lei fiscal ou ainda o *tax avoidance*, sendo esta também designada por elisão por ação.

A fraude fiscal dá-se por omissão ou por ação. A omissão consubstancia-se na abstenção intencional de uma ação, pelo abuso de confiança fiscal, ou pelas contraordenações fiscais. Já na fraude fiscal por ação encontramos fraude fiscal, *stricto sensu*, a simulação fiscal e a frustração de créditos fiscais.

Os conceitos de abuso de confiança fiscal, contraordenações fiscais, fraude e simulação, surgem nos artigos 88º, 103º, 104º, 105º, 108º e ss do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT).

Quanto à “evasão fiscal” não há em concreto uma referência direta à mesma. Este facto é perfeitamente razoável dada a abrangência do conceito.

No entanto, este estudo não pretende dissecar estes dois conceitos. A “fraude e evasão fiscais” é entendida popularmente como “fuga ao fisco” e é usada habitualmente em discursos políticos e até em documentos oficiais, porque é facilmente entendida por todos aqueles que a leem ou ouvem. Na verdade deveria ser encarada e mencionada como “planeamento fiscal ilícito” e o seu combate.

Pretende-se com este estudo analisar os principais mecanismos de combate a esta ilicitude, à muitas vezes designada “fuga ao fisco”, através dos seus indicadores conhecidos, socorrendo-nos de documentos oficiais e públicos, com as metas alcançadas ao longo dos anos.

O combate à fraude e evasão fiscais, revela-se em várias vertentes. Tipicamente o imposto é declarado por parte do contribuinte, liquidado pelo contribuinte ou pelos serviços liquidadores da DGCI/AT, e pago pelo contribuinte. Acontece que, para que haja fraude e evasão fiscais, é preciso que não haja declaração e/ou que não haja pagamento.

O combate à fraude e evasão fiscais deverá então incidir no combate a estas duas faltas. O combate inicia-se muitas vezes com a ação da inspeção tributária. No entanto, não se poderá dar apenas a montante por esta via, até porque muitas vezes não chega a efetivar-se, ou entra apenas para efeito de recolha de prova de crime fiscal. Este combate dá-se também por via da cobrança coerciva de impostos e, muitas vezes, e em paralelo, através de processos de contra ordenação ou de inquérito por crime fiscal.

Portanto, se se pretende analisar a evolução do combate à fraude e evasão fiscais, dever-se-á estudar a evolução de todos os indicadores que influam nos processos atrás referidos.

2. A economia não registada

Atualmente em Portugal, a tributação procura incidir sobre o rendimento real, tanto relativamente aos singulares como às pessoas coletivas. Esta pretensão, associada ao facto de a tributação ser suportada em meios declarativos, ou seja, assente no pressuposto de que os sujeitos passivos procuram também eles a verdade e estão dispostos a ser tributados de acordo com os rendimentos reais, leva por vezes os sujeitos passivos a omitirem ou simplesmente não declararem os seus rendimentos ou a sua atividade económica. Naturalmente tem de haver sistemas, por parte da DGCI/AT, que realizem o controlo e combate destas situações, tendo em vista a promoção da equidade fiscal.

Acontece que de facto nem toda a atividade económica se encontra refletida nos impostos pagos, nem tão-pouco na contabilidade nacional. Há portanto uma parte da economia, designada por economia não registada (ENR), “cuja atividade não é refletida na contabilidade nacional, sendo o seu tamanho, causas e consequências variáveis de país para país” (Gonçalves N. , 2010).

O cálculo do ENR é da maior importância e também de grande dificuldade. A importância é tanto maior quanto é possível com este elemento verificar a saúde do sistema tributário de um país, mas também de certa forma, da sua educação cívica e da comunhão de interesses sociais por parte dos indivíduos que o compõem com a sua comunidade e com as suas lideranças. De enorme dificuldade, porque de facto estando esta economia não registada, por natureza, é de difícil contabilização dado que há poucos elementos para a poder determinar.

Verifica-se a nível mundial a existência de diversos estudos relativos a esta temática. Interessará, no entanto, sublinhar um estudo realizado pela Organização Cooperação e Desenvolvimento Económico, publicado em 2002 (OCDE - Statistic Breaf nº5 - Measuring the non-observed economy, 2002).

Em Portugal este assunto tem sido tratado de forma intensa e continuada por parte do Observatório de Economia e Gestão da Fraude, e é sobre estes estudos e as suas conclusões que iremos basear também as nossas análises. O método realizado por este observatório para determinar a ENR assenta no método de variável latente, propondo para tal o modelo MIMIC (*Multiple Indicators Multiple Causes*).

No entanto, não interessa ao presente estudo saber de forma aprofundada o método de cálculo da ENR, mas sim que esta se suporta nos últimos estudos e avanços realizados nesta temática, tanto relativamente ao tratamento dos dados com à estratégia de *benchmarking* realizada para estes efeitos e tendo em vista realizar potenciais comparativos. Para efeitos deste estudo interessa acima de tudo obter valores fiáveis, dentro das limitações inerentes, e suportar conclusões ao nível tributário sobre os estudos realizados.

Interessará também ter presente, para análise posterior, que o aumento da carga fiscal é normalmente aceite como sendo um dos motivos do aumento da ENR, por via de três variáveis, tanto pelo peso da soma dos impostos diretos e das contribuições para a segurança social no Produto Interno Bruto (PIB), como pelo peso dos impostos indiretos no PIB e pelo peso dos subsídios e prestações sociais no PIB. (Gonçalves N. , 2010)

3. "Tax gap"

Abordou-se a questão do ENR, mas importa de toda a maneira analisar de que forma esta realidade afeta a cobrança de impostos. Para além da medição para efeitos de cálculo da economia real, é também importante realçar que esta realidade influi em larga medida na cobrança de impostos e em última análise no cumprimento ou incumprimento de metas orçamentais. Desta forma, o tema do valor em falta de impostos, ou os impostos que ficam por pagar por força da ENR é de toda a importância para o presente estudo.

Interessará, no entanto, tendo por base os dados contabilizados e oficiais, determinar que impostos ficam por pagar, em função dos valores obtidos. O estudo do *tax gap* é portanto fundamental para esta análise. Há indicadores conhecidos que poderão apoiar o estudo do nível de evasão fiscal e no apoio aos decisores no sentido da implementação de medidas mais eficazes no seu combate.

O *tax gap* será “o valor total de impostos não cobrados resultantes de todas as formas de não cumprimento de todos os impostos administrados por uma administração fiscal num determinado ano fiscal”² (OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008). O cálculo do *tax gap* é portanto aplicável a todos os impostos. A verdade é que dada a sua importância, e talvez facilidade de cálculo, é sobre o IVA que muitas vezes incidem os estudos.

Tendo por base as contas nacionais, chega-se a um determinado valor da economia real estimada. Com base nesse valor estima-se o IVA teórico, ou seja, o IVA que deveria ser entregue nos cofres do Estado se parte da economia não fosse ocultada. Interessa ter em atenção para cálculo do IVA teórico que se deverá ter em consideração que apenas parte da economia gera IVA a entregar ao Estado, enquadrando-se aqui o consumo interno ou as exportações, ou seja, a utilização final dos bens e serviços.

O *gap* de IVA será portanto a diferença encontrada entre o IVA teórico, calculado tendo por base a atividade económica estimada e as taxas de IVA oficiais, e o IVA efetivamente cobrado.

O IVA é de facto o imposto cujo montante mais contribui para a cobrança de impostos a nível nacional. Interessa portanto atuar sobre esta realidade, provendo o combate à evasão fiscal e a diminuição do *gap* de IVA.

² “the total amount of tax not collected resulting from all forms of non-compliance for all taxes administered by a revenue body in a particular fiscal period”, in (Monitoring Taxpayers’ Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience, 2008)

Passa por atuações ao nível da inspeção tributária, alterações legislativas e cruzamento de dados, o combate a este fenómeno, diminuindo desta forma o valor do IVA que não é pago voluntariamente e promovendo a equidade fiscal entre todos os cidadãos.

Para outros impostos é também possível estimar o *tax gap*. No entanto, dados publicados para o ano de 2010 estimam uma gap de IVA de 14%³. Este valor é em si mesmo elucidativo da dimensão da evasão fiscal em Portugal.

4. Os meios disponíveis no combate à fraude e evasão fiscais

O combate à fraude e evasão fiscais desenvolve-se diretamente pela dialética entre diversas áreas de atuação.

Antes de mais, por via do princípio da legalidade, nenhuma atuação por parte do Estado ou particularmente da DGCI/AT, poderá ser realizado sem estar suportada na legalidade. Aliás, o princípio da legalidade explanado no artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artº 8 da Lei Geral Tributária (LGT), assim o obriga. Em paralelo, e como meio de combate à fraude e evasão fiscais encontramos a educação fiscal. De facto, apesar de pouco se apostar na educação fiscal a um nível institucional, e é a essa que nos referimos, colocamos aqui num nível base de importância a educação fiscal e a legislativa, e por isso iremos mais à frente avaliar esta temática.

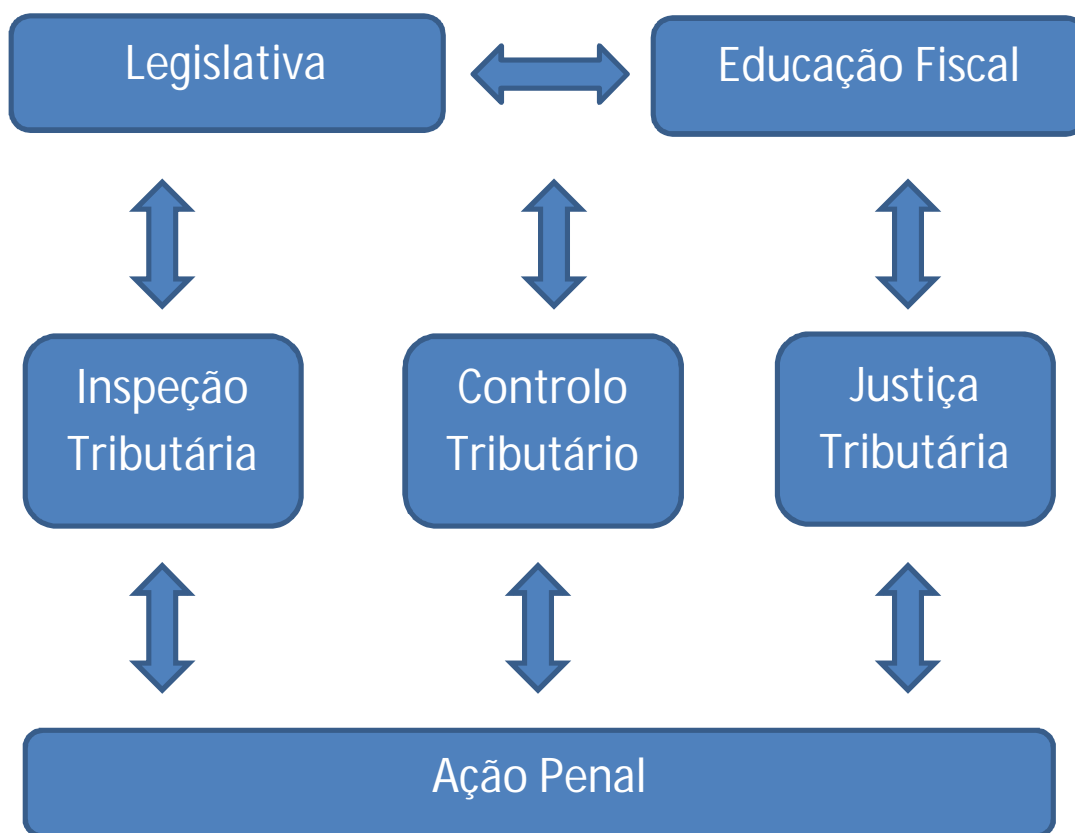
De seguida, e no âmbito administrativo da ação da DGCI/AT, encontramos a gestão tributária, a inspeção tributária e a justiça tributária. A gestão tributária como meio de controlo interno relativo ao cumprimento tributário em massa, e correção das declarações ou das omissões. A inspeção tributária como meio de controlo interno e externo do cumprimento das obrigações tributárias, e correção das declarações e omissões, neste caso de forma mais particularizada. Por fim a justiça tributária, como meio de forçar o pagamento dos impostos devidos, das coimas provenientes de contraordenações praticadas, de forma coerciva. Os resultados obtidos e as

³ Fonte: Instituto Nacional de Estatística - (destaque - informação à comunicação social, 2012)

necessidades detetadas, deverão servir para alimentar o suporte base, nomeadamente o legislativo e o da educação fiscal.

Por fim encontramos a ação penal, realizada numa primeira fase pela ação da DGCI/AT como órgão de polícia criminal e como tal aqui estudado. Também aqui os resultados obtidos e as necessidades detetadas deverão servir para alimentar as fases anteriores.

Figura 1: Modelo de meios no combate à fraude e evasão fiscais



Fonte: Elaboração própria

Uma DGCI/AT capaz beneficia os contribuintes cumpridores e é promotora de um sistema fiscal mais justo e equitativo. A existência de uma DGCI/AT forte, ágil e com meios capazes é em si mesma um meio de combate à fraude e evasão fiscais. Nem sempre a capacidade de combate à evasão fiscal se dá por via dos procedimentos inspetivos. Esta capacidade surge por via do conhecimento por parte dos potenciais infratores de que, se o forem, terão de enfrentar uma máquina oleada capaz de se

opor capazmente aos seus atos. Esta competência é suportada por meios legais, de que decorre, ou deverá decorrer, toda a atuação da DGCI/AT, mas também da sua agilidade em implementá-los. Nesse sentido, o combate à evasão fiscal encontra-se fortemente dependente dos recursos humanos, técnicos e físicos ao dispor da DGCI/AT e do seu maior ou menor empenho ou capacidade na persecução da sua missão.

Uma DGCI/AT atuante e eficaz ao nível inspetivo é fundamental. Mas interessa também que o seja nas reclamações graciosas, se acaso ocorreram, dando razão ao sujeito passivo, se for o caso, mas evitando dilações sempre que as mesmas aconteçam. Um sistema de contraordenações é fundamental para que, havendo faltas, estas sejam comunicadas aos sujeitos passivos, dando-lhes hipótese de se defender mas não permitindo dilações sem suporte legal. Não se verificando os pagamentos devidos, interessa que a DGCI/AT tenha mecanismos céleres e atuantes, que permitam a recuperação das dívidas por cobrar. A identificação das infrações de âmbito criminal é também de suma importância, devendo dentro das competências que lhe estão atribuídas a DGCI/AT diligenciar no sentido de instaurar e carrear os processos de inquérito criminal fiscal dos elementos necessários à prova dos respetivos ilícitos.

Como se vê, o âmbito de atuação da DGCI/AT é lato, e é toda esta estrutura, muitas vezes a simples existência, a sua agilidade e a certeza de atuação, que se constituem como meios de combate à fraude e evasão fiscais.

Neste sentido, interessa então medir de que forma a DGCI/AT se mostra eficaz no seu âmbito de atuação, devendo-se portanto determinar que indicadores melhor diferenciam a atuação da DGCI/AT e revelando a sua evolução.

Assim, iremos investigar indicadores nas seguintes áreas de atuação, e temáticas ligadas:

- Estimativa de economia paralela, evolução do PIB, evolução das receitas;

- Cobrança Coerciva, através da cobrança realizada, da evolução do saldo da dívida exequenda, das vendas marcadas, publicitação de devedores, cobrança de coimas e gestão dos processos de inquérito criminal;
- Ações de inspeção tributária, regularizações voluntárias, correções realizadas e número de avaliações indiretas.

5. A ação da AT - Metodologias utilizadas e uso das tecnologias da informação

A ação da DGCI/AT é hoje em larga medida auxiliada pelas tecnologias da informação. Verifica-se nos diversos relatórios publicados, a implementação ao longo dos anos de diversas aplicações informáticas de auxílio às tarefas determinadas pela missão inerente à DGCI/AT.

Esta forte ligação verifica-se na implementação do portaldasfinancas.pt, de todas as possibilidades nele instaladas, e da facilidade de contacto com a DGCI/AT por esta via, em qualquer parte do mundo.

Este potencial de informação constitui também um manancial de informação que a DGCI/AT pode e deve usar no combate à evasão fiscal.

São referidos diversos mecanismos, de maior ou menor controlo informático, por parte da DGCI/AT e que permitem uma diminuição do potencial de evasão através do cruzamento de informação fornecida pelos sujeitos passivos ou outras entidades.

Verifica-se a existência das seguintes metodologias:⁴

- Pré-preenchimento das declarações de IRS;
- Alertas no preenchimento e receção da declaração modelo 3 do IRS;

⁴ (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009) (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2008) (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007) (Ministério das Finanças e da Administração Pública - Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, 2011) (Ministério das Finanças e da Administração Pública - Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, 2012)

- Controlo de divergências na receção da declaração modelo 3 do IRS;
- Controlo da entrega da declaração Mod. 3;
- Controlo da entrega da declaração Mod. 10;
- Extinção de benefícios fiscais por existência de dívidas (Artº 12º EBF);
- Controlo do não reinvestimento ou do reinvestimento parcial relativo às mais-valias de imóveis;
- Controlo do cumprimento do artº 31ºA do CIRS;
- Falta de entrega de declarações periódicas;
- Liquidações oficiosas;
- Controlo do pagamento especial por conta;
- Controlo automático da dedução de prejuízos fiscais;
- Controlo do cumprimento do artº 58ºA do CIRC;
- Saneamento do cadastro;
- Ações conjuntas com outras entidades inspetivas;
- Troca de informações com outras administrações fiscais;
- Controlo das retenções na fonte de IRS;
- Manifestações de fortuna;
- Divergências nas aquisições intracomunitárias;
- Controlo dos sujeitos passivos com sistemas de faturação automatizada;
- SAFT-PT;
- Falta de entrega de declarações periódicas;
- Ações de fiscalização (127.841 ações efetuadas em 2007);
- Cooperação administrativa com outras administrações fiscais;
- Controlo das divergências entre as declarações periódicas de IVA e os dados fornecidos pelo VIES.

