

**ESTRATÉGIAS DE CUMPRIMENTO FISCAL:  
principais abordagens e análise da realidade  
portuguesa**

Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade

Dina Maria dos Santos Correia

Leiria, 30 de setembro de 2023

# **ESTRATÉGIAS DE CUMPRIMENTO FISCAL: principais abordagens e análise da realidade portuguesa**

Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade

Dina Maria dos Santos Correia

Dissertação realizada sob a orientação da Professora Doutora Cristina Isabel Branco de Sá, Professora da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria e do Professor Doutor José Luís Martins, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Leiria, 30 de setembro de 2023

## **Originalidade e Direitos de Autor**

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade, no ano letivo 2022/2023, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

*To my younger self...*

# Agradecimentos

Ao Hugo, Dora, Daniela e à minha restante família, pelas ausências, pelas curtas presenças, pela preocupação, pelo apoio e pela compreensão. Não foram dois anos fáceis, mas todos juntos iremos comemorar.

Aos meus orientadores, a Doutora Cristina Sá e o Doutor José Luís Martins, pela atenção, entusiasmo, orientação e partilha de conhecimento.

Muito obrigada.

## Resumo

O presente trabalho de investigação tem como objetivo analisar e refletir sobre a evolução das estratégias de atuação da Autoridade Tributária e as medidas implementadas que visam fomentar o cumprimento fiscal e diminuir a evasão e fraude fiscal.

Contribuímos para a literatura sobre a temática do cumprimento fiscal, através da sistematização dos modelos e das variáveis que a literatura aponta como relevantes para a explicação do comportamento dos contribuintes. Tal permitiu verificar que os modelos evoluíram da teoria da dissuasão para modelos híbridos, e que atualmente aliam a teoria da dissuasão e a comportamental. Também se verifica que as variáveis que se destacam na influência positiva do cumprimento fiscal são a idade e o género, sanções e a ética ou moral tributária.

Concluimos que a Autoridade Tributária tem evoluído nas estratégias adotadas, pois as mesmas têm contribuído para o aumento da receita fiscal e do cumprimento fiscal. Os sucessos destas medidas estão intrinsecamente ligados aos instrumentos informáticos desenvolvidos. Consideramos que o SAF-T e o e-Fatura têm sido grandes contribuidores para esse sucesso e cruciais na luta contra a evasão e fraude fiscal.

Em consonância com os nossos entrevistados, concluimos que a relação com os contribuintes está mais próxima, nos métodos digitais, mas bastante reduzida nos métodos presenciais. Concluimos ainda que a complexidade do sistema fiscal se deve em parte às constantes alterações legislativas. Inclusivamente, complexo foi o adjetivo mais utilizado pelos nossos entrevistados para definir o sistema fiscal nacional.

**Palavras-chave:** Cumprimento fiscal; Determinantes de cumprimento fiscal; Sistema fiscal; Modelos de cumprimento; Estratégia; Autoridade Tributária.

# Abstract

The purpose of this investigation work is to analyse and reflect on the evolution of the tax authority's policy strategies and the measures implemented to foster tax compliance and reduce tax evasion and fraud.

We contribute to the literature on the topic of tax compliance, by systematising the models and variables that the literature points to as relevant to explaining taxpayers' behaviour. This has shown that models have evolved from the theory of deterrence to hybrid models, and that they now combine the theory of deterrence and behavioural. It also appears that variables that highlight the positive influence of tax compliance are age and gender, sanctions and fiscal ethics or moral behaviour.

We conclude that the Tax Authority has evolved in the strategies adopted, as they have contributed to the increase in tax revenue and tax compliance. The success of these measures is intrinsically linked to the IT tools developed. We consider that the SAF-T and e-Fatura have been major contributors to this success and crucial in the fight against tax evasion and fraud.

In line with our interviewees, we concluded that the relationship with taxpayers is closer in digital methods, but rather reduced in face-to-face methods. We also concluded that the complexity of the tax system is partly due to the constant legislative changes. Even complex, it was the adjective most used by our interviewees to define the national tax system.

**Keywords:** Tax compliance; Tax compliance determinants; Tax system; Compliance models, Strategy; Tax Authority.

# Índice

Originalidade e Direitos de Autor .....	iii
Dedicatória .....	iv
Agradecimentos.....	v
Resumo .....	vi
Abstract .....	vii
Lista de Figuras .....	x
Lista de tabelas .....	xi
Lista de siglas e acrónimos .....	xii
1. Introdução .....	1
1.1. Temática em estudo .....	1
1.2. Objetivos.....	1
1.3. Estrutura do trabalho .....	2
2. Revisão da literatura.....	4
2.1. Sistemas fiscais: enquadramento e evolução histórica .....	4
2.2. Modelos de cumprimento fiscal.....	11
2.2.1. Modelos de análise de cumprimento fiscal na ótica do contribuinte .....	14
2.2.2. Modelos de análise de cumprimento fiscal na ótica das autoridades tributárias .....	20
2.2.3. Modelo de autoavaliação das autoridades tributárias .....	25
2.3. Determinantes no estudo do cumprimento fiscal.....	27
2.3.1. Determinantes demográficos.....	28
2.3.2. Determinantes económicos .....	30
2.3.3. Determinantes comportamentais.....	32
3. Estratégia de cumprimento fiscal em Portugal .....	35
3.1. Planos estratégicos da Autoridade Tributária e Aduaneira.....	35
3.2. Medidas implementadas em Portugal .....	38
3.2.1. Medidas de âmbito legislativo.....	39
3.2.2. Medidas de âmbito operacional.....	43
3.2.3. Medidas de âmbito penal.....	45
3.2.4. Medidas de relacionamento com o contribuinte .....	46
3.2.5. Medidas de âmbito do relacionamento institucional.....	48
3.3. Modelo de cumprimento fiscal em Portugal.....	49
4. Metodologia.....	52
4.1. Metodologia de investigação.....	52

4.2. Validação dos instrumentos de recolha de dados.....	54
5. Resultado das entrevistas e inquéritos.....	55
5.1. Sistema Fiscal.....	56
5.2. Estratégia da Autoridade Tributária .....	63
6. Conclusão .....	68
Referências bibliográficas .....	70
Anexos .....	75
A - Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal .....	76
B - Efeito das variáveis no cumprimento fiscal .....	81
C - E-mail de solicitação de entrevista .....	86
D - Guião das entrevistas .....	87
E - Inquérito.....	90