Todos estes mecanismos constituem um conjunto de metodologias implementadas pela DGCI/AT e que consistem em si mesmos mecanismos de repressão, que se verifica pela sua ação direta mas também indireta, sobre a vontade dos sujeitos passivos.

II. Resultados cuantitativos observados

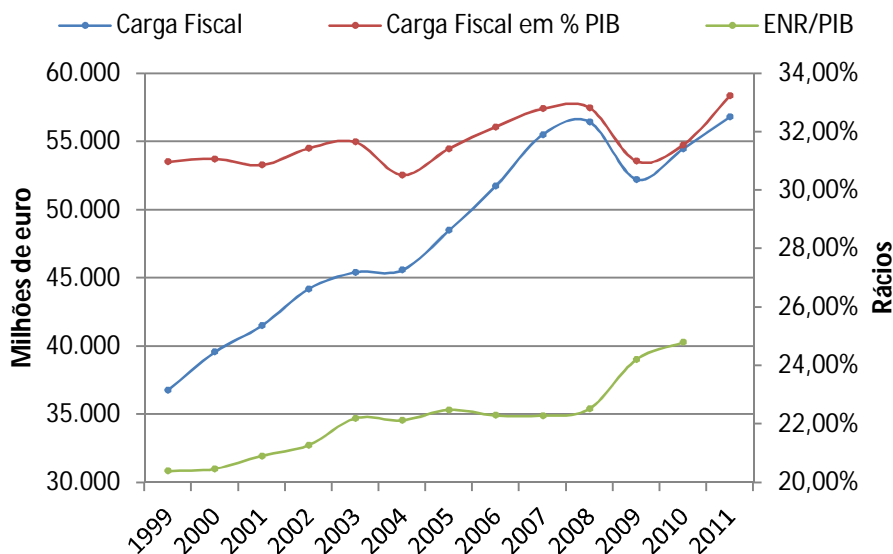
1. Indicadores externos à organização

Nos indicadores externos à organização optou-se por proceder à análise de diversos indicadores que são abordados frequentemente dentro desta temática e tomados como importantes para esta análise. Assim, tomaremos como indicadores neste ponto a carga fiscal, a Economia Não Registada (ENR), o Produto Interno Bruto (PIB) e a eficiência fiscal.

Os critérios para efeitos de tratamento e análise da carga fiscal com o PIB e da ENR com o PIB são necessariamente diferentes. Para efeitos do presente estudo, e dado que estes dados são recolhidos e tratados por outras entidades, interessa saber que o primeiro é tratado com o PIB nominal registado em cada ano, o segundo com o PIB a preços constantes do ano de 2000. Na prática, estes valores não se cruzam dado que tanto a carga fiscal como a ENR são tratadas com os mesmos critérios do PIB com que se comparam.

No gráfico seguinte é apresentada a evolução ao longo dos últimos anos da carga fiscal, o rácio da carga fiscal sobre o PIB e o rácio da ENR sobre o PIB.

Gráfico 1: Receitas fiscais, economia não registada e o PIB



Fonte: (Instituto Nacional de Estatística, 2012) (Gonçalves N. , 2010) (Afonso & Gonçalves, Economia Não Registada: Atualização do índice para Portugal, 2012)

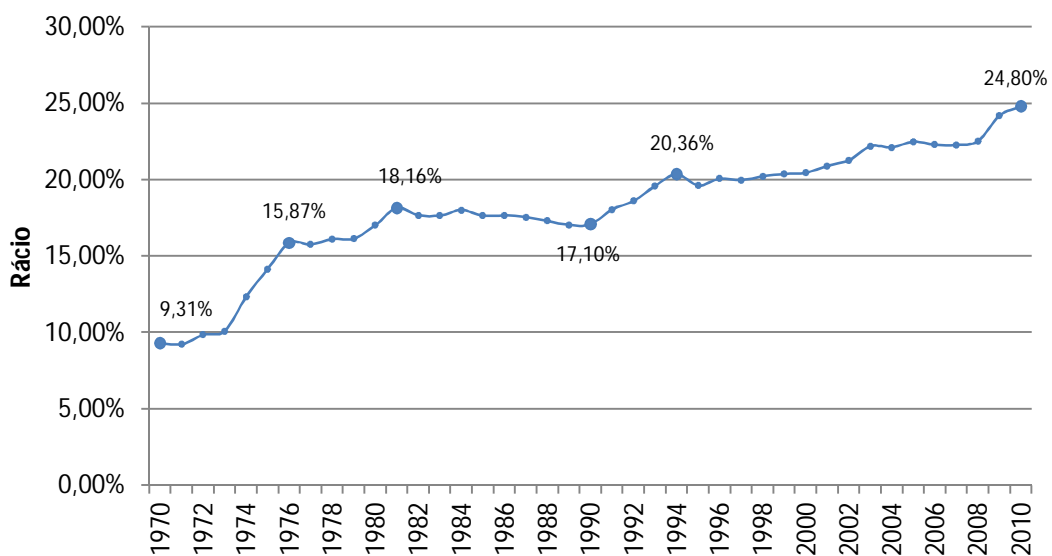
Verifica-se haver um aumento do valor da carga fiscal ao longo dos anos, havendo apenas uma quebra em 2009, seguindo-se de novo uma evolução crescente da mesma.

Analisando-se a evolução do rácio entre a carga fiscal e o PIB verifica-se que esta tem-se mantido perto dos 32%, ainda que se tenha verificado uma quebra notória em 2004 antecedida por um aumento até 2004. Entre 2007 e 2010 a evolução tem sido paralela à do valor da carga fiscal.

Quanto à evolução da ENR verifica-se um aumento ao longo dos anos, ainda que tenha apresentado uma certa estabilização entre 2003 e 2008. De 2008 para 2009 verifica-se um forte aumento da mesma, que coincide com uma evolução negativa dos restantes indicadores.

Analisando a evolução do rácio entre a economia não registada e o produto interno bruto desde anos mais passados, verifica-se que a mesma tem aumentado progressivamente deste 1970, data a partir da qual se pode obter registos de estudos em Portugal.

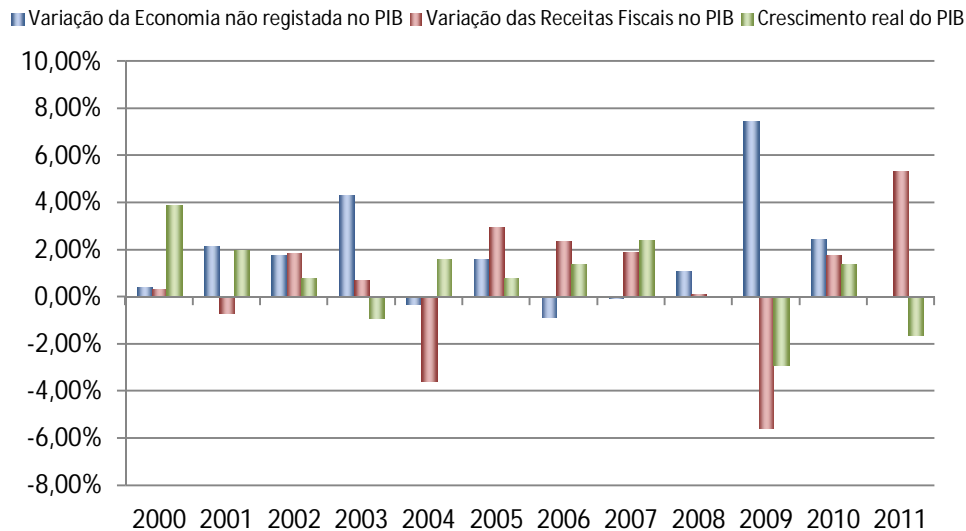
Gráfico 2: Evolução da economia não registada (ENR)/Produto interno bruto (PIB)



Fonte: (Gonçalves N. , 2010)

Com os dados obtidos verifica-se que em 1970 o valor da economia paralela não ultrapassava 10% do PIB. Em 1976, esse valor já havia ultrapassado os 15%, continuando a sua escalada até 1981 onde atingiu mais de 18% do valor do PIB. Daí até 1990 verificou-se uma ligeira, mas continuada, diminuição deste rácio atingindo nesta data cerca de 17%. Até 1995 o rácio sofreu um acentuado aumento, atingido um valor acima de 20%. A partir daí observa-se um contínuo aumento deste valor, de forma acentuada nos dois últimos anos, tendo atingido em 2010 quase 25% do valor do PIB nacional.

Gráfico 3: Variação da economia não registada no PIB - Variação das receitas fiscais no PIB - Crescimento real do PIB



Fonte: (Eurostat, 2012) (Instituto Nacional de Estatística, 2012) (Gonçalves N. , 2010) (Afonso & Gonçalves, Economia Não Registada: Actualização do índice para Portugal, 2012)

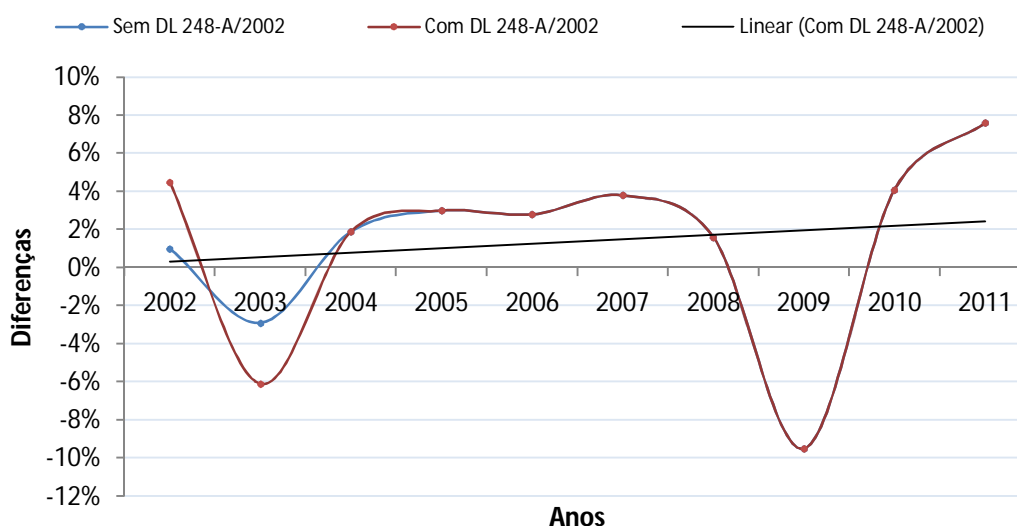
No gráfico anterior podemos observar o comportamento da variação dos rácios da ENR, das receitas fiscais no PIB e do crescimento real do PIB, entre 2000 e 2011.

Relativamente à variação da ENR no PIB, verifica-se que as maiores variações se deram em 2003 e 2009, havendo em ambos os anos uma quebra no crescimento real do PIB. Aliás, 2009 representa o ano em que tudo corre mal, havendo diminuição do PIB real, acompanhada por uma diminuição ainda mais acentuada da representatividade das

receitas fiscais no PIB e um crescimento muito acentuado da representatividade da ENR no PIB.

A variação das receitas fiscais no PIB teve duas quebras acentuadas em 2004 e 2009. Estas quebras fizeram-se acompanhar no primeiro ano de uma quebra no crescimento real do PIB e no segundo ano num crescimento real do PIB. Já quanto às variações positivas das receitas fiscais no PIB, o seu crescimento é acompanhado, por via de regra, por um crescimento real do PIB. Em 2011 verifica-se a maior variação positiva das receitas fiscais no PIB, e ao mesmo tempo a segunda maior variação negativa do crescimento real do PIB, nos anos em análise.

Gráfico 4: Eficiência fiscal



Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

O nível de eficiência fiscal é-nos dado pela diferença entre a taxa de crescimento da receita cobrada pela administração fiscal e a taxa de crescimento do PIB (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012). Apesar de se terem verificado em 2003 e 2009 valores negativos relativos a este indicador, de facto, nos anos em análise, este indicador revela uma linha de tendência crescente positiva, tendo atingido em 2011 o seu valor máximo perto dos 8%.

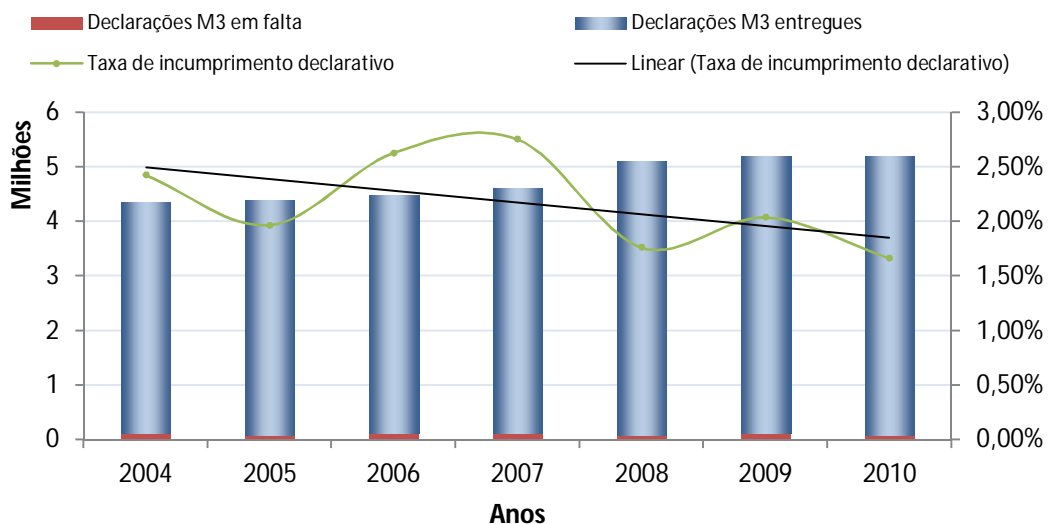
2. Indicadores internos à organização

Nos indicadores internos à organização optou-se por proceder à análise dos que permitam sinalizar a evolução da eficiência da DGCI/AT, relativos à gestão tributária, à inspeção tributária, à cobrança coerciva e às infrações tributárias.

2.1. Relativos a gestão tributária

No gráfico seguinte é evidenciada a evolução da entrega das declarações de rendimentos modelo 3 de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), desde 2004 até 2010, bem como das declarações detetadas em falta.

Gráfico 5: Declarações de IRS (Modelo 3) - Recebidas e em falta



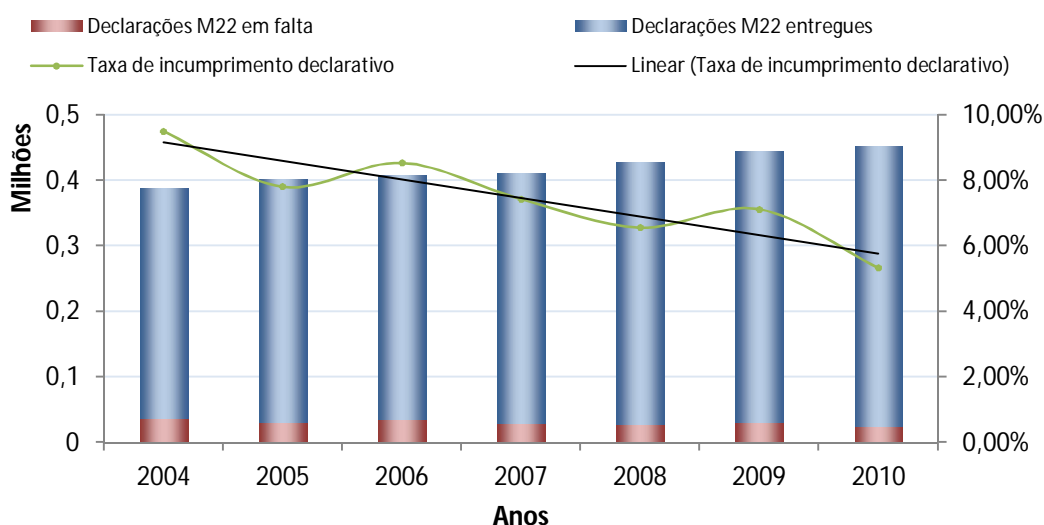
Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Ao longo dos anos verifica-se uma tendência de aumento de declarações modelo 3 de Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) entregues. Já quanto às declarações em falta verifica-se também uma tendência de quebra deste indicador, atingindo no ano de 2010 o valor mais baixo dos anos em análise. Consta-se também que, ainda que o objeto a atingir seria o nulo, este rácio se aproxima de 1,5%, valor

que começa a perder a materialidade, quando analisado o comportamento dos sujeitos passivos.