# Lista de Figuras

Figura 2.1 - Percentagem do OE financiado por impostos cobrados em Portugal .....	4
Figura 2.3 - Teoria Tradicional da Mudança para a Reforma Fiscal.....	6
Figura 2.2 - Média da carga fiscal em % do PIB.....	9
Figura 2.4 - Modelo de Cumprimento de Strümpel (adaptado por Kinsey).....	15
Figura 2.5 - Modelo de Cumprimento de Fischer .....	18
Figura 2.6 - Modelo de Cumprimento de Fischer modificado por Chau e Leung .....	19
Figura 2.7 - Modelo de Cumprimento ATO.....	21
Figura 2.8 - Modelo de Cumprimento <i>Slippery Slope</i> .....	22
Figura 2.9 - Modelo de Cumprimento de Braithwhite, NZ.....	23
Figura 2.10 - Modelo de Cumprimento de <i>Inland Revenue</i> , NZ .....	24
Figura 2.11 - Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal.....	26
Figura 2.12 - Resultados das autoavaliações para os três atributos indicativos do modelo.....	27
Figura 2.13 - Impacto dos determinantes demográficos no cumprimento fiscal.....	30
Figura 2.14 - Impacto dos determinantes económicos no cumprimento fiscal .....	32
Figura 2.15 - Impacto dos determinantes comportamentais no cumprimento fiscal .....	34
Figura 3.1 - Linha temporal de implementação de medidas legislativas .....	43
Figura 3.2 - Pirâmide do Modelo de Cumprimento .....	51
Figura 5.1 - Intervalo de idade.....	55
Figura 5.2 - Como considera o nosso Sistema Fiscal atual?.....	62
Figura 5.3 - Considera que investir na literacia fiscal, desde cedo, incentivaria o cumprimento fiscal? .....	63
Figura 5.4 - Quais as variáveis que mais contribuem para o cumprimento fiscal voluntário? .....	64
Figura 5.5 - Quais as variáveis que considera mais contribuir para o incumprimento fiscal? .....	65
Figura 5.6 - Que mecanismos/ferramentas implementados pela AT contribuem para o cumprimento fiscal? ..	66

# Lista de tabelas

Tabela 2.1 - Impostos do sistema fiscal português .....	8
Tabela 2.2 - Modelos de cumprimento fiscal na ótica do contribuinte.....	19
Tabela 3.1 - Medidas de âmbito legislativo.....	39
Tabela 3.2 - Medidas de âmbito operacional .....	43
Tabela 3.3 - Medidas de âmbito penal.....	45
Tabela 3.4 - Medidas de relacionamento com o contribuinte.....	46
Tabela 3.5 - Medidas de âmbito do relacionamento institucional.....	48
Tabela 3.6 - Medidas implementadas (Qt.).....	50
Tabela 4.1 - Categorias da “Escala de <i>Likert</i> ” .....	54
Tabela 5.1 - Representação dos entrevistados.....	55
Tabela 5.2 - Caracterização das entrevistas.....	56
Tabela 5.3 - Adjetivação do sistema fiscal .....	60

## Lista de siglas e acrónimos

AT	Autoridade Tributária
ATO	<i>Australian Taxation Office</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
DMR	Declaração Mensal de Remunerações
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IS	Imposto de Selo
ITA	Inspeção Tributária e Aduaneira
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
PA	Plano de Atividades
PECFEFA	Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras
PIB	Produto Interno Bruto
RCFEFA	Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira
RITI	Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias
UE	União Europeia
UGC	Unidade dos Grandes Contribuintes
VN	Volume de negócios

# 1. Introdução

## 1.1. Temática em estudo

O estudo do (in)cumprimento fiscal, as suas teorias e as motivações dos contribuintes tem ganho relevância junto dos investigadores académicos, profissionais da área, autoridades tributárias e da classe política. Este permanente interesse, por parte das autoridades tributárias e da classe política deve-se ao facto da necessidade de arrecadação de receita, de justiça tributária (esforço equitativo) e sancionar mais eficientemente a fraude e evasão fiscal. Os investigadores, por sua vez, procuram compreender as motivações que levam o contribuinte a cumprir ou não.

Relativamente aos impostos, sendo a principal fonte de receita de que os Estados dispõem para fazer face às necessidades coletivas da sociedade, é expectável que baixos níveis de cumprimento comprometam o desenvolvimento e a qualidade de vida dos países e conseqüentemente, dos seus cidadãos. Assim torna-se crucial entender os fatores que influenciam o cumprimento e o incumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, enquanto são aplicadas estratégias e desenvolvidos programas que auxiliam na sustentabilidade dos sistemas fiscais (Alves, 2021) e na arrecadação de receitas.

As estratégias de cumprimento fiscal consistem no desenvolvimento de medidas por parte da Autoridade Tributária, muitas vezes tendo por base modelos de cumprimento desenvolvidos ao longo de décadas.

Os modelos de atuação desenvolvidos pelas autoridades tributárias deveriam incorporar a compreensão das motivações dos contribuintes, tanto em matéria de cumprimento como de incumprimento, de forma a desenvolver metodologias de atuação que permitam fomentar o cumprimento e aumentar a receita fiscal.

## 1.2. Objetivos

Um objetivo deste estudo é apresentar e sintetizar os principais modelos e estratégias de cumprimento fiscal na ótica do contribuinte e das autoridades tributárias (desenvolvidos ao longo das últimas décadas) com base na revisão da literatura.

Através da apresentação desses modelos de cumprimento, e com base em diversos estudos efetuados sobre a temática de cumprimento fiscal, faremos a exposição das

variáveis que têm impacto no cumprimento fiscal.

De forma a compreender as mudanças a que o nosso sistema fiscal tem vindo a ser sujeito nas últimas décadas, iremos sumariar as alterações, de forma a salientar as medidas mais significativas.

Temos ainda como objetivo analisar e sintetizar a estratégia e as medidas implementadas em Portugal (no sentido de aumentar o cumprimento fiscal e a receita arrecadada), bem como o dar a conhecer o Modelo utilizado pela nossa Autoridade Tributária.

Pretendemos assim, contribuir para a literatura do tema, dando uma perspetiva teórica sobre as estratégias, os modelos desenvolvidos e as variáveis que influenciam o cumprimento fiscal, perceber o modo de atuação da Autoridade Tributária em Portugal.

### **1.3. Estrutura do trabalho**

A estrutura deste trabalho encontra-se dividida em seis capítulos. No atual capítulo, a introdução, apresentamos a temática em estudo e a sua relevância, bem como os objetivos a que nos propomos.

No capítulo 2 é efetuada a revisão da literatura, onde abordamos as adaptações dos sistemas fiscais e onde se apresenta um breve resumo das reformas fiscais em Portugal. Posteriormente procede-se a uma exposição sobre o cumprimento fiscal e o seu conceito, bem como as suas diversas vertentes de investigação, tanto na ótica dos contribuintes e na ótica das autoridades tributárias. De seguida, apresentam-se os diversos modelos de cumprimento fiscal, (por ordem cronológica de forma a evidenciar as necessidades e evolução) desenvolvidos ao longo das últimas décadas. Iniciamos com os modelos na ótica do contribuinte e em seguida os modelos na ótica das autoridades tributárias. Apresentamos ainda um modelo de autoavaliação que permite às autoridades tributárias perceberem a sua posição e o que devem modificar no seu método de atuação.

Para finalizar o 2.º capítulo, apresentamos os determinantes do comportamento dos sujeitos passivos.

No capítulo 3 analisaremos as estratégias de atuação, bem como o modelo de cumprimento fiscal utilizado pela Autoridade Tributária. Tendo por bases os documentos disponibilizados pelo Governo de Portugal: Plano Estratégico Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras e Relatório de atividades desenvolvidas “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras” é possível verificar quais os principais objetivos a que a

Autoridade Tributária se propõe a cumprir e quais as medidas implementadas.

A metodologia encontra-se definida no capítulo 4 e consiste na realização de entrevistas efetuadas a um grupo de cidadãos ligados à academia, à Autoridade Tributária, profissionais da área, entre outros, de forma a perceber a sua opinião sobre os mecanismos implementados. Pretendeu-se obter as suas perspetivas da evolução do sistema fiscal em Portugal, bem como entender se consideram que as medidas implementadas pela Autoridade Tributária estão a produzir os efeitos pretendidos.

As entrevistas foram complementadas por um questionário, que permitiu aferir a opinião sobre a importância de medidas em no cumprimento fiscal em Portugal.

De referir que as entrevistas (e inquéritos) foram efetuadas com o consentimento dos entrevistados, mas sob garantia de sigilo, não são os entrevistados identificados no decorrer do trabalho.

A análise de conteúdo das entrevistas é efetuada no capítulo 5. Aqui pretendemos demonstrar a opinião que os diversos entrevistados evidenciaram sobre as temáticas abordadas na entrevista e no inquérito.

Por fim, o capítulo 6 resume as principais conclusões desta dissertação, salientando a importância da temática em estudo, os contributos e limitações para a mesma.

## 2. Revisão da literatura

### 2.1. Sistemas fiscais: enquadramento e evolução histórica

Iniciamos este subponto com a noção de imposto, a sua finalidade e a sua importância na vida dos cidadãos, evoluindo depois para o conceito de sistema fiscal.

“O imposto é uma prestação pecuniária, exigida aos particulares por via de autoridade, a título definitivo e sem contrapartida, com vista à cobertura dos encargos públicos” (Jeze, 1931, citado por Pereira, 2013, p.13). Com o passar dos anos, o conceito de imposto não mudou de forma significativa. Nabais (2014, p.38), define “o imposto como uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coativa que é devida por detentores (individuais ou coletivos) de capacidade contributiva a favor de entidades que exerçam funções ou tarefas públicas”.

Para fazer face às necessidades coletivas da população, o Estado depende, em grande parte, da receita fiscal que consegue arrecadar. Com o passar dos anos, as necessidades financeiras dos Estados têm vindo a aumentar, o que consequentemente, fez aumentar também a carga fiscal (Pereira, 2013).

Como podemos constatar na Figura 2.1, os impostos são a principal fonte de receita do Estado português.

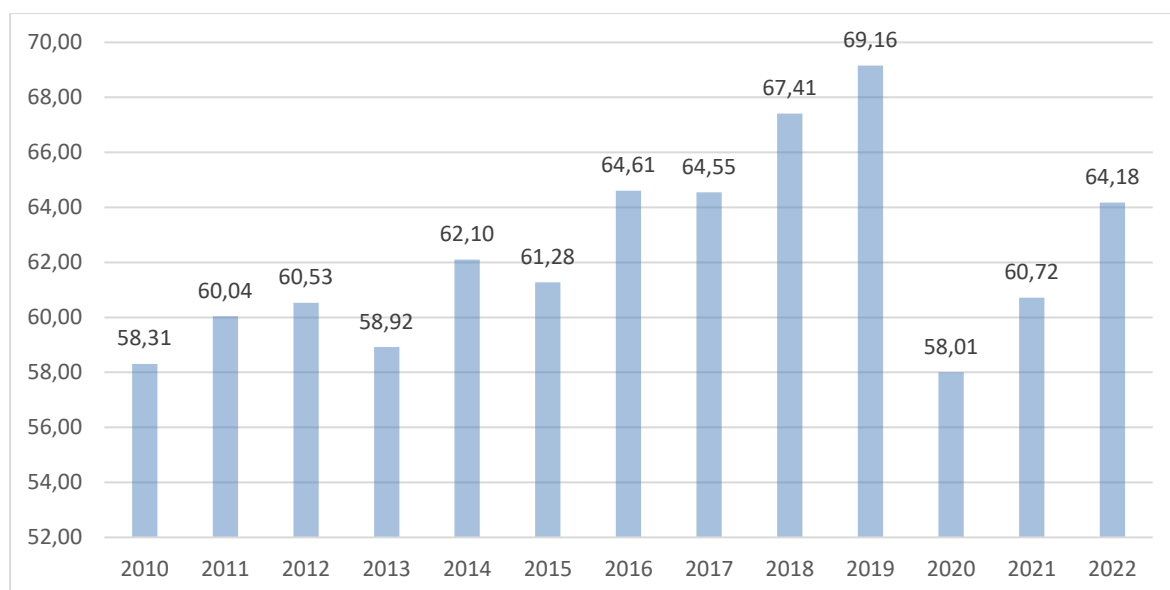


Figura 2.1 - Percentagem do OE financiado por impostos cobrados em Portugal

Fonte: INE - Elaboração própria

A queda da receita fiscal em 2020 e 2021 deveu-se ao impacto da pandemia SARS-CoV-

2 (COVID-19), em que muitos setores de atividade estiveram encerrados, houve restrições de movimentos e horários de funcionamento e, inclusivamente, estiveram suspensos os processos de execução fiscal e as cobranças coercivas de impostos, que sofreram uma descida drástica.

Ainda que, a nível mundial, se verifique uma melhoria e modernização administrativa que possibilita uma maior cobrança de receita fiscal, constata-se que esta continua a ser marcada por injustiças e desigualdade, pois continuam a ser os menos favorecidos que mais contribuem para o funcionamento da máquina fiscal (Prichard et al., 2019). Para Silva (2000), todos os cidadãos beneficiam e usufruem da atividade do Estado, pelo que todos devem contribuir para ela.

O sistema fiscal é a expressão normalmente utilizada “para designar o conjunto de impostos existentes num certo espaço, reportando-se, sobretudo, ao domínio normativo, ou seja, à legislação fiscal existente” (Pereira, 2013, p.61).

A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 103.º, estabelece que o sistema fiscal deverá visar satisfazer as necessidades financeiras do Estado, enquanto deverá promover uma repartição justa dos rendimentos e riqueza. Por sua vez, o artigo 104.º, estabelece que o imposto sobre o rendimento pessoal deverá ser único e progressivo enquanto a tributação das empresas será efetuada sobre o seu rendimento real. O património deve ser tributado de forma a fomentar a igualdade entre cidadãos, sendo que a tributação do consumo deverá onerar os bens e consumos de luxo.

De acordo com o Ministério das Finanças (1998, p.21), apenas no “final do século XIX se entendeu que o imposto haveria de ser um instrumento de justiça, proporcional à capacidade dos cidadãos, e até um meio de transformação social (no sentido da igualdade)”. Com esta nova abordagem, Portugal assistiu a transformações radicais, tanto na estrutura política como nas instituições da fiscalidade. Transformações essas que perduram até à atualidade.<sup>1</sup>

Como contribuintes que somos, desde a nascença, interessa-nos que o sistema fiscal seja justo, que não penalize os cumpridores e que não seja benevolente com os incumpridores.

Os sistemas fiscais são alvo de reformas, que são um processo estruturado, desencadeado pela insatisfação do sistema em vigor (Azevedo, 2011). Estas reformas visam, não só o aumento de receitas, mas também a sua atualização e adequação aos

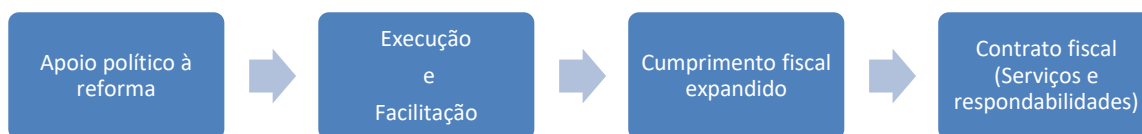
---

<sup>1</sup> Saldanha Sanches, Sousa Franco, Medina Carreira e Paulo Pitta e Cunha são alguns dos nomes que muito contribuíram para o estudo e evolução do sistema fiscal em Portugal.

desafios de cada época, tentando colmatar as dificuldades e problemas que se identificaram no passado.