No gráfico seguinte realiza-se análise equivalente mas agora relativa às declarações de rendimentos modelo 22 do Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), bem como das declarações detetadas em falta.

Gráfico 6: Declarações de IRC (Mod. 22) – Recebidas e detetadas em falta



Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

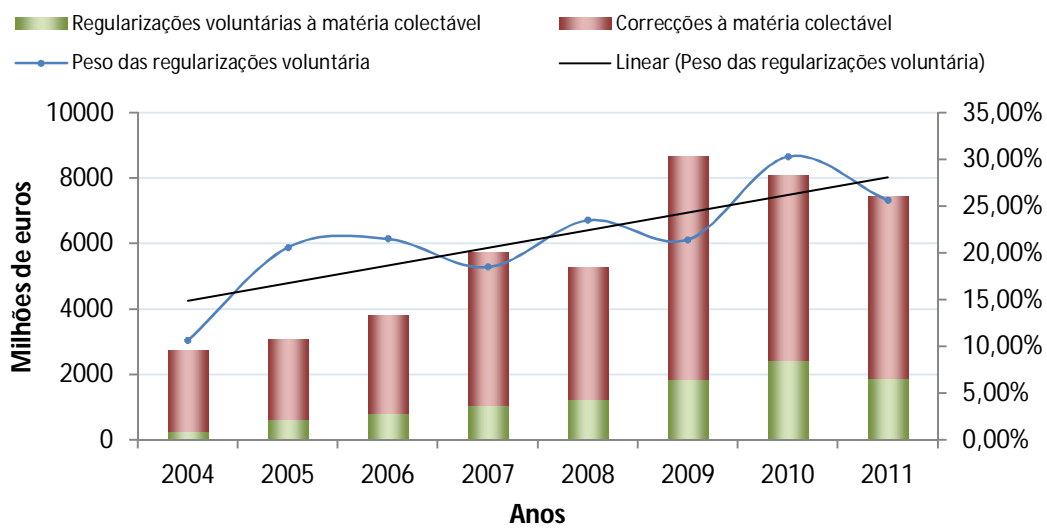
Neste caso verifica-se mais uma vez um aumento das declarações entregues por parte dos sujeitos passivos. Constata-se também uma tendência de quebra no rácio entre as declarações detetadas entregues e as declarações detetadas em falta. O ano de 2010 é aquele onde se encontra um menor valor para estes rácios, para os anos em análise.

2.2. Relativos à inspeção tributária

No gráfico seguinte, podemos aferir dos resultados obtidos por parte da AT no que diz respeito às ações de inspeção realizadas de 2004 até 2011. Nele encontra-se explanada a evolução das correções à matéria coletável ou regularizações voluntárias realizadas pelos sujeitos passivos, ou seja, declarações realizadas pelos próprios sujeitos passivos, no decorrer das ações inspetivas e no seguimento das mesmas.

Assim, verifica-se que nos anos em análise as correções à matéria coletável tiveram um pico em 2009, constatando-se uma quebra nos anos seguintes. Já quanto às regularizações voluntárias observa-se um crescimento constante das mesmas até 2010 e uma quebra em 2011. Adicionalmente verifica-se que o peso das regularizações voluntárias sobre as correções realizadas tem vindo a aumentar, fator que irá diminuir o risco de contencioso associado aos processos inspetivos.

Gráfico 7: Correções/Regularizações voluntárias à matéria coletável

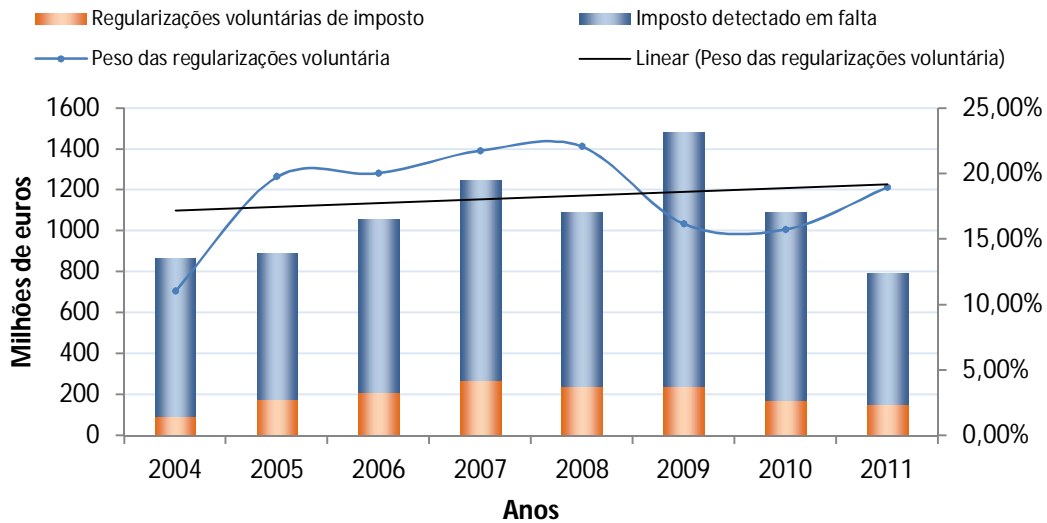


Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Relativamente ao imposto detetado em falta constata-se que foi o ano de 2009 aquele em que se detetou mais imposto em falta e que quanto a regularizações voluntárias houve dois picos, nos anos de 2007 e 2008. Tanto relativamente às correções como às regularizações voluntárias houve uma quebra nos dois últimos anos, ainda que bem mais acentuado no que diz respeito às correções.

Quanto ao rácio entre as regularizações voluntárias e as correções constata-se que, apesar deste rácio se encontrar em crescimento quando comparado com os últimos dois anos, já foi mais elevado, nomeadamente em 2008. Ainda assim, no decorrer dos anos em análise a tendência é de crescimento.

Gráfico 8: Correções/Regularizações voluntárias de imposto



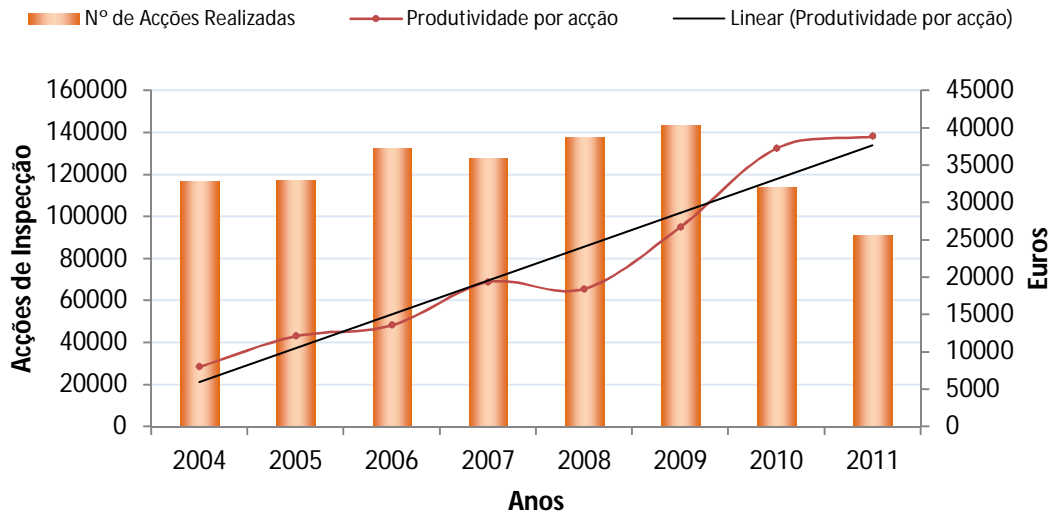
Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Os resultados da inspeção tributária, no gráfico seguinte, são avaliados em função da produtividade alcançada por cada ação, ou seja, será apreciado o valor das correções e das regularizações voluntárias pelo número de ações.

Dado que sobre as correções e regularizações voluntárias à matéria coletável ainda será de aplicar uma taxa de imposto, iremos por simplificação aplicar uma taxa de 20% (perto da taxa máxima de IVA), sendo certo que não será esta a taxa a ser aplicada em todos os casos.

Assim, verifica-se que ao longo dos anos em análise a produtividade por ação de inspeção tem subido consideravelmente, mostrando que, ou pela melhor seleção dos alvos, ou pela ação mais efetiva, a ação da inspeção tributária tem sido mais bem-sucedida na verificação de faltas cometidas.

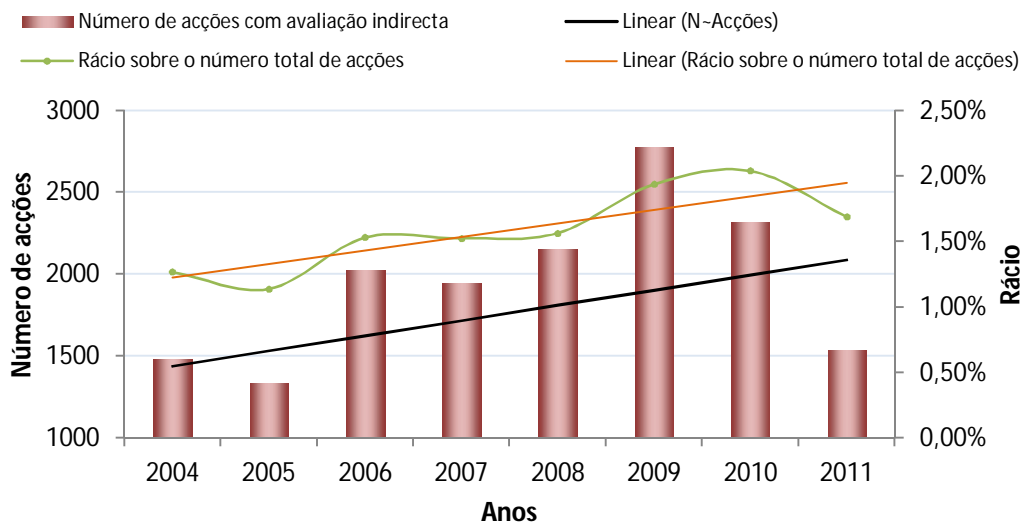
Gráfico 9: Resultados da inspeção tributária



Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Em paralelo, interessa também verificar em que medida tem sido usada a possibilidade de avaliação indireta, por parte da inspeção tributária, para a realização do seu trabalho.

Gráfico 10: Ações de inspeção com avaliação indireta

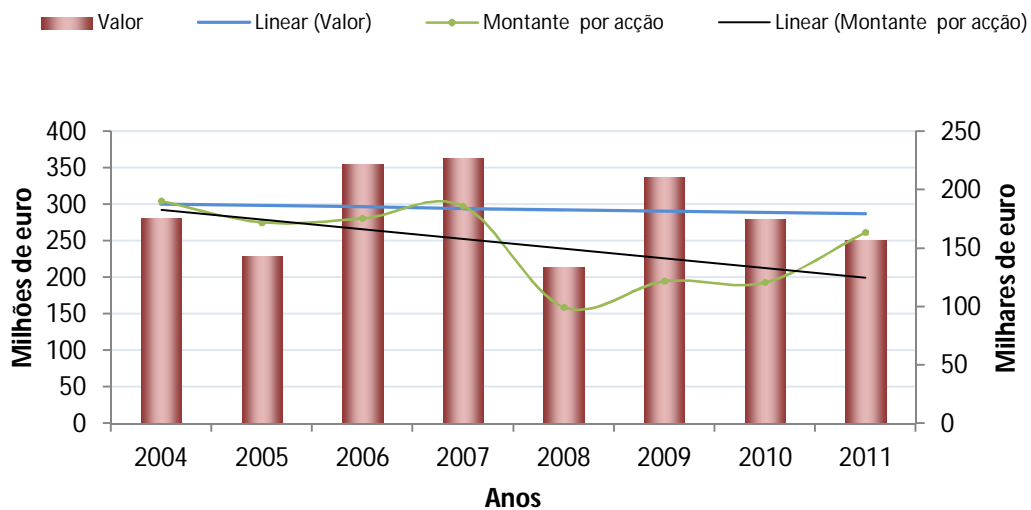


Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

No gráfico seguinte, podemos verificar que tanto no número de ações como na importância dessas ações no total de ações inspetivas, a avaliação indireta tem tido a ganhar importância nos anos em análise. Ainda assim, verifica-se que o número de ações teve um pico em 2009 e desde essa altura o seu número tem vindo a cair.

No que concerne ao valor das correções da matéria coletável por via da avaliação indireta e ao seu montante por ações verifica-se uma tendência decrescente nos anos em análise, ainda que mais acentuado em relação ao segundo indicador.

Gráfico 11: Matéria coletável corrigida por avaliação indireta



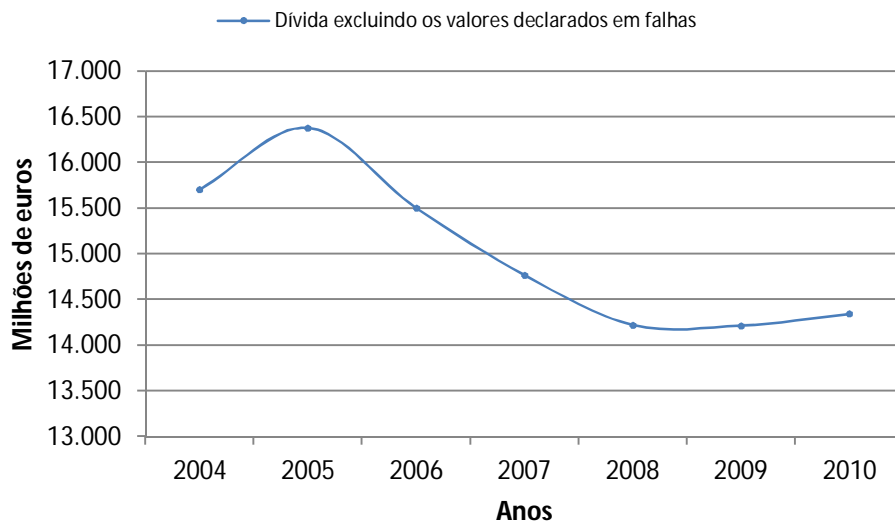
Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

2.3. Relativos à cobrança coerciva

De seguida, avançaremos para a análise dos indicadores que nos possibilitam aferir da forma como a DGCI/AT tem atuado ao nível da cobrança coerciva de dívidas. Aqui iremos avaliar indicadores como: o volume de prescrição de dívidas, as vendas coercivas, as reversões em processos de empresas com situação líquida negativa, as penhoras realizadas, os resultados da publicitação de devedores, o nível das dívidas em execução fiscal e a nível de cobrança coerciva.

No gráfico seguinte, podemos observar os valores em dívida de processos executivos, excluindo aqueles que se encontram declarados em falhas, ou seja, todos os processos executivos incluindo aqueles que se encontram suspensos por quaisquer motivos, exceto aqueles que depois de todas as ações coercivas se verificar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários. Ora, verifica-se que este valor teve um pico em 2005 e depois dessa data tem vindo a diminuir até 2008. A partir de então verifica-se uma leve tendência de aumento.

Gráfico 12: Dívidas em execução fiscal

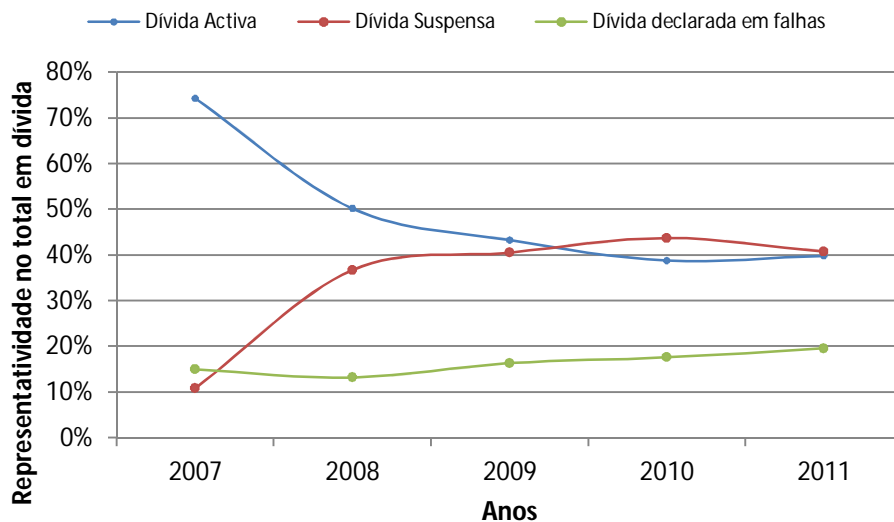


Fonte: (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2008) (Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento, 2011)

Para esta análise ser a mais completa, interessa avaliar como se compõe a totalidade dos valores em dívida. Para tal, há que decompor a dívida em ativa, suspensa ou declarada em falhas. No gráfico anterior verifica-se a evolução das dívidas em execução fiscal cujos processos se encontram ou ativos ou suspensos. Mas importa questionar qual será de facto a importância de cada uma destas partes no total da dívida. No gráfico seguinte consta-se que a dívida ativa tem vindo a perder representatividade desde 2007 até 2010, e que de 2010 para 2011 ganhou importância. A dívida suspensa teve comportamento inverso. A dívida declarada em falhas tem vindo a aumentar a sua representatividade desde 2007. Idealmente e para os objetivos do combate à fraude e evasão fiscais os valores em dívida ativa deverão ser os menos representativos possíveis. Uma dívida ativa significa que nem tudo o que

é possível fazer em execução fiscal foi já concretizado. As dívidas só poderão ser suspensas se para tal houver suporte legal, estando a DGCI/AT genericamente inibida de praticar atos coercivos durante essa suspensão. As dívidas declaradas em falhas são aquelas em relação às quais já tudo foi feito e por via da falta de bens nada mais poderá ser realizado.

Gráfico 13: Dívidas em execução fiscal - Desagregação



Fonte: (Conta Geral do Estado - Ano de 2011 - Volume I, 2012)

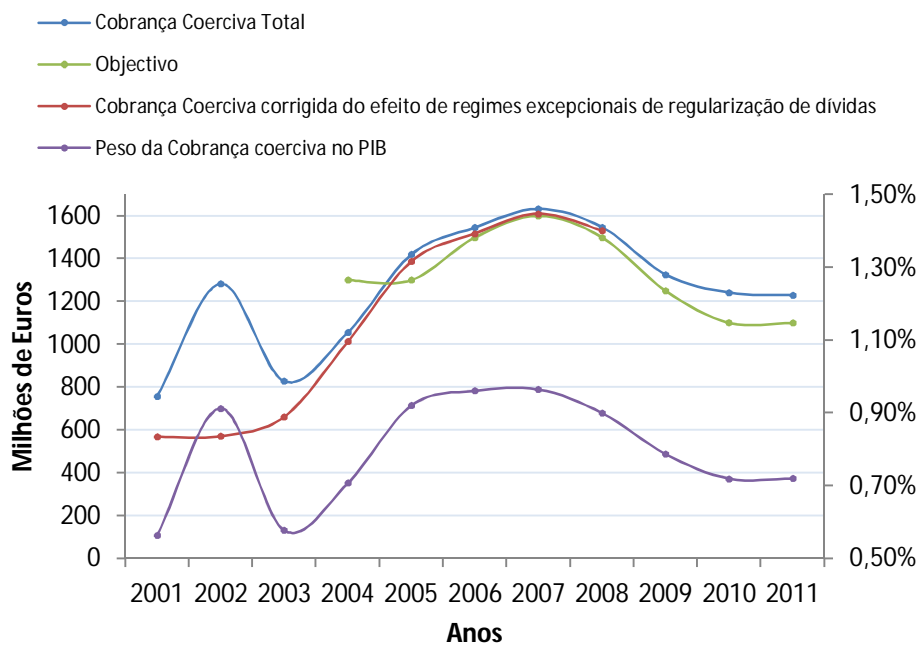
Uma das formas de extinguir dívidas em execução fiscal é o de proceder à sua cobrança recuperando para os cofres do Estado os valores que ficaram por cobrar nas fases anteriores.

No gráfico seguinte podemos observar a cobrança coerciva total entre 2001 e 2011, o objetivo definido desde 2004, a cobrança coerciva corrigida do efeito de regimes excepcionais de regularização de dívidas, nomeadamente o definido pelo Decreto de Lei 248-A de 2002 de 14 de novembro e o peso da cobrança total no PIB português.

Da análise à evolução da cobrança coerciva, corrigido do efeito de regimes excepcionais de regularização de dívidas, podemos observar que desde 2001 até 2007 a cobrança coerciva foi sempre aumentando atingindo em 2007 quase três vezes mais da obtida

em 2001. Verifica-se também um pico de cobrança em 2002 se considerarmos a cobrança realizada por regimes excepcionais de regularização de dívidas. Desde 2004, único ano em que o objetivo definido para a cobrança coerciva não foi atingido, constata-se que este foi sempre superado. Já quanto à curva do peso da cobrança coerciva no PIB ela vai acompanhando a da cobrança coerciva corrigida. De qualquer forma, constata-se que em 2007 a cobrança coerciva atingiu valores dentro do 1% do PIB, tendo descido nos últimos anos.

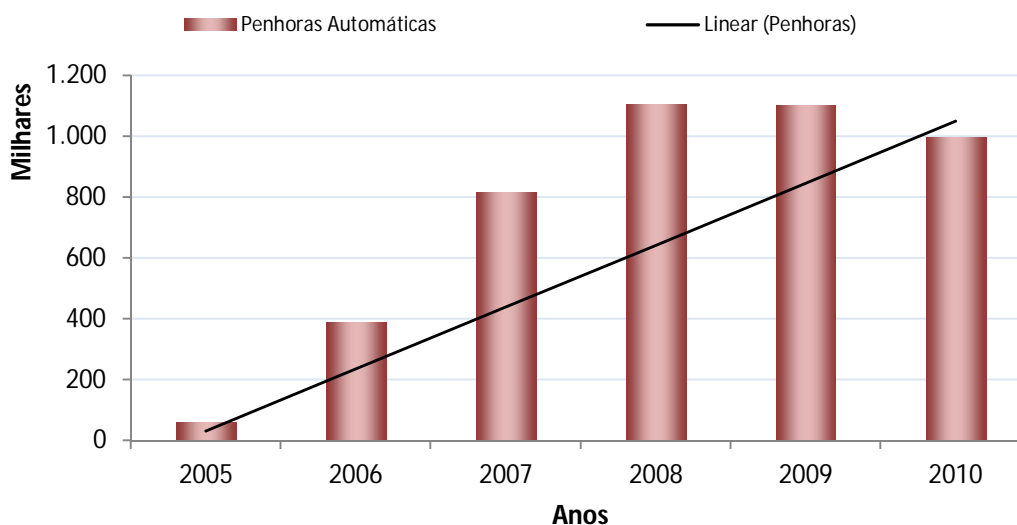
Gráfico 14: Cobrança coerciva



Fonte: (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2008) (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009) (Ministério das Finanças e da Administração Pública - Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, 2011) (Ministério das Finanças e da Administração Pública - Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, 2012) (Instituto Nacional de Estatística, 2012)

No respeitante às penhoras marcadas, verifica-se que este número tem uma tendência crescente, quando se analisa a sua evolução entre 2005 e 2010. No entanto, constata-se haver um pico atingido em 2008 ano após o qual há uma ligeira tendência de quebra até 2010. Verifica-se ainda assim uma evolução que demonstra a massificação da marcação de penhoras, quando comparado com o ano 2005.

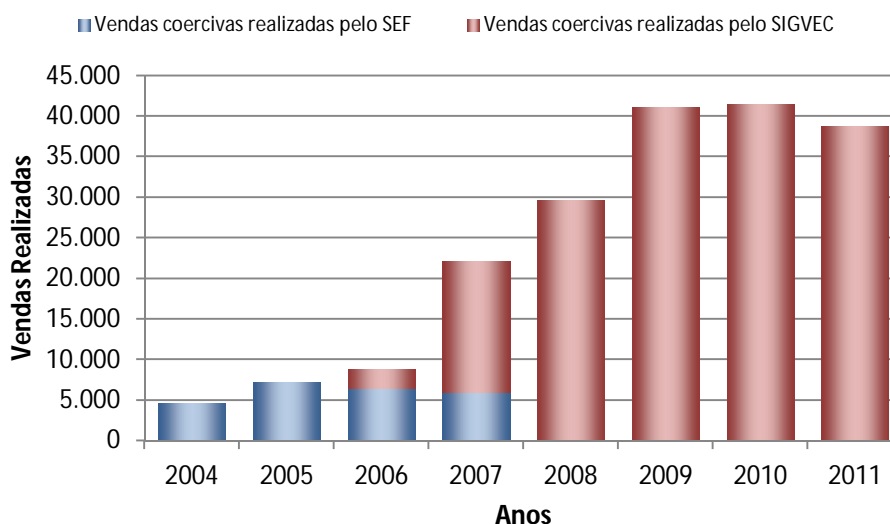
Gráfico 15: Penhoras marcadas



Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011)

Quanto às vendas coercivas podemos observar uma tendência idêntica à das penhoras marcadas. Aqui é também possível observar a evolução das vendas coercivas realizadas pelo Sistema de Execuções Fiscais (SEF) e pelo Sistema de Gestão de Vendas Coercivas (SIGVEC).

Gráfico 16: Vendas coercivas

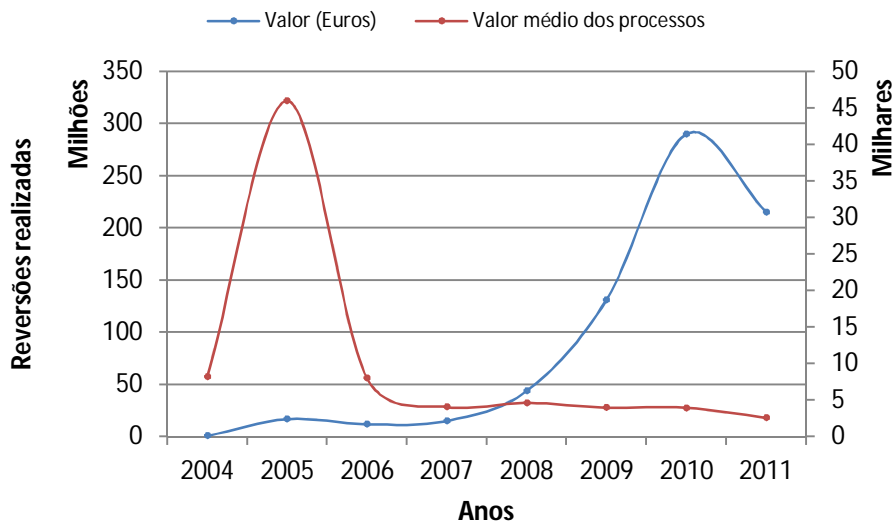


Fonte: (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2011) (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Verifica-se um aumento considerável até 2009, ano a partir do qual se verificou uma estabilização do valor das vendas realizadas, com uma ligeira tendência de descida.

De seguida, apresenta-se um gráfico onde se evidencia a evolução dos processos de reversão da dívida contra os responsáveis subsidiários em empresas que apresentam uma situação líquida negativa. Como se pode observar, de acordo com os dados obtidos e da análise entre os anos de 2004 e 2011, houve um pico em 2005 no valor médio dos processos e em 2010 no valor total dos processos. Depreende-se que ao longo dos anos houve uma massificação destas ações onde em anos anteriores só se realizavam este tipo de ações em processos de maior valor.

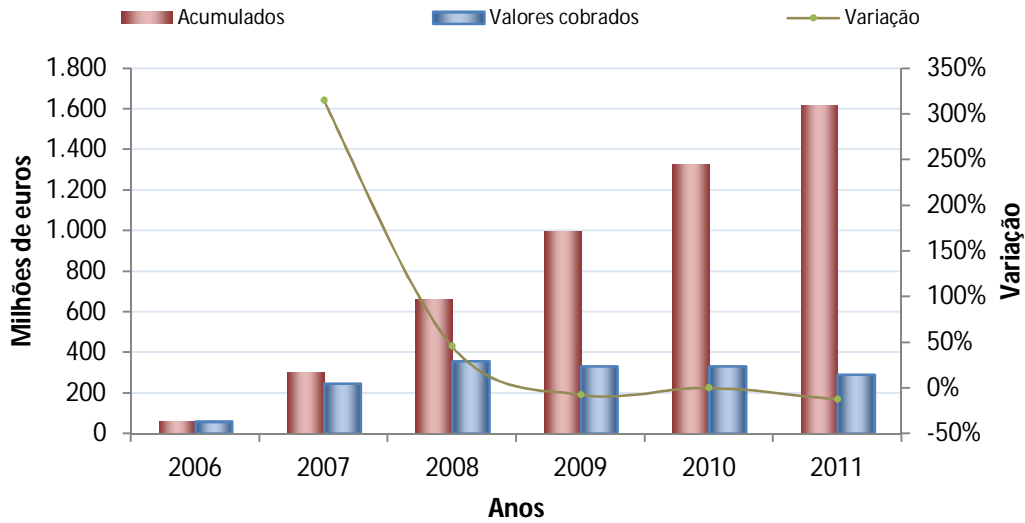
Gráfico 17: Processos de empresas com situação líquida negativa e com reversão



Fonte: (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Também relativamente aos resultados obtidos fruto da publicitação de devedores, se observa uma tendência de ligeira quebra após um pico atingido em 2008. A publicitação de devedores resulta da alteração do artigo 64.º da LGT, introduzida pela Lei n.º 60/2005, de 30 de dezembro. Dos anos em análise, no período entre 2006 a 2011, verificou-se que fruto da publicitação dos devedores se obtiveram valores crescentes de cobrança coerciva até 2008. A partir desta data há uma certa manutenção do valor cobrado anualmente, com ligeira tendência de quebra.

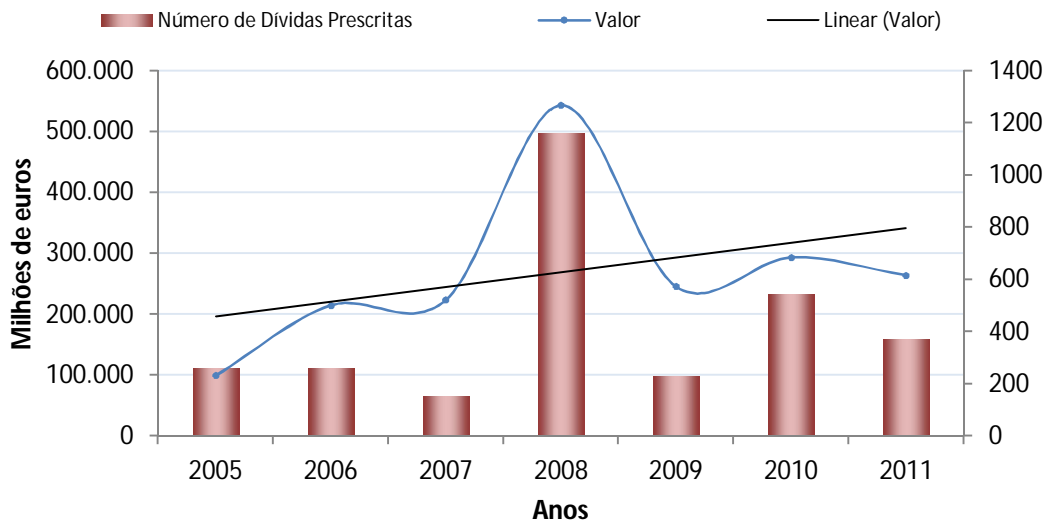
Gráfico 18: Resultados da publicitação de devedores



Fonte: (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Por fim, verifica-se que relativamente às dívidas prescritas há uma tendência crescente de prescrição das mesmas. Esta tendência que se tem verificado, analisando os dados desde 2005, teve um pico em 2008.

Gráfico 19: Prescrição de dívidas



Fonte: (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

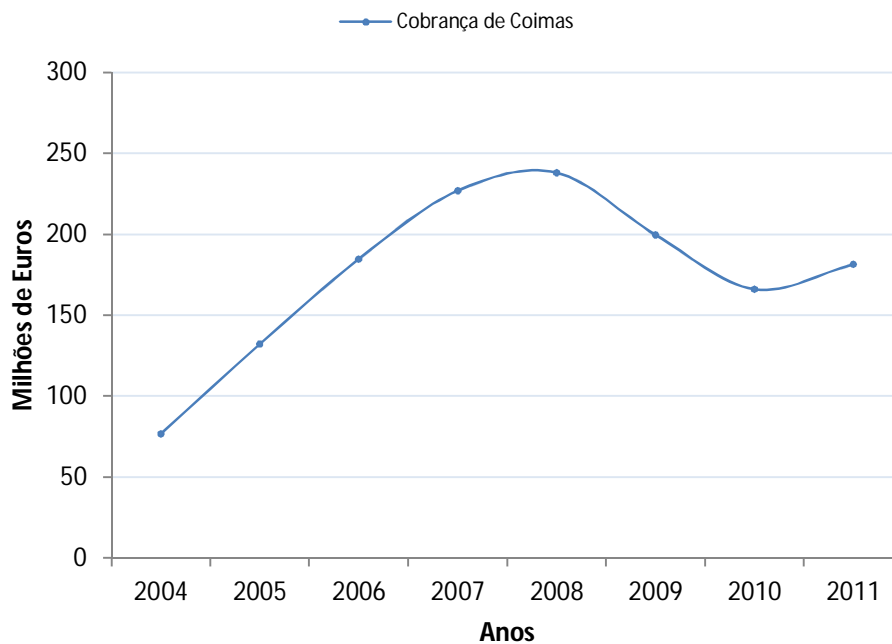
Foi em 2008 que tanto em valor como em quantidade de dívidas se verificaram valores extraordinariamente altos quando comparados com os restantes anos. Após este ano houve uma quebra acentuada, mais na quantidade de dívidas prescritas do que no

valor. Será importante realçar que o pico existente em 2008 e a estabilização crescente nos anos seguintes indicia que após o esforço realizado nesse ano haverá um maior controlo sobre as dívidas a prescrever. De salientar também que é de toda a importância o controlo rigoroso, nem sempre fácil, das dívidas prescritas para que os esforços de cobrança incidam sobre as dívidas que ainda estão em tempo de cobrar, evitando também contencioso desnecessário.

2.4. Relativos às infrações tributárias

Da análise ao gráfico seguinte podemos observar a evolução da cobrança de coimas ao longo do período compreendido entre os anos de 2004 e 2011.