Lopes (2008a) afirma que os critérios utilizados para analisar e caracterizar um sistema fiscal são: a equidade, neutralidade, facilidade de execução e simplicidade. Refere ainda que a simplicidade é cada vez mais enfatizada pelos reformadores fiscais, pois a legislação nacional complexa e extensa contribui para o aumento da elisão e evasão fiscal.

A Teoria Tradicional da Mudança para a Reforma Fiscal (Figura 2.3) representa a abordagem tradicional que visa a execução de uma reforma fiscal: contextualizar o apoio político à reforma, investir no reforço da execução e facilitação (com base na experiência internacional), crer que irá aumentar a cobrança de receitas e que conseqüentemente, resultará em benefícios públicos para o contribuinte (Prichard et al., 2019).



**Figura 2.2 - Teoria Tradicional da Mudança para a Reforma Fiscal**

Fonte: Adaptado de Prichard et al. (2019)

Segundo Prichard et al. (2019), quando os Governos envidam esforços para que seja desenvolvida confiança nos sistemas fiscais, isso poderá contribuir, direta e indiretamente, para fortalecer o contrato fiscal entre os contribuintes e as autoridades tributárias.

O contrato fiscal consiste na relação de reciprocidade existente entre o Estado e os contribuintes. Com base neste princípio, os contribuintes aceitam pagar impostos em troca dos bens e serviços públicos que recebem e usufruem (Tengs, 2020; Levi, 1988).

## **Reformas fiscais em Portugal**

No ano 1922 ocorreu a reforma fiscal a partir da qual se pode afirmar que existe o sistema fiscal português (Ministério das Finanças, 1998). Até então as normas que regulavam a incidência, a liquidação e pagamento de impostos eram dispersas, avulsas e sem qualquer sistematização.

Com esta reforma foi criado um imposto sobre o rendimento total e real das pessoas singulares e respetivos agregados familiares. No que concerne ao ramo empresarial,

foram criados dois impostos que visavam os seus rendimentos: imposto geral sobre as transações e outro sobre a aplicação de capitais. Assim, os impostos a pagar pelas empresas quase duplicaram, o que fez surgir várias vozes contra a reforma. Também existiram enormes dificuldades na execução, pois para além de declarações inexatas, eram vários os contribuintes que se recusavam a entregar a declaração de rendimentos e a autoridade tributária não dispunha de capacidade de organização para controlar e punir.

Em 1926 foi constituída uma comissão para propor as bases para uma nova reforma fiscal, que resultou na reforma fiscal de 1929, a primeira sob o crivo do Estado Novo. Para além de um imposto profissional sobre os rendimentos do trabalho (que englobava a antiga contribuição industrial sobre as profissões liberais), foram também introduzidos novos impostos sobre o consumo (sobre açúcares e os derivados de petróleo) e houve aumento das taxas de imposto de selo e dos direitos aduaneiros (Ministério das Finanças, 1998).

A reforma fiscal de 1929, mais do que inovar, pretendia disciplinar. Segundo o relatório da comissão, o pretendido era simplificar o sistema (reduzindo a complexidade da burocracia), evitar a dupla tributação e combater a fraude fiscal (Ministério das Finanças, 1964).

Cerca de 30 anos mais tarde, a reforma fiscal de 1958/1965 surge, essencialmente, devido à necessidade de desenvolvimento industrial (Ministério das Finanças, 1998). Uma das grandes inovações é o princípio da tributação do rendimento real efetivo. Foi ainda criado um imposto de mais-valias, outro sobre as transações e ainda um sobre a indústria agrícola (suspenso pouco depois). Com o agravamento das taxas progressivas com vista a redistribuir a riqueza, verificou-se um aumento da evasão fiscal (Ministério das Finanças, 1998).

Devido aos desenvolvimentos sociais em Portugal, com a Revolução de 25 de abril de 1974, o percurso desta reforma foi atribulado e alvo de sucessivas alterações. O clima político, social e económico em Portugal passava por um período de profunda mudança que necessitou de tempo para que o pensamento e o estilo de vida democrático se implementasse.

A CRP, em 1976, estabeleceu as linhas para uma nova reforma fiscal, que só ocorreu anos mais tarde.

Após a estabilização e normalização da democracia em Portugal, ocorre, provavelmente, a maior reforma fiscal. A reforma fiscal de 1984/1989 extingue os Impostos sobre as

transações, mas em contrapartida é criado o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)<sup>2</sup>. São ainda criados o Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS); o Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC); a Contribuição Autárquica; o Estatutos dos Benefícios Fiscais (reunindo diplomas dispersos); Código do Processo Tributário, entre outros (Ministério das Finanças, 1998).

Foi, portanto, a primeira reforma fiscal a ser elaborada num país livre e democrático, com os princípios da CRP de 1976 e com vista à adesão à atual União Europeia (UE), representando para Portugal o princípio da harmonização com a legislação fiscal europeia. Ambiciosa, talvez demasiado ambiciosa para a máquina fiscal existente na época, visou a criação e compilação de vários diplomas legislativos que tinham o objetivo de tributar as três vertentes principais: rendimentos, património e consumo.

A introdução do IVA em Portugal, a 1 de janeiro de 1986, não foi isenta de problemas, pois não só a Autoridade Tributária não estava preparada para a complexidade deste novo imposto, mas também a adaptação se revelou difícil para os contribuintes (Azevedo, 2011). Para os contribuintes singulares representou um impacto no seu custo de vida e redução de rendimento disponível, mas para os contribuintes coletivos revelou-se ser um imposto complexo que gerou novos desafios no cumprimento das obrigações fiscais. Aliás, foram criados regimes simplificados e regimes de isenção de imposto devido a parte do tecido empresarial ser constituído por pequenos negócios comerciais, industriais e agrícolas (Azevedo, 2011).

Com várias atualizações de forma a fazer face aos constantes desafios, são essencialmente os Códigos criados nesta reforma fiscal que continuam em vigor. Apresenta-se de seguida uma lista (Tabela 2.1), não exaustiva, dos impostos em vigor atualmente:

**Tabela 2.1 - Impostos do sistema fiscal português**

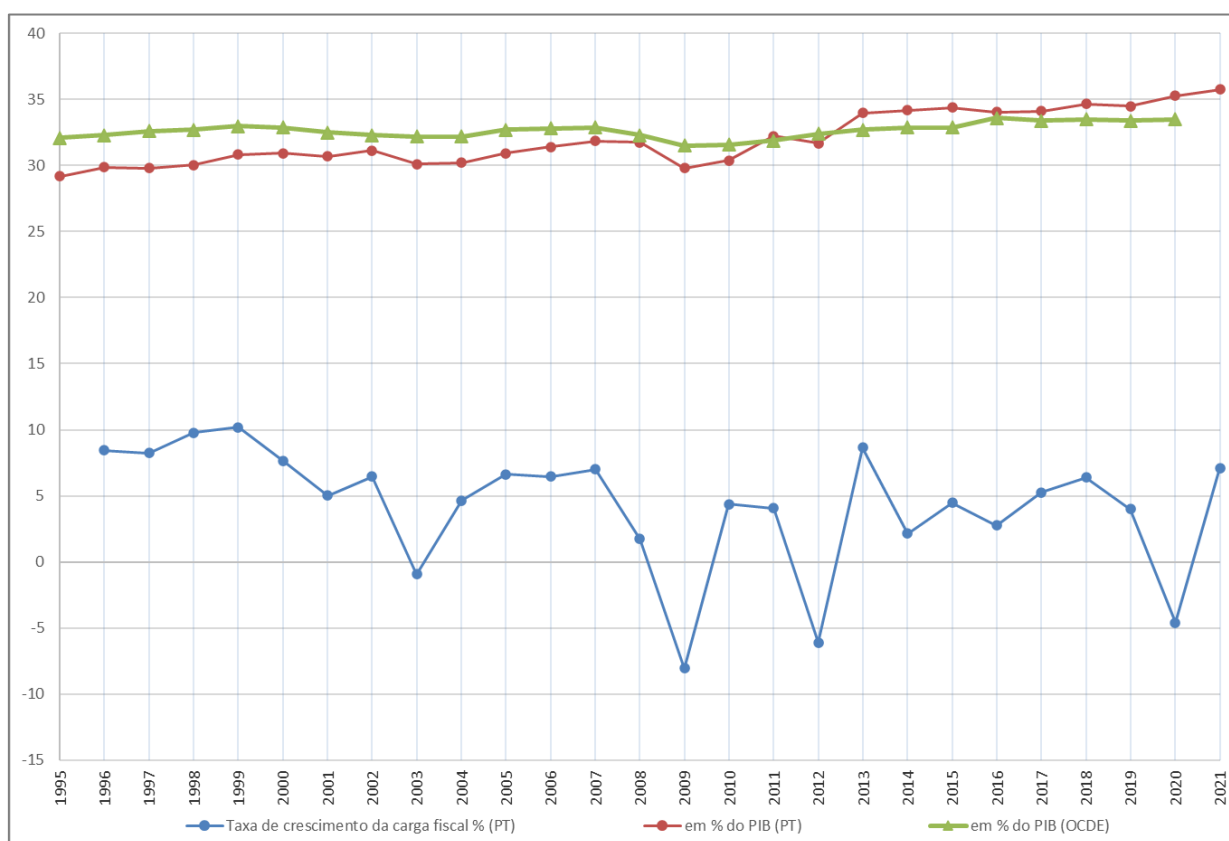
Impostos sobre o rendimento	Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (CIRS) Imposto sobre o rendimento de pessoas Coletivas (CIRC)
Impostos sobre o consumo	Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias (RITI) Impostos Especiais de Consumo (CIEC)
Impostos sobre o Património	Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT) Imposto sobre Veículos (CISV) Imposto Único de Circulação (CIUC)

<sup>2</sup> O IVA tem origem no pedido de adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, que impõe a adoção deste imposto a todos os seus Estados Membros

	Imposto de Selo (CIS) Regulamento das Contribuições Especiais (RCE) Imposto Especial de Jogo (IEJ) Imposto Especial de Jogo Online (IEJO)
Outra legislação	Regimes da Contribuição e do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário Regime da Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético

Os desafios que se colocam aos sistemas fiscais não se encerram nas fronteiras de cada país. Por esse motivo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), trabalha em conjunto com os governos dos diversos países, com o intuito de criar medidas que visem, não só, mas também a redução da evasão fiscal internacional. Foram vinte os países que, em Paris, assinaram a convenção de constituição da OCDE em 1960, mas desde então, mais 18 países aderiram.

Nos dados disponíveis desde 1995, verifica-se que a carga fiscal de Portugal se encontrava abaixo da média dos países da OCDE (Figura 2.2). Essa situação inverteu-se a partir de 2013, enquanto a média dos países da OCDE apresentam uma tendência constante e a carga fiscal em Portugal manteve uma trajetória crescente.



**Figura 2.3 - Média da carga fiscal em % do PIB**

Fontes: INE e OCDE - Elaboração própria

Verifica-se que o ano de 2021 apresenta a maior carga fiscal de sempre, a representar 35,8% do Produto Interno Bruto (PIB).

De salientar que a subida da carga fiscal, conforme se pode verificar na Figura 2.2, ocorre após o pedido de assistência (em 2011) levada a cabo por Portugal ao Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia (geralmente designado de Troika).

O sistema fiscal deparou-se com desafios transversais a várias reformas: incapacidade de controlar, punir, declarações inexatas ou não entregues, sistema complexo e burocrático, etc. No entanto, nas últimas décadas, assistiu-se a uma enorme transformação, devido essencialmente às tecnologias de informação. A informatização representou um desafio e uma oportunidade, tanto para os contribuintes como para os trabalhadores da Autoridades Tributária.

Apesar da consciente necessidade de simplificação, os sistemas fiscais continuam em crescente complexidade, com constantes atualizações e publicações de nova e dispersa legislação. Num estudo levado a cabo por Borrego et al. (2015), os profissionais de contabilidade em Portugal (atualmente designados de Contabilistas Certificados) percecionam (89,1%) que o sistema fiscal nacional é de elevada complexidade e que isso se deve à volatilidade das leis (88,4%), às leis dispersas por vários diplomas (86,1%), à ambiguidade da linguagem fiscal (80,1%), entre outros fatores.

Com 15 anos de existência, o Observatório da Competitividade Fiscal “tem-se assumido como um barómetro da perceção que as empresas têm das políticas fiscais adotadas pelos diversos Governos e dos seus efeitos ao nível da competitividade das empresas portuguesas” (Deloitte, 2022, p.2). No inquérito elaborado pelo Observatório da Competitividade Fiscal, 84% dos inquiridos considera que para o sistema fiscal português ser mais competitivo, deve ser menos complexo. De referir que esta tem sido a opção que nos últimos anos tem obtido o maior número de respostas e que inclusivamente tem vindo a aumentar. A promoção de uma maior estabilidade da lei fiscal surge com 65% (Deloitte, 2022, p.50).

Para Dom et al. (2022) existem evidências que quanto maior a confiança no sistema fiscal, maior a voluntariedade em pagar impostos e apoiar reformas fiscais. No entanto, refere ainda que reformas fiscais nem sempre se traduzem em maiores receitas fiscais. É evidente que existe a necessidade de o Estado arrecadar mais receita, mas devem ser envidados esforços para que isso seja efetuado da maneira correta de forma a não fomentar a desigualdade.

Apesar das medidas elaboradas pelas diversas autoridades tributárias, a receita fiscal, na maioria dos países, continua a ser uma preocupação em virtude das crescentes necessidades do Estado e da sociedade em geral.

Para fazer face a essas necessidades, aumentou o interesse no comportamento dos contribuintes, o que os motiva ou não a cumprir voluntariamente e fez surgir modelos de cumprimento fiscal. Estes modelos procuram compreender as atitudes e motivações, podendo assim as autoridades tributárias atuar de forma a baixar o incumprimento.

## **2.2. Modelos de cumprimento fiscal**

Embora seja dito com frequência que as duas coisas que temos certas na vida sejam a morte e os impostos, Alm (2019) afirma que, pelo menos, no que diz respeito aos impostos há forma de os evitar, enquanto em relação à morte não há essa possibilidade. Existem formas legais de reduzir os impostos a pagar (planeamento fiscal), mas também existe a evasão e fraude fiscal, que consiste em ações levadas a cabo por indivíduos, de forma intencional e ilegal, com o propósito de reduzir e evitar o pagamento de impostos (Alm, 2019).