Gráfico 20: Cobrança de coimas



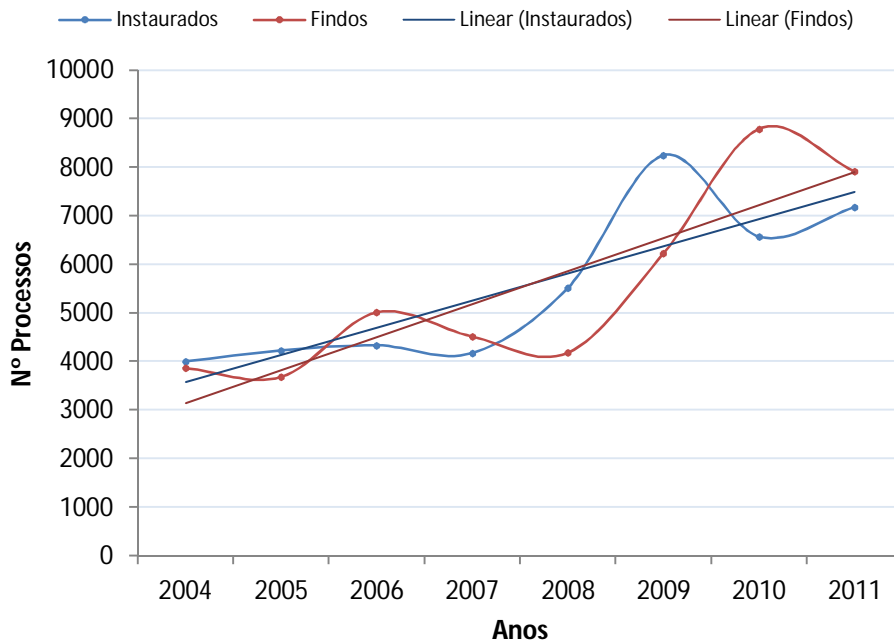
Fonte: (Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais (2005), 2006) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

Como se pode observar, a cobrança de coimas teve um crescimento constante, quanto ao valor, de 2004 até 2008. Desde este ano até 2010 verificou-se uma quebra no seu valor seguido de um ligeiro aumento em 2011.

O trabalho realizado pela DGCI/AT é centrado fundamentalmente pela arrecadação de impostos. No entanto, sancionar comportamentos de incumprimento faz parte das funções da DGCI/AT. Esse sancionamento dá-se por penalizações leves por via da aplicação de coimas aplicadas em processos de contraordenação, analisadas no gráfico anterior, mas também da instauração de processos de inquérito criminal.

No gráfico seguinte podemos observar a evolução da instauração de processos de inquérito criminal e de processos findos. Como se pode observar a instauração teve um pico em 2009 e no findar em 2010. Observa-se também que o saldo de processos em 2010 e 2011 baixou visto que foram findos mais processos que os instaurados.

Gráfico 21: Processos de inquérito criminal



Fonte: (Relatório sobre a evolução em 2006 do combate à fraude e evasão fiscais, 2007) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009) (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012)

3. Discussão de resultados

Os resultados obtidos são fundamentais para se entender como tem evoluído tanto a fraude e evasão fiscais como o seu combate por parte da DGCI/AT.

Numa primeira análise realizada aos indicadores externos, observamos que a carga fiscal teve uma tendência de aumento em termos absolutos, e uma ligeira tendência de aumento em termos relativos. Este aumento observou-se com a observação de um pico em 2008. Tanto num caso como no outro atingiram o maior valor dos anos em análise.

A estimativa da ENR teve também um aumento sucessivo ao longo dos anos, observando-se ser 2010 o ano em que se atingiu o maior rácio entre a ENR e o PIB.

Quanto aos indicadores internos relativos à gestão tributária salienta-se uma constante diminuição da taxa de incumprimento declarativo das modelos 3 de IRS e das declarações modelo 22 de IRC.

Relativamente à inspeção tributária verificou-se uma tendência crescente das regularizações voluntárias tanto na matéria coletável como no imposto em falta. Verificou-se um pico no valor total resultado das ações em 2009 em ambos os casos. Já quanto à produtividade por ação a tendência é fortemente crescente e mais uma vez o número de ações realizadas atingiu um pico em 2009. Quanto às ações de inspeção com avaliação indireta tanto o número de ações como o rácio sobre o número total de ações é crescente para os anos em análise. Uma vez mais, o número de ações teve o valor máximo em 2009.

Quanto aos indicadores relativos à cobrança coerciva e quanto às dívidas em execução fiscal verificou-se uma quebra constante até 2008 seguida de um ligeiro aumento. Relativamente à cobrança coerciva verifica-se que ela tem atingido ano após ano os objetivos definidos e que atingiu o seu valor máximo em 2007 após um aumento constante desde 2001. As penhoras automáticas marcadas observaram uma tendência crescente marcante com um máximo em 2008, tal como as vendas coercivas em que os valores máximos foram atingidos em 2009 e 2010. Quanto aos processos de reversão de empresas com situação líquida negativa observou-se um aumento constante até ao ano de 2010 seguido de uma quebra em 2011. O resultado de valores cobrados no seguimento de publicitação foi de um aumento até 2008, após o qual há

evidência de uma tendência ligeira de quebra desses valores anuais. As prescrições de dívidas fiscais têm uma tendência crescente, ainda que com um valor que sobressai para o ano de 2008.

Por fim e quanto às infrações tributárias observa-se uma tendência de crescimento da sua cobrança observando-se novamente um pico em 2008. Quanto aos processos de inquérito criminal observou-se também uma tendência crescente tanto nos processos instaurados como nos processos findos. Os valores máximos foram observados nos instaurados em 2009 e para os findos em 2010. Ainda assim consta-se haver atualmente um perfeito controlo dos saldos em carteira.

Estes indicadores analisados são com certeza escolhidos entre muitos. Estes, aqui avaliados, são do nosso ponto de vista suficientes para sustentar as conclusões seguintes no sentido de uma suficiente discussão mas também para corretamente avaliar os resultados do combate à fraude e evasão fiscais por parte DGCI/AT.

Os pontos iniciais da discussão de resultados interessam fundamentalmente porque põem em evidência a existência de pontos máximos em quase todos os indicadores internos entre 2008 e 2010, antecidos de aumentos acentuados nesses indicadores. Nos casos relativos à inspeção tributária estes aumentos não se revelaram tão acentuados, ao contrário da cobrança coerciva e das infrações tributárias, dimensões nas quais se observam verdadeiras escaladas em diversos indicadores. A verdade é que, após esses picos observa-se quase sempre uma estabilização com tendência de quebra. Todos estes indicadores e a sua evolução indicam recuperação de saldos e realização de tarefas pendentes por anteriores faltas de meios.

Toda a informação pública constante dos diversos relatórios evidencia uma tendência crescente de informatização e tratamento informático da informação. Este facto, associado a procedimentos mais eficientes e a diversas metodologias largamente expostas nos referidos relatórios, levam naturalmente a um aumento da produtividade e permitem a recuperação de saldos e à execução de trabalho potencial, o que

explicará estes picos atingidos seguidos de estabilização com ligeira tendência de quebra.

Para melhor evidenciar a recuperação realizada tanto ao nível de procedimentos como de evolução dos sistemas informáticos, iremos destacar alguns procedimentos relevados em diversos relatórios oficiais.

Assim, começando no Relatório de Combate à Fraude e evasão fiscais relativo ao ano de 2007, para a área da Justiça Tributária, refere que *"iniciou-se em 2005 um Plano de Modernização que atingiu a sua maturidade em 2007, com a colocação em plena produção de um conjunto de sistemas informáticos que desmaterializaram um vasto conjunto de procedimentos até agora manuais, aumentando substancialmente a eficiência e eficácia da DGCI.*

São os casos, nomeadamente, dos seguintes sistemas informáticos:

- 1. - O Sistema de Compensações de dívidas com reembolsos, que aplica os reembolsos dos devedores, no pagamento das respectivas dívidas;*
- 2. – O Sistema de Controlo de Benefícios Fiscais que cancela os benefícios dos devedores;*
- 3. – O Sistema de Publicitação dos devedores, que efectua a gestão do procedimento de publicitação;*
- 4. - O Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA), que automatizou a detecção de bens penhoráveis e as operações de penhora;*
- 5. – O Sistema de Gestão de Vendas Coercivas (SIGVEC) que automatizou todo o procedimento da venda e disponibilizou na Internet os anúncios de bens em venda;*

6. – *O Sistema Informático de Gestão de Procedimentos de Revisão Administrativa (SIGEPRA), que informatizou os procedimentos de reclamação graciosa;*

7. – *O Sistema Informático de Gestão de Processos de Contra-ordenação, que permitiu a detecção de todas as infracções fiscais e a tramitação dos processos de contraordenação.*"⁵

Já quanto à cobrança coerciva este relatório refere que *"no domínio da cobrança coerciva registaram-se ganhos elevados de produtividade e de eficácia, mercê da rápida adaptação dos recursos humanos à exploração das novas tecnologias na tramitação dos processos de execução fiscal e do sucesso das novas metodologias implementadas."*

*"A penhora, de forma sistematizada, de bens e direitos de elevada liquidez como, por exemplo, acções e outros valores mobiliários, produtos financeiros, contas bancárias, créditos de empresas sobre clientes, veículos automóveis e bens imóveis, tem contribuído, decisivamente, para o aumento da eficácia da Direcção-Geral dos Impostos no domínio da cobrança coerciva e, também, de forma indirecta, para o aumento do cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos contribuintes."*⁶

O mesmo documento refere também que o crescimento das penhoras marcadas, é consequência da implementação, no final de 2005, do SIPA – Sistema Informático de Penhoras Automáticas.

Evoluindo um pouco no tempo e quanto à evolução das contra-ordenações, no Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2008, constata-se que *"em 2007, terminou a recuperação de instaurações de processos de infracções de períodos anteriores. O valor de 2008 respeita, por isso, a infracções detectadas*

⁵ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) nas páginas 56 e 57

⁶ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007, 2008) na página 57

automaticamente pelos diversos sistemas e comunicadas ao Sistema de Gestão das Contra-Ordenações (SCO)."

*"Nos processos de redução de coima, os quais são instaurados na sequência da regularização da situação tributária antes de ter sido levantado o auto de notícia, ocorreu um significativo crescimento de cerca de 55% (572 759 em 2007 e 886 552 em 2008)."*⁷

Já quanto aos processos de inquérito criminal refere-se que *"A Direcção-Geral dos Impostos lançou em 1 de Agosto de 2008 uma vasta operação denominada "Resgate Fiscal" com vista ao sancionamento criminal e à recuperação de importâncias de IVA e de retenções na fonte de IRS e de IRC ilegítimamente apropriadas. "*

"Para a implementação e concretização dos objectivos da Operação revelaram-se fundamentais o esforço e a determinação dos recursos humanos da DGCI, designadamente o trabalho conjunto entre a IT, a Cobrança Coerciva e a Investigação Criminal Fiscal. "

"...o Sistema de Inquéritos Criminais Fiscais (SINQUER) permitiu de modo sistemático e permanente a detecção das situações de apresentação de declaração com falta de entrega de prestação de imposto (IR/IVA), possibilitando a imediata conversão dos processos de contra-ordenação em processos de inquéritos criminais fiscais."

*"A Operação "Resgate Fiscal" envolveu, entre Agosto e Dezembro de 2008, um universo de 45 568 empresas faltosas, destas cerca de 24 mil infringiam de forma reiterada, ao longo de vários períodos de imposto."*⁸

Relativamente ao procedimento de vendas coercivas alude que *"até Junho de 2006, data de entrada em produção do SIGVEC (Sistema de Gestão de Vendas*

⁷ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009), página 59

⁸ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009), página 63

Coercivas), todo o procedimento das vendas coercivas era manual, recolhido no Sistema de Execuções Fiscais. Neste sistema foram registadas: 4 613 vendas coercivas em 2004, 7 232 em 2005, 6 442 em 2006 e 5 934 em 2007."

"Com o SIGVEC foi possível incrementar esses valores em 2006 com 2 467 vendas coercivas, em 2007 com 16 178 e em 2008 com 29 632."

*"O forte aumento de vendas que se verificou principalmente nos últimos dois anos está directamente relacionado com o aumento de produtividade dos recursos e com a eficiência trazida pelos novos sistemas informáticos desenvolvidos no âmbito da Modernização da Justiça Tributária, designadamente o SIGVEC (Sistema de Gestão de Vendas Coercivas) e o SIPA (Sistema de Penhoras Automáticas)."*⁹

Quanto às penhoras marcadas, alude que *"O crescimento das penhoras marcadas," foi "consequência da implementação, no final de 2005, do Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA)"*

*"Em 2007, tinha já ocorrido um forte crescimento, face a 2006 (mais do que duplicou, então, o número de penhoras automáticas marcadas). Mesmo assim, em 2008 e face ao ano de 2007, verificou-se um novo crescimento, agora superior a 35%."*¹⁰

Relativamente às prescrições *"a DGCI continuou, em 2008, o arquivamento de todos os processos relativos a dívidas que haviam prescrito ao longo das últimas décadas, mas que, por escassez de recursos humanos, ainda não haviam sido arquivados.*

Com a informatização dos processos e a automatização de muitos procedimentos e actos, a base de dados tem que estar "limpa" de processos que não podem ser tramitados, pelo que se impunha uma operação de saneamento.

⁹ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009), página 69 e 70

¹⁰ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009), página 70

*O amplo projecto de qualificação de dados do Sistema de Execuções Fiscais, levado a cabo especialmente durante os meses de Janeiro e Fevereiro de 2008, conduziu à declaração de prescrição em 509.853 certidões de dívida de um volume global de 1 400 M€ (90% de impostos e 10% de dívidas à Segurança Social e outras)."*¹¹

Passando para o relatório mais recente de 2011, quanto às regularizações voluntárias, refere que *"deverá ter-se presente que os resultados mais importantes, segundo uma filosofia de cumprimento voluntário que a DGCI (atual AT) tem concretizado, são os que, por indução da Inspeção Tributária, se encontram traduzidos num crescimento percentual significativo, obtido através das regularizações voluntárias."*¹²

Quanto às reversões em processos executivos menciona que *"a metodologia de trabalho aprovada em 2011, por despacho de 2011-03-03, do Senhor Diretor-Geral, visou essencialmente apurar a responsabilidade de administradores e gerentes das sociedades com dívidas fiscais em execução e situação líquida negativa. Esta metodologia assentou no Plano de Responsabilização Subsidiária de Administradores e Gerentes (PREAGE), o qual imprimiu maior celeridade aos procedimentos de reversão, por parte dos serviços de finanças."*

"... a responsabilização de Administradores e Gerentes era praticamente inexpressiva antes de 2009. Só a partir dessa altura, com a implementação do Sistema Informático de Reversões – SIGER passou a ser efetivamente aplicada de uma forma considerável pelos Serviços. Apesar da intensa utilização da nova aplicação informática e dos bons resultados obtidos, essencialmente no ano de 2010, subsiste ainda um grande volume de dívida sobre o qual é preciso agir rapidamente tendo em vista a sua cobrança. Verifica-se contudo, que no ano de 2011 aumentou significativamente o número de processos em que foi efetuada

¹¹ (Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas, 2009), página 72

¹² (Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012), página 65

a reversão em empresas com situação líquida negativa, embora o valor da dívida envolvida tenha sido inferior.”¹³

A opção pela transcrição direta com curta interpretação nos parágrafos anteriores deve-se essencialmente porque estes textos deverão ser tratados como dados, factos, que suportam as conclusões da mesma forma que os valores recolhidos.

Cruzando estes factos com os valores obtidos, torna-se evidente que a sua evolução se deveu à implementação de novos procedimentos e/ou nos sistemas informáticos.

Evolução diferente se verifica quanto aos indicadores externos à organização dimensões estas nas quais se revelam tendências crescentes de carga fiscal e mais particularmente e preocupantemente, do rácio da economia não registada sobre o produto interno bruto.

Estes indicadores revelam que apesar de todos os esforços realizados por parte da administração, com a necessária e devida aplicação da lei e até do maior cumprimento declarativo e regularizações voluntárias em ações inspetivas, há uma parte crescente da economia que se situa na zona cinzenta, fugindo desta forma à devida tributação e contribuição para o bem comum.

¹³ (Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011, 2012), página 83 e 84

III. O futuro no combate à evasão fiscal

1. Enquadramento da ação da Administração Tributária

«Há, na parte mais ocidental da Ibéria, um povo muito estranho: não se governa nem se deixa governar!»

(general romano em serviço na Ibéria)

Nos capítulos anteriores foram sendo descritos e também observados os resultados de muitos, não de todos, os aspetos e metodologias usados por parte do Estado e particularmente pela DGCI/AT, no combate à fraude e evasão fiscais.

De facto, verifica-se que já muito foi feito neste combate, mas a verdade é que as medições realizadas relativas à economia não registada continuam a indicar o seu aumento. A conjuntura económica em que vivemos não favorece uma baixa das taxas que incidem sobre as bases tributáveis que de certa forma poderiam potenciar uma diminuição da ENR.

Como foi previamente sinalizado, já muito foi feito ao nível das metodologias e dos mecanismos internos por parte da DGCI/AT. Diversos são os relatórios que apontam para uma modernização das aplicações informáticas que permitiram retirar tarefas rotineiras dos recursos humanos. Esta aposta não deverá ser descurada e sim potenciada, há sempre muito a fazer. Mas outros aspetos devem ser tidos em linha de conta neste combate devidamente enquadrado na conjuntura atual de Portugal e a espectável no futuro próximo. Todos estes aspetos que influenciam a atuação e que a moldam serão abordados de seguida. O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2012/2014 é em si mesmo um manual deste combate compilando medidas e alterações legislativas que abordaremos sumariamente. Na análise ao futuro do combate à fraude e evasão fiscais ir-nos-emos centrar naquilo que será inovador e talvez mais fraturante perante as propostas mais comumente aceites.

2. Estratégia 2012-2016

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2012-2016, no que diz respeito à qualidade das finanças públicas, faz referência à reforma fiscal como meio para atingir este fim. Nos diversos pontos apresentados neste tópico realçamos o reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras e a reforma do sistema fiscal por via da simplificação dos impostos sobre o rendimento e pelo reforço da rede de Convenções contra a Dupla Tributação firmadas com outros Estados.

Este documento destacava como áreas preferências de atuação por parte da inspeção tributária, as seguintes:

- a) a deteção de operadores não registados;
- b) o controlo dos registos de programas de faturação bem como das máquinas registadoras;
- c) o escrutínio de estruturas dirigidas à interposição abusiva de pessoas e à realização de operações simuladas, designadamente no âmbito da “fraude carrossel”;
- d) o controlo de situações de acréscimos de património não justificados;
- e) o reforço da fiscalização das retenções na fonte, operações sobre imóveis e reembolsos;
- f) o controlo das transações intra-grupo, tanto em sede de preços de transferência como em contexto de operações de reestruturação de participações em entidades não residentes;
- g) a deteção de esquemas de planeamento fiscal envolvendo, designadamente, negócios anómalos, paraísos fiscais ou estruturas fiduciárias.

Já o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA) 2012-2014 de 31 de Outubro de 2011, portanto anterior ao DEO, divide as áreas de atuação estratégica a adotar no âmbito legislativo, no âmbito criminal, no âmbito

operacional, no âmbito institucional e no âmbito do contribuinte. De facto, apesar de vasto, verifica-se que este plano trata das "escolhas de intervenção prioritária das quais depende o êxito da atuação da Inspeção Tributária (IT)", desta forma cinge a estratégia do combate a realizar apenas a uma área de atuação da Administração Tributária e do Estado, ou seja, apenas à Inspeção Tributária.

Ainda assim, destacaríamos neste plano os seguintes aspetos tratados:

- Grandes empresas;
- Recursos humanos e formas de recrutamento;
- Justiça tributária;
- Planeamento e organização da IT;
- Cooperação a nível comunitário.

Pretende-se criar um serviço para os grandes contribuintes que se constituirá como único interlocutor e que pretende numa primeira fase integrar a função de inspeção mas progressivamente também as relacionadas com as áreas de gestão, justiça e cobrança. A este propósito foi publicado o Decreto-Lei n.º6/2013, que visa operacionalizar a Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), através de mudanças legislativas. A razão que legitima estas unidades funda-se na necessidade de fazer face à complexidade das questões com que por regra estes contribuintes lidam dando maior segurança às opções dos mesmos com o respetivo acompanhamento do cumprimento das obrigações fiscais, minorando os chamados custos de contexto, os riscos de incumprimento e necessariamente por esta via do nível de contencioso. No sentido de dar maior segurança aos sujeitos passivos e de reduzir a incerteza resultante da qualificação jurídico-tributária prevê-se também a criação de um procedimento de assistência pré-declarativa.

Prevê-se o reforço da inspeção tributária com técnicos especializados em diversas áreas nomeadamente: contabilidade e economia; direito fiscal, investigação criminal e planeamento fiscal internacional; de auditoria em ambiente informatizado; e nas áreas de matemática e informática de gestão. Nesse sentido foi já publicado (Aviso n.º15564/2012 de DR 2º Série - n.º225 de 21 de Novembro de 2012) anúncio de concurso interno de admissão a período experimental de 1000 inspetores tributários: 900 lugares para a área de economia, gestão ou contabilidade e auditoria; 80 lugares para a área de informática; e 20 lugares para a área de informação estatística. Já anteriormente havia sido publicado (Aviso n.º8928/2010 de DR 2º Série - n.º87 de 5 de Maio de 2010) anúncio de concurso externo de admissão a período experimental de 350 inspetores tributário da área de direito.

Na área da justiça tributária realça-se a informação sobre o contencioso tributário e a articulação da representação da fazenda pública com a inspeção tributária. De facto, o trabalho realizado pela inspeção tributária sofre muitas vezes de contestação tanto graciosa como judicial. A existência de uma aplicação informativa que permita acompanhar o sucesso ou insucesso das liquidações é do nosso ponto de vista crucial para o sucesso a médio e longo prazo da ação inspetiva. De facto, de nada vale uma ação inspetiva levar a uma liquidação adicional de um determinado imposto e posteriormente tal liquidação ser anulada no seguimento de uma contestação. Aliás, o custo associado a todo este processo e a potenciais recursos contenciosos posteriores tanto para a administração como para o sujeito passivo, só por si, deveria levar a uma forte aposta neste âmbito. Mudar procedimentos reduzindo o contencioso mas assegurando a defesa da administração e da legalidade deverá ser um objetivo a alcançar.

No sentido da defesa da administração e da legalidade prevê-se também a implementação de uma maior colaboração entre inspetores tributários e representantes da fazenda pública promovendo inclusive mesmo a intervenção no processo.

Na área do planeamento e organização propõem-se a criação de equipas regionais de planeamento e coordenação no sentido de ligar os serviços centrais aos locais bem como a organização de equipas de inspeção em função dos sectores de atividade e de equipas especializadas na realização de controlos preventivos.

Por fim destaca-se a cooperação a nível comunitário através da troca de informação em matéria de IVA mas também através da promoção e intensificação da assistência mútua administrativa. A assistência mútua administrativa (DL 263/2012 no DR 1º Série - n.º246 de 20 de dezembro - Diretiva n.º2010/24/UE do Conselho) é uma ferramenta fundamental para a recuperação de créditos ao Estado ficando abrangidos nomeadamente, e a título de exemplo, "todos os impostos e direitos, independentemente da sua natureza, cobrados diretamente ou em seu nome por um Estado-Membro ou pelas suas subdivisões territoriais ou administrativas, incluindo as autoridades locais, ou em nome da União Europeia".

Destas ações destacadas e de outras contidas e enumeradas nos diversos documentos oficiais, e como já foi referido, realça-se o facto de incidirem fundamentalmente na inspeção tributária. De facto, o plano de combate à fraude e evasão fiscais delineado para o período entre 2012 e 2014 dá pouca atenção a todas as vertentes que não se relacionam com a inspeção. Mas a verdade é que, de nada valem os esforços realizados pela inspeção tributária se não houver consequências impostas por parte da justiça tributária. Tal fica evidenciado nos relatórios de combate à fraude e evasão fiscais que dão o devido realce a ambas as áreas.

É nossa opinião que este combate deverá arrancar antes ainda. Deverá ser fundamentalmente preventivo e não remediativo. Verifica-se uma grande carga de ações e metodologias com ação real e quantificável, como se demonstrou, mas o paradigma poderá mudar. De seguida iremos propor algumas alternativas às propostas habituais e normalmente elencadas.

3. O investimento na educação no combate à evasão fiscal

"A mais alta das torres começa no solo."

(Provérbio Chinês)

O incumprimento fiscal resultará de uma ação consciente ou inconsciente do contribuinte. De facto, o contribuinte na sua ação ao incumprir com os seus deveres face à DGCI/AT está também a incumprir com toda a sociedade a que pertence ou com a qual se encontrou em interação. Interessará aqui avaliar apenas o comportamento do contribuinte que se encontra integrado na sociedade portuguesa.

A verdade é que a ação incumpridora por parte do contribuinte poderá dever-se à falta de conhecimento das leis fiscais mas também à falta de vontade no seu cumprimento. De facto, "a ideia de que o Estado é essencialmente corrupto, de que o dinheiro público é mal utilizado, para além de generalizada é quase lugar-comum, converte os ilícitos dos cidadãos, aos seus próprios olhos, em algo semelhante a uma estratégia de sobrevivência." (Exposição "Educação Fiscal", 2007) Ora, será muitas vezes mais fácil apelidar o Estado de ineficiente e a coberto desta adjectivação suportar um comportamento evasivo e de certa forma até se sustentar socialmente dado que muitas vezes estes comportamentos são tidos como engenhosos e não delituosos.

Independente da forma como o Estado é gerido, essa gestão num Estado Democrático, é, em última análise, determinada pelo povo. A fraude e evasão fiscais prejudicam a todos dado que se todos pagarmos, todos pagamos menos. Essa consciência é fundamental do nosso ponto de vista para o combate à fraude e evasão fiscais. A necessidade de consciencializar as populações para o correto, para o cumprimento dos seus deveres fiscais e para dar conhecimento dos seus deveres e obrigações é função do Estado e se não o faz então não faz tudo o que devia.

Uma educação fiscal é fundamental para o combate à fraude e evasão fiscais. Não apenas para aqueles que voluntariamente incumprem os seus deveres mas também

aqueles que não os conhecem. O Estado não pode sucessivamente, ano após ano, "artilhar-se" de leis, metodologias e ferramentas de ação para combater a evasão fiscal e não promover o ensino das funções do Estado integrando e realçando o papel da tributação para o bem comum. Não pode, ano após ano, criar leis que revogam as anteriores, sem explicar devidamente as implicações das mesmas aos cidadãos. É certo que o desconhecimento da lei não aproveita a ninguém. Mas o que se pretende é encontrar infratores ou conseguir que não haja infratores? Será possível fazer acreditar os cidadãos do destino dos impostos por si pagos, sem que seja a eles demonstrado de facto o seu destino?

Vivemos numa sociedade moderna. O Estado não pode, nem deve, estar de costas voltadas para o cidadão, nem o cidadão deverá estar de costas voltadas para o Estado, porque ele é parte do Estado.

Em 2007 foi criado o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GTEF) que tinha como objetivo o de promover a Educação Fiscal. Entre várias iniciativas, iniciou a sua ação através de uma exposição sob o tema "Educação Fiscal", iniciativas que estiveram centradas nos seguintes eixos temáticos:

- A responsabilidade social do Estado;
- O sistema fiscal português - origem e finalidade das normas tributárias;
- A natureza e missão da DGCI;
- A relação entre os impostos e a capacidade contributiva dos distintos agentes económicos;
- A importância do cumprimento das obrigações fiscais.

O conceito de cidadania fiscal era então abordado no sentido de na sociedade civil haver diversos elementos de tipo jurídico, político, económico e social, dando identidade aos diversos elementos de uma comunidade. Esse serviço não é, no entanto, gratuito dado que para tal os cidadãos estariam dispostos a contribuir para as

instituições que sustentam esses elementos identificativos. Desta forma a cidadania fiscal apoia-se no dever de contribuir através dos pagamentos de impostos, constituindo o preço pela integração na sociedade.

Há noutros relatórios referências ao trabalho realizado na sequência deste primeiro impulso, nomeadamente no relatório de combate à fraude e evasão fiscais de 2010, propõem-se a “criação de programas de educação fiscal em escolas e associações”.

No Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal – Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal – elaborado em Outubro de 2009 era já evidenciada a necessidade de aprofundamento das ações de educação fiscal, mediante a sua inserção nos programas escolares. Nela era evidenciada a importância do trabalho desenvolvido pelo GTEF e das iniciativas por ele levadas a cabo.

Este relatório recomenda também a produção de um Guia de Educação Fiscal a realizar com o Ministério da Educação. Tanto nas linhas orientadoras da “Educação para a cidadania” (Educação para a cidadania - Linhas orientadoras, 2012), do 1º Ciclo do Ensino Básico, como no “programa de cidadania e segurança” (Formação Cívica - módulo curricular não-disciplinar “Cidadania e Segurança”), do 2º Ciclo do Ensino Básico, ambos do Ministério da Educação, não há sequer uma referência ao termo “impostos”.

Relativamente a um estágio mais avançado do ensino, nomeadamente o ensino superior, através de um estudo realizado a licenciados em cardiopneumologia, para efeitos de dissertação de mestrado por parte de Joana Ramos, verifica-se que “a conclusão do percurso académico, não permite o acesso à profissão com conhecimento das obrigações fiscais e parafiscais a que está sujeito um cidadão profissionalmente ativo”, que, “a obtenção de um grau académico superior não elimina as dificuldades concretas na relação com a Administração fiscal e parafiscal”, que “a obtenção de um grau académico não fornece os conhecimentos nem gera aptidões suficientes para a criação de uma empresa”, e que os inquiridos consideram que “a Educação Fiscal poderia servir como uma ferramenta para uma integração na

vida profissional ativa durante o percurso académico” (Ramos, 2011). É certo que o estudo realizado é apenas uma amostra, se compararmos com o total de licenciados. As suas conclusões são, no entanto, plenamente indiciadoras do sentimento e da perceção por parte daqueles que terminam o ensino superior.

A aposta na educação é sempre uma aposta a médio/longo prazo. Mas também o é nos temas que atualmente são abordados no ensino em Portugal. Interessa dar importância à educação fiscal como se dá a outros temas. Os frutos de tal aposta serão alcançados no futuro, com vantagens para toda a sociedade.

4. A mudança de paradigmas da tributação – uma visão de médio/longo prazo

“Não importa quantos passos deste para trás, o importante é quantos passos vais dar em frente.”

(Provérbio Chinês)

4.1 O rendimento real e a simplificação da tributação

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º398/98 de 17 de Dezembro de 1998, que aprova a Lei Geral Tributária (LGT), fala-se de diversos objetivos da reforma fiscal direta que havia já sido iniciada em 1989, onde se inclui a simplificação, modernização e desburocratização da administração fiscal e aduaneira.

No artigo 4.º da LGT no seu n.º1, e relativamente aos pressupostos dos tributos, determina-se que, os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património. Mais, no artigo 85.º e relativamente à avaliação indireta determina no n.º1 que a avaliação indireta é subsidiária da avaliação direta e no artigo 87.º define os casos onde se poderá realizar a avaliação indireta. Aliás, a propósito da tributação das

empresas, o artigo 104.º n.º2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.

Tanto o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), como o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC), orienta-se no sentido da tributação dos rendimentos reais declarados pelos sujeitos passivos através da declaração Modelo 3 de IRS ou da declaração Modelo 22 de IRC. Os rendimentos empresariais e profissionais do IRS poderão, no entanto, ser obtidos com base na contabilidade ou com base na aplicação das regras decorrentes do regime simplificado. Relativamente à determinação do lucro tributável das pessoas coletivas, através do regime simplificado, o artigo 58.º do CIRC que a regia, foi revogado pela Lei n.º3-B/2010, de 28 de Abril, com efeitos a partir de Janeiro de 2011. O regime simplificado no CIRS e ainda no CIRC definia que a determinação do rendimento tributável resultava da aplicação de indicadores objetivos de base técnico-científica para os diferentes sectores da atividade económica. Desde a aprovação desta forma de determinação do rendimento, nunca foram publicados estes indicadores.

A tributação no sistema fiscal português dos rendimentos das pessoas singulares e coletivas tende, portanto, a ser realizado por via da declaração realizada pelo sujeito passivo e dos rendimentos reais declarados. O regime simplificado assenta na presunção de despesas em função do rendimento declarado. Hoje, a determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos é determinado tendo por base uma expressão com uma série de variáveis, função de elementos concretos e em regra bem determinados, encontrando nessas variáveis fatores como a área bruta de construção, o coeficiente de afetação, coeficiente de localização, de qualidade e conforto e de vetustez.

O sector terciário é um alvo fundamental no combate à evasão fiscal, até porque essa evasão cria capitais disponíveis para outra evasão no setor terciário, nos anteriores setores, e nos rendimentos declarados em sede de IRS. Através de estudos realizados verifica-se que a economia não registada em Portugal no setor terciário representa em 2009 quase 17% do PIB, contra pouco mais de 5,5% do sector da indústria e menos de

0,65% do sector agrícola. O artigo 66.º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) determina a possibilidade de, em sede de IRS, os sujeitos passivos poderem deduzir, com limite, 5% do IVA suportado que constem em faturas que titulem prestações de serviços comunicadas à AT, nos sectores de atividade: manutenção e reparação de veículos automóveis; manutenção e reparação de motociclos, de suas peças e acessórios; alojamento, restauração e similares; atividades de salões de cabeleireiro e institutos de beleza.

Os modernos paradigmas da tributação dos rendimentos e os princípios nos quais os atuais códigos tributários assentam revelam-se fundamentais para um equilíbrio entre os deveres e os direitos dos sujeitos passivos. Acontece que alguns deles poderão constituir-se muitas vezes em meios que facilitem a evasão fiscal. Os setores enunciados no parágrafo anterior, e eventualmente outros, representam setores de risco e como tal recebem atenção especial do legislador. No entanto, apesar das recentes alterações que preconizam a obrigatoriedade de emissão de fatura/fatura-simplificada essa faturação e posterior declaração de rendimentos esbarra tanto na vontade - ou falta dela - do prestador de serviços emitir a fatura como dos adquirentes dos serviços a pedir.