Surge, assim, a importância do estudo e compreensão do cumprimento fiscal.

Para a OCDE (1999), o conceito de cumprimento fiscal divide-se em duas categorias: o cumprimento administrativo e o cumprimento técnico. O cumprimento administrativo refere-se ao registo, apresentação das obrigações acessórias e pagamento do imposto devido. Por sua vez, o cumprimento técnico concerne o cálculo correto do imposto a liquidar.

Os contribuintes estão obrigados a quatro tarefas: registarem-se no sistema (atualmente, em Portugal, existe a preocupação de pedir o número de identificação fiscal à nascença); apresentar atempadamente as informações e declarações fiscais; declarar todos os rendimentos com veracidade e de forma correta e finalmente, pagar atempadamente os valores devidos. Se falhar em alguma destas tarefas, o contribuinte fica em incumprimento (OCDE, 2004).

Ou seja, o cumprimento fiscal, abarca um variado leque de operações (Lopes, 2008b) e pode ser definido como o facto de o contribuinte cumprir de forma voluntária as suas obrigações fiscais, desde as obrigações acessórias ao pagamento do imposto devido.

O objetivo principal das autoridades tributárias é, de acordo com as leis em vigor, arrecadar receita fiscal. Para que não exista incumprimento, seja por ignorância,

descuido ou evasão, as administrações devem implementar estratégias que reduzam o incumprimento ao mínimo (OCDE, 2004).

Melhorar o cumprimento fiscal obriga à existência de um compromisso e esforço a longo prazo, que implica reforçar e agilizar a cobrança de receitas e as capacidades das autoridades tributárias. Desta forma, o quadro jurídico e o sistema judicial devem garantir os poderes necessários para a resolução das contendas existentes (Russell, 2010).

Para Russell (2010, p.3), um programa típico de cumprimento fiscal tem como objetivo incentivar e atingir uma maior taxa de cumprimento voluntário entre os contribuintes, pelo que deve ter as seguintes características:

- Tem de ser estruturado conforme o segmento da economia a que se destina: particulares, micro e pequenas empresas; médias empresas; grandes empresas; organizações sem fins lucrativos e organizações governamentais;
- Para cada segmento, o programa deve resumir o ambiente económico e as receitas (quantidade e natureza de contribuintes, total das receitas fiscais, número de pessoas empregadas, etc.);
- O programa deve abordar os riscos de cada imposto em vigor, nos respetivos segmentos;
- O programa deve descrever a conformidade e os riscos específicos para cada segmento de contribuintes e como a Autoridade Tributária pretende resolver essas problemáticas;
- O programa deve ainda registar a quantidade e as diferentes iniciativas planeadas para o ano seguinte, referente a cada segmento de contribuintes;
- Devem ser apresentados relatórios sobre as atividades planeadas que foram concretizadas. Esta atividade fomenta a confiança dos contribuintes no sistema fiscal.

Russell (2010) esclarece ainda que um programa de cumprimento fiscal é composto por oito etapas: avaliação dos resultados do cumprimento, compreensão do contexto operacional, identificação dos riscos, avaliação e priorização dos riscos, análise do comportamento de cumprimento, determinar estratégias de abordagem, documentar o processo e por fim, monitorizar o desempenho e avaliar os resultados.

A análise de programas de cumprimento fiscal, bem como as diversas etapas do seu desenvolvimento ajudarão a compreender todo o caminho que as autoridades tributárias têm percorrido e os desafios com que se depararam e irão deparar, tendo em vista a diminuição da evasão e o aumento do cumprimento fiscal voluntário.

Assim, o propósito de um programa de cumprimento consiste na identificação e resposta aos riscos mais significativos que um sistema fiscal enfrenta e na criação de um conjunto de medidas que visam resolver o problema do incumprimento na sua raiz. Desta forma é possível, às autoridades tributárias, alocarem os seus recursos de forma mais racional (Russell, 2010).

As autoridades tributárias, para facilitar e promover o cumprimento voluntário, têm como objetivos (Prichard et al., 2019):

- a) não só simplificar os sistemas fiscais, mas também os requisitos de apresentação de relatórios;
- b) facilitar ao contribuinte o acesso à informação sobre as suas dívidas fiscais;
- c) disponibilizar apoio e aconselhamento;
- d) facultar o acesso a canais simplificados de pagamentos de impostos (nos bancos, através da internet, etc.);
- e) reduzir a interação presencial com os inspetores tributários, de forma a reduzir os atrasos e os abusos.

Segundo Majdanska e Schoueri (2017), para que as autoridades tributárias consigam entender as deficiências do seu sistema fiscal, têm primeiro de conseguir estimar o diferencial entre a receita fiscal recebida e a que deveria ter sido recebida caso não existisse evasão (*tax gap*). Só assim poderão começar a adaptar-se e estruturar-se de forma a tornar o seu sistema fiscal mais eficiente.

Quando as obrigações de cumprimento são complexas, originam custos para os contribuintes. Estes custos podem ser considerados um desperdício de recursos económicos, pois não se traduzem em qualquer benefício para as autoridades fiscais (Eichfelder e Vaillancourt, 2014), nem para os contribuintes. Nesta perspetiva, a redução da complexidade pode-se considerar um instrumento facilitador de cumprimento fiscal e de eliminação de custos desnecessários que não beneficiam quaisquer das partes.

No geral, as autoridades tributárias reconhecem essa necessidade de reduzir os custos de cumprimento e as tecnologias de informação desempenham um papel crucial no cumprimento fiscal (Russell, 2010). Exemplo disso são o pré-preenchimento das declarações, pagamento por débito direto e MbWay, a disponibilização de canais de comunicação (no caso de Portugal, o e-balcão é um bom exemplo de uma dessas medidas), o cruzamento de dados com entre várias entidades, etc.

### **2.2.1. Modelos de análise de cumprimento fiscal na ótica do contribuinte**

Os principais estudos sobre cumprimento fiscal, na perspetiva do contribuinte, como já referido, dividem-se nos modelos de dissuasão económica e nos de abordagem comportamental (psicologias sociais e fiscais).

Os modelos de dissuasão económica são comumente utilizados para estudar a evasão fiscal e o cumprimento, de uma perspetiva teórica (Devos, 2013). Os fatores estudados nos modelos de dissuasão económica incluem: complexidade do sistema fiscal, nível de informação sobre receitas, ocultação e comunicação de informações, probabilidade de auditoria, multas por incumprimento, etc. (Devos, 2013).

Os modelos de psicologia social e os modelos de psicologia fiscal focam-se nas variáveis psicológicas que incluem os valores morais e a perceção de justiça do sistema fiscal e das autoridades fiscais (Devos, 2013).

De seguida, iremos apresentar, cronologicamente, uma síntese de modelos e/ou estudos de cumprimento fiscal, na perspetiva do contribuinte, desenvolvidos ao longo das últimas décadas.

#### **Modelo de Becker**

O Modelo de Becker, de 1968, consiste num modelo matemático, em que é assumido que a atividade criminal é uma decisão pessoal e racional. O criminoso calcula os benefícios e os custos que poderão advir da prática de um crime e decide como atuar em função do resultado que calcula (Sá, 2013). Ainda de acordo com Sá (2013), estamos no âmbito da teoria da dissuasão, pois o contribuinte encontra-se numa situação de escolha.