Assim, mostra-se necessário ao legislador afastar-se um pouco dos princípios gerais de tributação do rendimento, tendo por base os rendimentos declarados, mas suportar uma tributação tendo por base os rendimentos presumidos. Essa tributação não deverá ser realizada para todos os setores de atividade, mas sim para aqueles de maior risco apoiados em estudos que permitam concluir os mais problemáticos e passíveis de quantificação. Essa quantificação, um pouco à semelhança da quantificação do valor patrimonial tributário de um imóvel, deverá levar em linha de conta a atividade exercida, a área onde é exercida a atividade, a localização, o rendimento anual do país, os meios de produção afetos - funcionários, mesas, máquinas - ou seja, capacidade instalada. Sobre este rendimento presumido, poder-se-ia inclusive aplicar as regras do regime simplificado de tributação para presunção das despesas. Este regime daria, de certa forma maior certeza quanto aos impostos a pagar por parte dos empresários,

podendo até servir, tendo por base um coeficiente de localização, como meio para promover a urbanização e a reurbanização de determinadas áreas geográficas consideradas prioritárias, como zonas degradadas, através da discriminação positiva.

4.2 A tributação das transações financeiras vs imposto sobre o valor acrescentado

A necessidade de arrecadação de impostos por parte dos Estados leva a que, realidades antes tributadas de determinada maneira passem a ser tributadas de forma diferente por via da maior eficiência do sistema, eliminação de injustiças ou de constrangimentos à própria economia, entre outras.

O IVA entrou em vigor em Portugal em 1985 para substituir o imposto de transações que havia sido criado em 1966. Uma das críticas apontadas ao imposto de transações era o facto de ser um imposto monofásico, ou seja, que incidia apenas numa das fases do circuito económico, enquanto o IVA como imposto plurifásico incide em todas as fases do circuito económico através do sistema de dedução ao imposto liquidado a jusante, ao imposto suportado a montante. A adoção por parte de Portugal do IVA em substituição do imposto de transações, independentemente da bondade da mesma, era um imperativo para a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). O facto do imposto de transações ser um imposto cumulativo levava a distorções ao funcionamento eficiente do mercado tornando impossível o crescimento das receitas levando sim a uma subida das taxas e conseqüentemente ao aumento da evasão e fraude fiscais.

Naturalmente que, muitos anos passados desde a implementação do IVA verificaram-se várias formas de fugir ao pagamento do IVA, a título de exemplo, aproveitando os mecanismos de isenção nas transmissões intracomunitárias para montar fraudes carrossel. Também em relação ao aumento das taxas de incidência, verifica-se que o seu aumento leva a uma manutenção ou mesmo diminuição da base tributável por via da evasão fiscal ou mesmo pelo arrefecimento da economia.

Outros modelos de tributação têm sido sugeridos por diversos autores. Em 1978 James Tobin propunha uma reforma monetária internacional, ele próprio referindo diversos autores e propostas, propondo um imposto sobre as conversões monetárias. Este modelo pretendia em boa parte, mais do que uma tributação, evitar especulação monetária dado a baixa taxa de imposto, mas elevada face às taxas especulativas que assentam na quantidade de transações.

Outra proposta é de Edgar L. Feige, em 2001, com o "*The Automated Payment Transaction Tax*". Nela é sugerida a conversão de todas as taxas e impostos num imposto único que assente na tributação a uma taxa reduzida de todas as transações realizadas na economia. De uma forma resumida, este tipo de tributação, em contraponto à atual, pretende alargar a base de incidência com a necessária redução da taxa, assegurando a progressividade com base no pressuposto de que aquele que mais capacidade financeira tem, realiza de forma desproporcionada mais transações. A alteração total da atual taxa para a implementação de uma nova taxa é muitas vezes tida como académica pelos riscos que acarreta para as contas públicas e para a estabilidade social. No entanto, a implementação gradual de sistemas de taxa sobre todas as transações com a gradual baixa das restantes taxas e a eliminação progressiva dos restantes impostos poderá ser benéfica se for acompanhada de uma obrigação crescente de realizar os pagamentos por multibanco, transferência bancária, ou qualquer meio de pagamento que obrigue a um registo bancário. Este tipo de taxa, naturalmente, suporta-se num sistema bancário eficiente bastante regulado e controlado. Para além do combate à fraude e evasão fiscais, este seria um meio de combate à fraude geral pela obrigação de registo geral das transações.

Tendo em vista estabelecer um sistema comum europeu sobre as transações financeiras, em setembro 2011 foi realizada uma proposta de Diretiva do Conselho para implementação de um Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF). A proposta indicava como taxas mínimas a aplicar 0,1 % sobre todas as transações financeiras não incluídas nos contratos de derivados e 0,01 % sobre todas as transações financeiras relacionadas com contratos de derivados. Este imposto, a ser implementado, será em

paralelo com uma forma adicional de arrecadação de impostos uma nova forma de limitar a especulação dos mercados financeiros.

O Mundo mudou. A recente crise económica e financeira e a evasão fiscal levará, tal como em épocas passadas, à alteração de paradigmas na tributação. A sua implementação deverá ser precedida de estudos de viabilidade, mas o risco é inerente à tomada de decisões.

4.3. Os técnicos da inspeção como especialistas e “controllers”

«Há duas forças que unem os homens: medo e interesse»

(Napoleão Bonaparte)

O plano estratégico de combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras para 2012-2014, determinava, tendo por base objetivos estratégicos definidos, que estes tivessem impacto ao nível dos processos da inspeção tributária, nomeadamente: na prestação de um serviço de elevada qualidade e valor, aumento do número de contribuintes inspecionados e também do aumento da cobrança voluntária (leia-se regularização/cobrança voluntária).

A ação da DGCI/AT é, em larga medida, tida como controladora e/ou coerciva e repressiva pelo cidadão médio. Este facto deriva da real função da DGCI/AT, da missão que lhe é atribuída pela lei, por todo o rol legislativo e por questões históricas, muitas já abordadas. A verdade é que por via do princípio da presunção da verdade declarativa e de grande parte do contacto com a DGCI/AT se dar por via eletrónica, uma boa parte da população tende a não ter qualquer tipo de contacto com os serviços da DGCI/AT ou a não sentir a sua ação.

A ação controladora por parte da DGCI/AT verifica-se já hoje *a priori* com o pré-preenchimento da declaração modelo 3 de IRS com informação relativa aos

rendimentos auferidos e a benefícios fiscais potenciais por via de dedução à coleta. Muitas outras ações em massa têm sido realizadas potenciadas pela maior recolha de elementos de terceiros e pela maior capacidade dos sistemas informáticos, tal como se tem enunciado em diversos relatórios. Esta ação, principalmente a realizada *a posteriori*, é muitas vezes ignorada pelos sujeitos passivos.

Relativamente às empresas este facto é ainda mais premente. A ação controladora por parte da DGCI/AT é muitas vezes fracamente sentida por parte dos responsáveis das sociedades sendo muitas vezes mais sentida por via da pressão exercida pelos Técnicos Oficiais de Contas (TOC) e noutra dimensão pelos Revisores Oficiais de Contas (ROC) que, por via da obrigação profissional, promovem o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos seus clientes.

O rácio entre o número de funcionários afetos à ação inspetiva/fiscalizadora e o número de sociedades e singulares em Portugal poderá tornar-se demasiado baixo face às necessidades do país. Aliás, para cerca de 1 milhão de empresas, há cerca de 2000 inspetores tributários¹⁴. Mas será que se pretende um fiscal por cada cidadão?

A ação preventiva/educativa raras vezes se vê implementada por parte do Estado. A própria função atribuída aos técnicos dificulta a ação preventiva/educativa por via das competências próprias e da sua incapacidade decisória. Esta incapacidade compreende-se dada a necessidade de segregação de funções, ou seja, compete a uns noticiar a contraordenação ou crime, ou ainda relatar os factos que suportam correções e a outros aplicar as coimas e as penas ou liquidar os impostos e cobrá-los. A indisponibilidade do crédito tributário¹⁵ limita também a função preventiva/educativa por parte do técnico no terreno. O próprio processo histórico relacionado com o facto de Portugal ser um país do sul da europa, tendencialmente hierárquico e hierarquizante de base romana, retira autonomia onde bastaria muitas vezes segregação de funções.

¹⁴ (Relatório sobre a evolução em 2006 do combate à fraude e evasão fiscais, 2007) (Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010), 2011) (Portugal em números 2010, 2012)

¹⁵ artigo 30.º da LGT

A missão e atribuições determinam que a AT tem como atribuição, entre outras, "informar os contribuintes e os operadores económicos sobre as respetivas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento das mesmas"¹⁶. Encontra-se também já previsto (n.º2 do Artigo 12º do RCPIT) que "sempre que os fins de prevenção tributária ou a assistência no cumprimento das obrigações acessórias ou de pagamento dos sujeitos passivos e demais obrigados tributários o justifiquem, deve ser assegurado o seu acompanhamento permanente". Recentemente, no seguimento da publicação do Decreto-Lei n.º6/2013 de 17 de janeiro, relativo à operacionalização da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), foi aditado o n.º3 do artigo 12º do RCPIT, e com intuito preventivo e maior segurança para os contribuintes, permitindo "a decisão antecipada, sobre a qualificação jurídico tributária de operações realizadas com contingência fiscal, decorrente de incerteza quanto ao seu enquadramento, para o cumprimento" das obrigações declarativas nele enunciadas.

A regularização voluntária por parte do sujeito passivo, em ações de inspeção, revela-se fundamental a vários níveis. O cumprimento declarativo por parte do sujeito passivo é fator de poupança de recursos, ao nível da própria ação mas também pelo contencioso que muitas vezes vem associado a correções realizadas por parte da inspeção. A promoção da regularização voluntária poderá ser fomentada com uma maior autonomia por parte da inspeção e em concreto do técnico do terreno. A aplicação da redução de coimas com enquadramento anterior à da inspeção tributária, instituída no artigo 32.º do RGIT, devidamente fundamentada pelo técnico seria necessariamente mais um fator que poderia aumentar o poder negocial tendo em vista uma regularização voluntária. Igual tratamento dos crimes será de difícil implementação por maior dificuldade de quantificação, maior risco relativamente ao acautelar dos interesses da AT e do Estado e por a entidade que autua não ser a mesma que aplica a sanção. Em todos os casos, e para efeitos de transparência e futura ou posterior sindicância, sempre terá de haver redução a escrito de todas as

¹⁶ (alínea h) n.º2 do artigo 2.º do decreto-lei n.º118/2011).

decisões com a relevação das regularizações voluntárias e sustentação de qualquer decisão¹⁷.

Corrigir tendo por base a informação recolhida em entidades terceiras é fundamental para a ação da AT. Essa informação, como já foi dito, aparece evidenciada pelo pré-preenchimento da Modelo 3 de IRS. Informar o sujeito passivo dos cruzamentos realizados serve para lhe dar a conhecer mas também como meio de prevenção contra potenciais incorreções ou faltas. Dar a conhecer qual o destino dos impostos que são pagos, e ao que são afetos, seria também um meio de prevenir potenciais incorreções ou faltas, promovendo o interesse geral no pagamento de impostos.

Dado o forte incremento de informação, nomeadamente proveniente das novas regras sobre faturação, interessará deixar para ser realizadas pelo inspetor tarefas que as máquinas mais dificilmente - ou não - podem realizar. Assim, procedimentos para simples revisão analítica realizadas em *back office* ou nos sujeitos passivos são uma forma de mostrar presença aos sujeitos passivos. Interessará massificar a ação da inspeção chegando a mais contribuintes. A ação não será necessariamente implementada com o intuito de serem realizadas correções mas acompanhar os sujeitos passivos em tempo próprio, apoiar nas dúvidas que tenham e mesmo naquelas que eles não sabem que têm, comprometendo o técnico, mas como segurança para todos, também a AT. Encurtar o tempo entre o exercício/período analisado e o momento da presença do inspetor, será também uma prioridade. Esta será uma forma de atingir uma AT mais presente, mais pró-ativa, mas também mais exigente com os contribuintes e com ela mesma.

Também ao nível da cobrança coerciva de dívidas fiscais, interessará promover o pagamento das dívidas nesta fase através de acordos de pagamento em prestações, devidamente acompanhada por um estancar do aumento da dívida. Esta promoção poderá ser realizada através da avaliação da situação económica e financeira da empresa, negócios e faturação prevista, por inspetores tributários, sempre dentro do

¹⁷ Artigo 29.º n.º3 do RGIT

princípio da indisponibilidade do crédito tributário e da garantia desses créditos ¹⁸. Este tipo de opção de pagamento e de cobrança do crédito tributário leva a uma busca de solução por parte do executado mas também a uma maior compreensão por parte da AT da real situação deste. Decisões não rotineiras necessariamente deverão ser devidamente fundamentadas e tidas como extraordinárias. Estes planos poder-se-iam constituir como verdadeiros planos de recuperação de empresas graciosos de créditos fiscais. De nada vale liquidar-se os impostos se não se conseguir cobrar os mesmos.

¹⁸ Artigo 195º do CPPT e ss

Conclusões

«Só tem o direito de criticar aquele que pretende ajudar.»

(Abraham Lincoln)

No fim do estudo realizado pode agora sistematizar-se criticamente a atuação da AT sobre os meios disponíveis para tal, mas também e principalmente dados os resultados observados, ponderar-se qual o caminho futuro no combate à fraude e evasão fiscais.

A fraude e evasão fiscais levam a uma diminuição das receitas fiscais de tal forma que se constitui um obstáculo à evolução do país. A economia não registada em Portugal tem vindo a adquirir cada vez mais representatividade no total da economia nacional representando perto de 25% do PIB em 2010. O *Tax Gap* e o seu cálculo são da maior importância na medida em que permitem obter a dimensão potencial do prejuízo dado às contas nacionais pela fuga ao fisco.

Ficou evidente que a DGCI/AT tem vindo a implementar medidas eficazes no combate à fraude e evasão fiscais suportadas na legalidade. Ficou também evidente que surgem picos nos indicadores que revelam que grande parte do trabalho de otimização de processos já se encontra realizado.

O combate à fraude e evasão fiscais deverá passar por alterações legislativas que poderão parecer recuos mas que serão avanços quando observados os resultados obtidos. A evolução dos sistemas de tributação possibilitará a diminuição de incidência em impostos mais sujeitos a fugas. A ação da inspeção deverá tender a chegar a mais sujeitos passivos de uma forma menos intensiva mas mais abrangente em número e mais particular na ação. No último caso, a revisão analítica será fundamental na busca de alvos. Em termos estruturais a aposta na educação será o veio fundamental. Só ela poderá levar a uma tributação mais abrangente no setor terciário não permitindo a entrada de valores no mercado que irão exponenciar a própria fuga noutros setores.

O trabalho realizado pela DGCI/AT é fundamental neste combate mas não será único e só poderá ter sucesso se devidamente sustentado numa legislação robusta, numa educação fiscal ainda precoce e numa ação penal eficaz.

Interessa que se continue a realizar o trabalho até agora efetuado, perseverar no aumento da eficácia e eficiência até agora evidenciada e eventualmente intensificar as medidas massificadoras apoiadas nos sistemas de informação.

Mas interessa também reduzir as hipóteses de fuga. Em muito casos poderá ser necessário dar um passo atrás, para dar dois ou mais à frente. Neste trabalho realizaram-se algumas sugestões para tal. Poderão ser polémicas. Certamente que algumas necessitariam de estudos aprofundados para a sua implementação, mas mal do país se as alterações legislativas não forem precedidas de estudos decisivos quanto à sua aplicação.

Acima de tudo, e numa visão estruturante, interessa mudar as mentalidades de todos quanto ao bem comum e tal só é possível através de educação e transparência e muitas vezes há falta de ambas onde não devia haver.

Este combate é uma parceria. É um combate a ser travado por todo cidadão e não apenas pela AT em nome do Estado.

O presente estudo permitiu a verificação daquilo que é hoje e nos últimos anos a ação da DGCI/AT no combate à fraude e evasão fiscais bem como aquilo que se perspetiva para o futuro próximo. Este estudo poderá vir a ser complementado por novas análises às ações presentes e àquelas que se perspetivam no futuro por parte da Administração Tributária. Será também interessante para efeitos de estudo avaliar como outras administrações atuam neste âmbito, que perspetivas têm sobre o assunto, que abordagens têm sobre os diferentes direitos e deveres em causa e em que medida essas atuações se tocam com a nossa, que medidas poderiam ser implementadas pela nossa administração tributária e que medidas da nossa administração tributária poderiam ser implementadas pelas estrangeiras.

Interessará também avaliar em que medida a estrutura legislativa irá evoluir e como a Administração Tributária a sua organização e os seus recursos humanos irão evoluir e adaptar-se às novas necessidades criadas.

Por fim é expressiva a pertinência de assistir ao evoluir da educação fiscal, que nos parece inevitável, e medir os seus resultados. Este será necessariamente um trabalho a longo prazo, de cariz estratégico, e dir-se-ia civilizacional.