Becker contribuiu para demonstrar que para combater o comportamento ilegal é necessária uma ótima alocação de recursos. Assim, como a economia foi desenvolvida para lidar com a alocação de recursos, um modelo económico torna-se aplicável e enriquece a análise de comportamentos ilegais (Becker, 1968, p.45). Ou seja, a aplicabilidade de modelos económicos no estudo do cumprimento fiscal possibilita uma melhor análise sobre o que motiva ou não os contribuintes a optar por uma atitude ilegal, quais os custos (pessoais e para a sociedade), etc.

O Modelo de Becker influenciou outros investigadores que estudaram o cumprimento fiscal utilizando a abordagem económica.

## Modelo de cumprimento de Strümpel

O modelo de cumprimento de Strümpel, formulado em 1969, foi um dos primeiros modelos de psicologia fiscal a ser desenvolvido. O modelo (Figura 2.4), composto por 3 variáveis, tem duas variáveis principais que correspondem à rigidez de avaliação do sistema fiscal e à vontade de cooperar dos contribuintes (Alves, 2021).

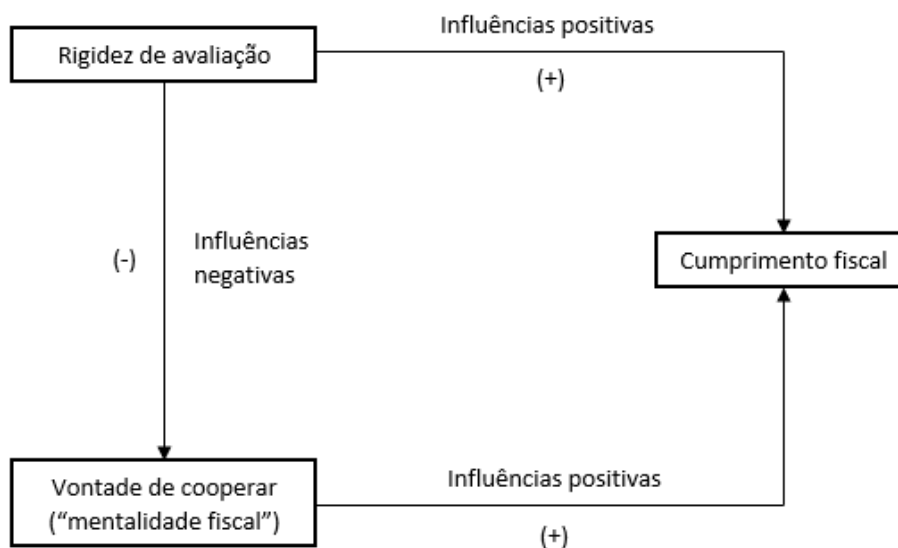


Figura 2.4 - Modelo de Cumprimento de Strümpel (adaptado por Kinsey)

Fonte: Adaptado de Alves (2021)

A variável “rigidez de avaliação” mede o montante dos impostos e o nível das coimas fiscais, o processo de avaliação e mede ainda o nível de burocracia existente no processo de envolvimento com as autoridades tributárias. A segunda variável, a “vontade de cooperar” refere-se às atitudes individuais e à perceção do sistema fiscal (Devos, 2013).

Posteriormente, em 1986, Kinsey analisou o modelo de Strümpel, interpretando a variável “vontade de cooperar” como influenciando positivamente o cumprimento fiscal. Na variável “rigidez de avaliação”, Kinsey conclui que a mesma assume dois efeitos opostos:

- 1) um efeito positivo direto no cumprimento das obrigações fiscais, influenciado pela taxa de imposto, o montante das sanções e outras variáveis económicas que produzem um efeito dissuasor na evasão fiscal (Devos, 2013);
- 2) um efeito negativo sobre a variável “vontade de cooperar”, em que o comportamento poderá ser influenciado pela burocracia do processo de pagamento de impostos ou por outras variáveis não económicas (Devos, 2013).

A Figura 2.4 apresenta o modelo de Strümpel, de acordo com a interpretação e análise de Kinsey (1986).

### **Modelo de Allingham e Sandmo (AS)**

Desenvolvido em 1972 e influenciado pelo modelo de Becker, o modelo económico de Allingham e Sandmo (AS) é, de acordo com Sá (2013, p.29), o “primeiro modelo teórico formal explicativo do comportamento do contribuinte”.

O modelo AS explica a atitude de incumprimento fiscal com base em duas variáveis exógenas: a probabilidade de deteção (determinada pela frequência de fiscalizações) e as sanções aplicadas pela infração.

O modelo pressupõe que o comportamento do contribuinte é analisado aquando do preenchimento da declaração de rendimentos e que todo o rendimento do contribuinte é desconhecido pelas autoridades tributárias. Este pressuposto não se aplica, na maioria das situações, em Portugal (devido a parte dos rendimentos serem comunicados pela entidade empregadora). Inclusivamente, não deverá ser aplicado em muitos países, pois a evolução tecnológica que ocorreu após 1972 permite o cruzamento de informação que não existia à data. Este facto origina a que parte significativa dos rendimentos não possa ser ocultada, sob pena de ser detetada quase no imediato.

### **Modelo de Yitzhaki**

Em 1974, Yitzhaki efetuou uma revisão do modelo económico de AS e afastou-se um pouco do mesmo.

No Modelo de AS, os contribuintes devem pagar uma determinada taxa de penalização sobre o rendimento não declarado. Com base neste pressuposto, quando a taxa de imposto aumenta vão existir dois efeitos opostos (Yitzhaki, 1974): um rendimento (impostos mais elevados, não só reduzem o rendimento disponível como reduzem a propensão para correr riscos) e um efeito de substituição (pode incentivar a fraude, pois taxas marginais de imposto mais elevadas trazem maior benefício económico na fraude).

Yitzhaki explica que o modelo AS assenta no facto de a sanção ser imposta ao rendimento não declarado, mas que caso a sanção fosse imposta ao valor do imposto em falta (como acontecia na lei fiscal da América e de Israel), o efeito de substituição deixa de existir.

A subida da taxa de imposto traduz-se num aumento do efeito marginal da fraude, originando uma maior poupança de impostos. Mas assim existe também um aumento do

custo marginal de expectativas de sanções mais elevadas. Num ponto ótimo, os dois efeitos anulam-se, restando apenas o efeito rendimento.

Yitzhaki (1974) conclui que se a penalização for sobre o imposto em falta, um aumento da taxa de imposto resulta num maior nível de rendimento declarado e na diminuição da fraude fiscal.

### **Jackson e Milliron**

Em 1986, Jackson e Milliron realizaram uma abrangente e sistematizada revisão da literatura existente sobre cumprimento fiscal e identificaram 14 determinantes de fraude fiscal. Os determinantes identificados foram agrupados em três categorias: determinantes demográficos (que incluem as variáveis: idade, género, nível de educação e ocupação); determinantes económicos (que incluem as variáveis nível de rendimento, fonte do rendimento, taxa de imposto marginal, sanções e probabilidade de deteção); e os determinantes comportamentais (que incluem as variáveis equidade, complexidade, contactos com a administração fiscal, comportamento dos pares e ética ou moral tributária).