Bibliografia

- Afonso, Ó., & Gonçalves, N. (Outubro de 2009). *Observatório de Economia e Gestão de Fraude*. (E. Humus, Ed.) Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Economia não registada em Portugal: http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp004.pdf
- Afonso, Ó., & Gonçalves, N. (2012). *Economia Não Registada: Actualização do índice para Portugal*. Obtido em 07 de Janeiro de 2013, de Observatório de Economia e Gestão da Fraude: http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/ENR_AI%202010.pdf
- Alfaro, M. (2003). *Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária - Comentado e Anotado*. Lisboa: Áreas Editora.
- Alves, J. A., & Martins, J. (2008). *Manual de Procedimento e de Processo Tributário*. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Direcção Geral dos Impostos, Centro de Formação.
- Assembleia da República. (12 de Agosto de 2012). *Constituição da República Portuguesa - VII REVISÃO CONSTITUCIONAL [2005]*. Obtido em 03 de Setembro de 2012, de Parlamento.pt: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>
- Autoridade Tributária e Aduaneira - anterior DGCI - Direcção Geral dos Impostos. (15 de Maio de 2007). *Apresentação - DETECÇÃO E PREVENÇÃO*. Obtido em 31 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/1A81FA8F-0AE1-46D1-AA4B-9A935C57B436/0/PJ15052007_apres_SDG_IT.pps
- Autoridade Tributária e Aduaneira - Paulo Moita de Macedo - Director Geral dos Impostos. (12 de Março de 2007). *Apresentação - A Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo*. Obtido em 31 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/E4E0DB00-2AD4-4D97-87BC-AD095E6E4B66/0/12_03_07_PJ_UIFvers%C3%A3o21H2.pps
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2006). *Relatório de Actividades de 2006*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2D994F69-3C1A-45EC-8DC6-2EABFC7F3B33/0/RA2006.pdf>
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (1 a 28 de Fevereiro de 2007). *Educação Fiscal - Exposição do projecto de Educação Fiscal da DGCI*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/quem_somos/noticias/NEWS_070209_edu_fiscal.htm
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (Fevereiro de 2007). *Exposição "Educação Fiscal"*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Portal das Finanças:

- http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/383B364F-6C03-4D2C-959E-E745363C499C/0/exposicao_paineis.pps
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2007). *Relatório de Actividades de 2007*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças:
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/95A522BF-64D2-4833-904F-110632A012F6/0/RA_2007.pdf
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2008). *Relatório de Actividades de 2008*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças:
<http://info.portaldasfinancas.gov.pt/dgci/apoio/RelatorioActividades2008.pdf>
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2009). *Relatório de Actividades de 2009*. Obtido em 30 de Julho de 2012, de Portal das Finanças:
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/45D986A4-3D68-4623-AED6-F0AEC14587C5/0/RA_DGCI_2009_Versao_final_Bookmark.pdf
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2010). *Relatório de Actividades de 2010*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças:
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/0A771F1A-ACE9-4D6A-9311-1CD319F945E8/0/RELATORIODEACTIVIDADES_DGCI2010.pdf
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (s.d.). *Informação Fiscal*. Obtido em 2012-2013, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/
- Azevedo, P. d. (2009/2010). *O Princípio da Transparência e a Troca de Informações Entre Administrações Fiscais*. Obtido em 14 de Novembro de 2012, de Faculdade de Direito da Universidade do Porto - Centro de Investigação Jurídico Económica:
<http://www.cije.up.pt/download-file/878>
- Banco de Portugal. (07 de 2012). *Boletim Estatístico*. Obtido em 05 de Agosto de 2012, de Banco de Portugal: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/BolEstatistico/Publicacoes/BEJul12.pdf>
- Caldeira, J. F. (s.d.). *Tese de Mestrado - O Procedimento Tributário de Inspeção – Um contributo para a sua compreensão à luz dos Direitos Fundamentais*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Repositório da Universidade do Minho:
<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/17995/1/Jo%c3%a3o%20Fernando%20Dami%c3%a3o%20Caldeira.pdf>
- Campos, D. L., Gouveia, J. B., Gomes, N. S., Silva, I. M., Sousa, J. L., Gonçalves, J., et al. (1999). *Problemas Fundamentais do Direito Tributário*. Lisboa: Vislis.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (Abril de 2012). *CIATData*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias:
http://webdms.ciat.org:8080/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=7535

- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. (Abril de 2012). *Estado de la Administración Tributaria en América Latina*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias:
http://webdms.ciat.org:8080/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=7556
- Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal. (1999). *Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Biblioteca e Arquivo Digital da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças:
http://badigital.sgmf.pt/COL-MF-28/1/COL-MF-28_pdf/ReformaFiscal.pdf
- Deloitte. (Fevereiro de 2007). *Relatório - Observatório da Competitividade Fiscal - 2007*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Portal das Finanças:
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/A2B0D92E-A6F9-4238-B974-0BA8E22F98DD/0/BIRelatorio_OE2007.pdf
- Devesa, J., & Marcelino, M. J. (2010). *CPPT - RGIT - LGT - RCPIT*. Coimbra: Almedina.
- Eurostat. (25 de Julho de 2012). *Demographic balance and crude rates, GDP and main components - Current prices, GDP and main components - volumes, Implicit tax rates by economic function, Debt by currency of issue, Main national accounts tax aggregates*. Obtido em 03 de Agosto de 2012, de Eurostat:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Eurostat. (23 de May de 2012). *Tax revenue statistics*. Obtido em 03 de Agosto de 2012, de Eurostat:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Tax_revenue_statistics
- Eurostat. (23 de May de 2012). *Tax revenue statistics*. Obtido em 03 de Agosto de 2012, de Eurostat:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Tax_revenue_statistics
- Eurostat. (2012 de May de 2012). *Taxation trends in European Union*. Obtido em 05 de Agosto de 2012, de Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-12-001/EN/KS-DU-12-001-EN.PDF
- Feige, E. L. (March de 2001). *Starting Over: The Automated Payment*. Obtido em 29 de janeiro de 2013, de Munich Personal RePEc Archive: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11533/1/MPRA_paper_11533.pdf
- Gonçalves, N. (Dezembro de 2010). *A Economia Não Registada em Portugal*. (E. Húmus, Ed.) Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Observatório de Economia e Gestão da Fraude: http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/e002.pdf

- Gonçalves, N. M. (2010). *A Economia Não Registada em Portugal*. Obtido em 07 de Janeiro de 2013, de Repositório aberto da Universidade do Porto: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/26421/2/Tese%20Mestrado%20Nuno%20Gonalves%20%20A%20Economia%20No%20registada%20em%20Portugal.pdf>
- Instituto Nacional de Estatística. (19 de Outubro de 2012). *destaque - informação à comunicação social*. Obtido em 03 de Novembro de 2012, de Instituto Nacional de Estatística: http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=146522014&att_display=n&att_download=y
- Instituto Nacional de Estatística. (2012). *Portugal em números 2010*. Obtido em 09 de Fevereiro de 2012, de Instituto Nacional de Estatística: http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=137333224&att_display=n&att_download=y
- International Monetary Fund. (June de 2011). *IMF Country Report No. 11/127*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11127.pdf>
- International Monetary Fund. (July de 2012). *International Monetary Fund*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de IMF Country Report No. 12/179: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12179.pdf>
- Marques, P. (2007). *Infracções Tributárias - Volume I - Investigação Criminal* (Vol. 1). Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública - Direcção- Geral dos Impostos - Centro de Formação.
- Marques, P. (2007). *Infracções Tributárias - Volume II - Contra-ordenações* (Vol. 2). Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública - Direcção- Geral dos Impostos - Centro de Formação.
- Marreiros, J. M., & Marques, M. H. (2005). *Sistema Fiscal Português - Códigos Fiscais e Outra Legislação Fundamental*. Lisboa: Áreas Editora.
- Ministério da Educação e Ciência - Direcção Geral da Educação. (Dezembro de 2012). *Educação para a cidadania - Linhas orientadoras*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Ministério da Educação e Ciência - Direcção Geral da Educação - Currículo e Programas - Educação para a Cidadania: http://www.dgidec.min-edu.pt/educacaocidadania/data/educacaocidadania/proposta_educacao_para_cidadania_linhas_orientadoras_dez_2012.pdf.pdf
- Ministério da Educação e Ciência - Direcção Geral da Educação. (2012). *Formação Cívica - módulo curricular não-disciplinar "Cidadania e Segurança"*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Ministério da Educação e Ciência - Direcção Geral da Educação - Currículo e Programas - Ensino Básico: <http://www.dgidec.min->

edu.pt/ensinobasico/data/ensinobasico/Documentos/Programas/programa_formcivic
a02.pdf

Ministério da Educação e Ciência - Direcção Geral da Educação. (s.d.). *Formação Cívica - módulo curricular não-disciplinar "Cidadania e Segurança"*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Ministério da Educação e Ciência - Direcção Geral da Educação - Currículo e Programas - Ensino Básico: http://www.dgidc.min-edu.pt/ensinobasico/data/ensinobasico/Documentos/Programas/programa_formcivica02.pdf

Ministério da Finanças. (abril de 2012). *Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016*. Obtido em 05 de Agosto de 2012, de Governo de Portugal: http://www.portugal.gov.pt/media/579836/20120430_deo.pdf

Ministério da Justiça. Direcção-Geral da Política da Justiça. (Julho de 2012). *Destaque Estatístico Trimestral - Trimestre 5*. Obtido em 28 de Agosto de 2012, de Direcção-Geral da Política da Justiça: http://www.dgpj.mj.pt/sections/siej_pt/destaques4485/estatisticas-trimestrais8105/downloadFile/file/Insolvencias_trimestral_20120724.pdf?nocache=1343748154.65

Ministério das Finanças. (31 de Outubro de 2011). *Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Governo de Portugal: http://www.portugal.gov.pt/media/150727/plano_combate_fraude_evasao_fiscal.pdf

Ministério das Finanças e da Administração Pública - Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. (Junho de 2011). *Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010 - Relatório de Actividades Desenvolvidas*. Obtido em 01 de Novembro de 2012, de Portal das Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2B68EBF3-2301-48C0-818A-6D0E3CCAA8CC/0/relatoriodecombateafraudeeevasaofiscaisde2010.pdf>

Ministério das Finanças e da Administração Pública - Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. (Junho de 2012). *Relatório de Actividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011*. Obtido em 01 de Novembro de 2012, de www.parlamento.pt: http://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Julho_2012/RelatorioCombateEvasaoFiscal_2011.pdf

Ministério das Finanças e da Administração Pública. (Janeiro de 2006). *Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais (2005)*. Obtido em 01 de Novembro de 2012, de www.portais.gov.pt: http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/OCA9F8C1-BB25-41BD-83E1-6D48E5117451/0/Relatorio_Sintese_Combate_Fraude_Evasao_Fiscal.pdf

Ministério das Finanças e da Administração Pública. (Janeiro de 2007). *Relatório sobre a evolução em 2006 do combate à fraude e evasão fiscais*. Obtido em 01 de Novembro

- de 2012, de www.portais.gov.pt: http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/86B07057-CAEB-4A7B-8D10-A4835B79B73A/0/Relatorio_Combate_Fraude_Evasao_Fiscais_2006.pdf
- Ministério das Finanças e da Administração Pública. (Fevereiro de 2008). *Combate à Fraude e Evasão Fiscais em Portugal - Relatório das actividades desenvolvidas em 2007*. Obtido em 01 de Novembro de 2012, de www.portais.gov.pt: http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/755C55A3-AFC2-40AA-99E2-27D0F277210F/0/Rel_Fraude_Evasao_Fiscais_2007.pdf
- Ministério das Finanças e da Administração Pública. (03 de Março de 2009). *Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas*. Obtido em 31 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/C559E004-1E3D-49C9-AC49-265648A6E597/0/Apres_MF_20090303.pdf
- Ministério das Finanças e da Administração Pública. (Fevereiro de 2009). *Combate à Fraude e Evasão Fiscais 2008 - Relatório de Actividades Desenvolvidas*. Obtido em 01 de Novembro de 2012, de www.portais.gov.pt: http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/3233EEB3-6C11-4BAF-8E68-62359078B49F/0/Rel_Combate_Fraude_Evasao_Fiscal_2008.pdf
- Ministério das Finanças e da Administração Pública. (17 de Maio de 2011). *Memorando de Entendimento sobre as Condicionantes de Política Económica*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Governo de Portugal: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf
- Ministério das Finanças e da Administração Pública, Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais. (3 de Outubro de 2009). *Relatório do grupo para o estudo da política fiscal - Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal*. Obtido em 01 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/8AFAA047-5AB4-4295-AA08-E09731F29B0A/0/GPFRelatorioGlobal_VFinal.pdf
- Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Dezembro de 2002). *Conta Geral do Estado - Ano de 2001 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento: http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2001/cge2001_vol1.pdf
- Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Dezembro de 2003). *Conta Geral do Estado - Ano de 2002 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento: http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2002/00_CGE2002.pdf
- Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2004). *Conta Geral do Estado - Ano de 2003 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do

Orçamento:

<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2003/CGE%202003%20vol1.pdf>

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2005). *Conta Geral do Estado - Ano de 2004 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2004/CGE%202004%20vol1.pdf>

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2006). *Conta Geral do Estado - Ano de 2005 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2005/CGE%202005%20vol1.pdf>

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2007). *Conta Geral do Estado - Ano de 2006 - Volume I*. Obtido de Direcção Geral do Orçamento:

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2006/CGE_2006_vol1.pdf

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2008). *Conta Geral do Estado - Ano de 2007 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2007/CGE_2007_vol1.pdf

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2009). *Conta Geral do Estado - Ano de 2008 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2008/CGE_2008_vol1.pdf

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2010). *Conta Geral do Estado - Ano de 2009 - Volume I*. Obtido em 20 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2009/CGE_2009_vol1.pdf

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2011). *Conta Geral do Estado - Ano de 2010 - Volume I*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2010/CGE_2010_vol1.pdf

Ministério das Finanças, Direcção Geral do Orçamento. (Junho de 2012). *Conta Geral do Estado - Ano de 2011 - Volume I*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Direcção Geral do Orçamento:

http://www.dgo.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2011/CGE_2011_vol1.pdf

Nabais, J. C. (2010). *Direito Fiscal* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.

- OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. (November de 2002). *OCDE - Statistic Breaif n°5 - Measuring the non-observed economy*. Obtido em 28 de Agosto de 2012, de Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/std/2389461.pdf>
- OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. (October de 2004). *Tax Administration in OECD Countries*:. Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/33866659.pdf>
- OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. (February de 2007). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD*. Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/tax/taxpolicyanalysis/38093382.pdf>
- OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. (22 de June de 2008). *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*. Obtido em 30 de Novembro de 2012, de Organisation for Economic Co-operation and Development: www.oecd.org/dataoecd/51/13/40947920.pdf
- OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. (28 de January de 2009). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*. Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/42012907.pdf>
- OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. (3 de March de 2011). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*. Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Organisation for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/tax/taxadministration/47228941.pdf>
- Parente, P. S. (26 de janeiro de 2012). *Os comportamentos empresariais e a evasão fiscal*. (F. d. Porto, Ed.) Obtido em 05 de agosto de 2012, de Repositório aberto da Universidade do Porto: <http://hdl.handle.net/10216/57374>
- Paulo Moita de Macedo, D. G. (12 de Março de 2007). *A Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo*. Obtido em 02 de Agosto de 2012, de Portal das Finanças: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/E4E0DB00-2AD4-4D97-87BC-AD095E6E4B66/0/12_03_07_PJ_UIFvers%C3%A3o21H2.pps
- Pimenta, C. (Fevereiro de 2009). *Esboço de quantificação da fraude em Portugal*. (E. Humus, Ed.) Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Observatório de Economia e Gestão da Fraude: http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp003.pdf

- Ramos, J. M. (2011). *Educação Fiscal como Ferramenta-Impacto da ausência de educação fiscal*. Obtido em 09 de Janeiro de 2013, de Repositório Institucional da Universidade de Aveiro: <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/8785/1/6242.pdf>
- Ricardo, J. F. (2008). *Direito Tributário - Colectânea de Legislação - Notas e remissões* (6ª ed.). Porto: Vida Económica.
- Santos, D. (1º quadrimestre de 1996). *Avaliação da actividade económica e economia não registada - contribuição dos inqueritos às famílias para medir o sector informal*. Obtido em 07 de Janeiro de 2013, de Instituto Nacional de Estatística: http://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=107287&att_display=n&att_download=y
- Santos, E. A.-S. (18 de Novembro de 2008). *Finanças Públicas e Fiscalidade - Preparado para a Conferência da Vida Económica - "Os Desafios da Economia e da Fiscalidade"*. Obtido em 01 de Novembro de 2012, de www.portais.gov.pt: http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/33028FD7-6DE6-4F9E-BF94-7BA0684079DD/0/SEAO_Fin_Pub_Fiscalidade.pdf
- Silva, V. L. (2010). *A Actual Estrutura do Sistema Fiscal Português*. Obtido em 12 de 01 de 2013, de Repositório Institucional da Universidade de Aveiro: <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/3529/1/4765.pdf>
- Sousa, A. J., & Paixão, J. d. (1998). *Código de Processo Tributário - Comentado e Anotado*. Coimbra: Almedina.
- Tobin, J. (July/October de 1978). *A proposal for international monetary reform*. Obtido em 29 de janeiro de 2013, de Yale - Cowles Foundation for Research in Economics: <http://cowles.econ.yale.edu/P/cp/p04b/p0495.pdf>
- Torgo, L. (Outubro de 2009). *Detecção de Fraude usando o R: um caso de estudo in Boletim de Outono (2009) - pág. 84 - 89*. Obtido em 04 de Agosto de 2012, de Sociedade Portuguesa de Estatística: <http://www.spestatistica.pt/attachments/article/101/boletim-spe-outono-09.pdf>