Jackson e Milliron (1986) afirmam que a equidade fiscal dispõe de duas dimensões fundamentais: a primeira está relacionada com os benefícios custeados pelos impostos e a segunda relaciona-se com a equidade dos encargos fiscais entre contribuintes. Assim, a falta de equidade do sistema fiscal poderá originar a perceção, por parte de alguns contribuintes, de que contribuem mais e que a reciprocidade entre impostos pagos e benefícios que usufruem está desequilibrada.

Segundo Devos (2013), Jackson e Milliron concluíram que o custo social das sanções poderá superar os benefícios. Ou seja, os contribuintes (enquanto grupo) poderão alienar-se se as sanções forem demasiado severas, obtendo-se assim um antagonismo geral e desrespeito pela lei.

O estudo desenvolvido por Jackson e Milliron, bem como os determinantes identificados revelaram-se de extrema importância para a investigação da temática, sendo utilizadas em estudos posteriores.

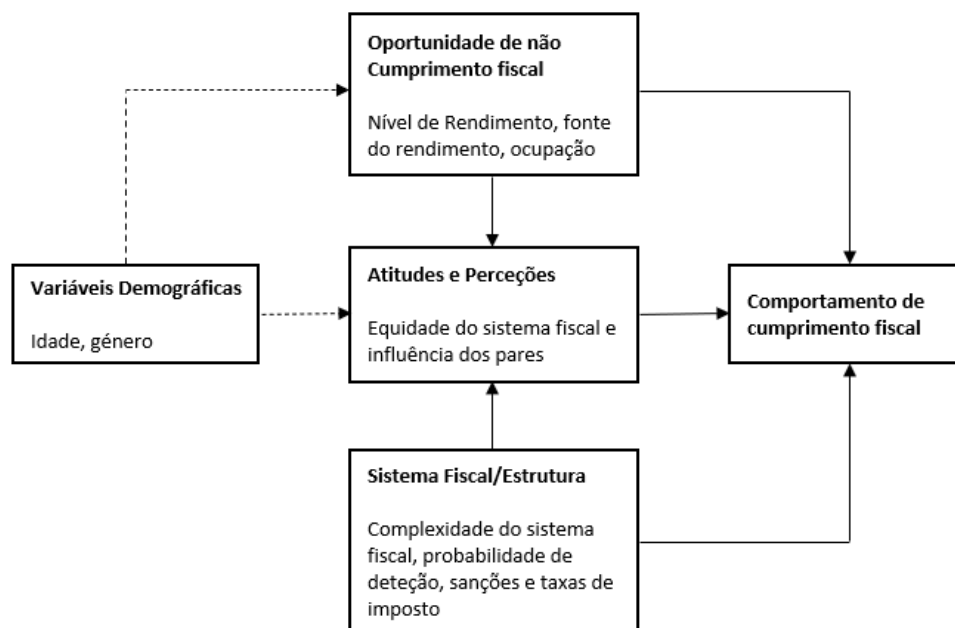
### **Modelo de cumprimento de Fischer**

Como mencionado, os determinantes identificados por Jackson e Milliron (1986), foram utilizados em estudos posteriores.

É o caso do modelo de Fischer (Fischer et al., 1992), que agrupa os determinantes em 4 categorias: das variáveis demográficas (que incluem as variáveis idade, género); das variáveis da oportunidade de não cumprimento fiscal (que incluem as variáveis educação, nível de rendimento, fonte do rendimento e ocupação); a categoria das atitudes e perceções (as variáveis ética, equidade do sistema fiscal e a influência dos pares); e por fim, a categoria do sistema/estrutura fiscal (que incluem as variáveis complexidade do sistema fiscal, probabilidade de deteção, sanções e taxa de imposto).

Com o modelo de Fischer passou a existir um quadro concetual que incorpora fatores socioeconómicos e psicológicos na decisão de cumprimento fiscal. Ao contrário de Jackson e Milliron (1986), o Modelo de Fischer não considerava a ética ou moral tributária, nem os contactos entre o contribuinte e a administração fiscal.

Na Figura 2.5 podemos verificar, esquematicamente, a relação entre as quatro categorias e as variáveis identificadas.



**Figura 2.5 - Modelo de Cumprimento de Fischer**

Fonte: Adaptado de Sá (2013, p.38)

Podemos verificar que as variáveis demográficas afetam, ainda que indiretamente, o cumprimento fiscal, pois tem impacto nas oportunidades de não cumprimento fiscal e nas atitudes e perceções dos indivíduos. As restantes variáveis afetam, diretamente, o nível de cumprimento fiscal, ou indiretamente através das variáveis de atitudes e perceções (Figura 2.5).

Anos mais tarde, Chau e Leung (2009) sugerem um refinamento parcial do Modelo de Fischer, através da incorporação de um fator de envolventes externa (a cultura) e o efeito

da sua interação entre a oportunidade de não cumprimento fiscal e o sistema fiscal (Figura 2.6). A cultura, segundo Chau e Leung (2009) é um fator poderoso que tem um impacto significativo no cumprimento do contribuinte. Diferentes valores éticos e normas sociais irão originar diferentes incentivos ao cumprimento das obrigações fiscais.

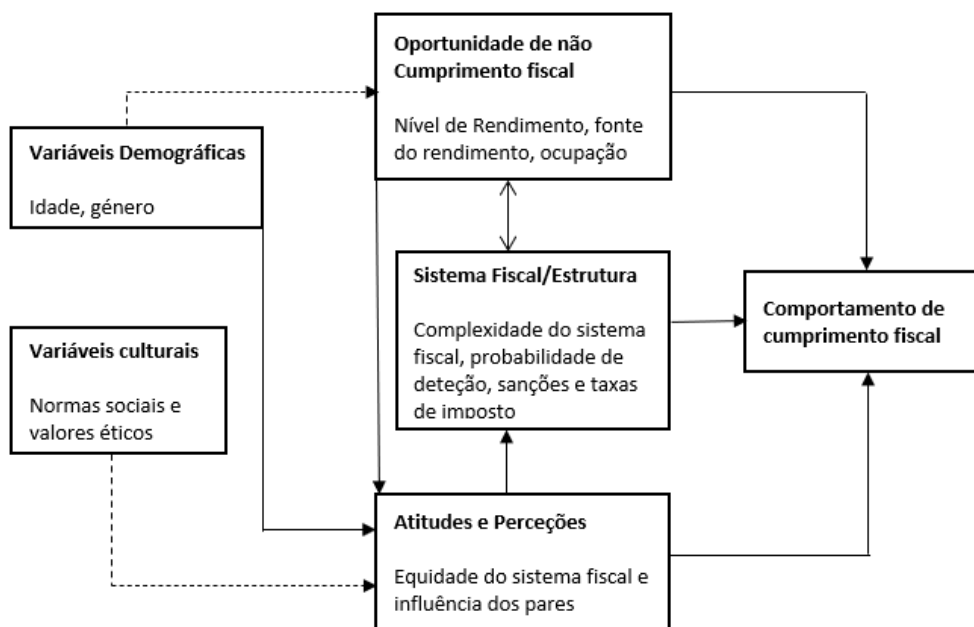


Figura 2.6 - Modelo de Cumprimento de Fischer modificado por Chau e Leung

Fonte: Adaptado de Sá (2013, p.39)

Chau e Leung (2009) ressaltam que existem poucos trabalhos que façam uma pesquisa comparativa de cumprimento fiscal entre diferentes culturas. Diferentes culturas resultarão em diferentes incentivos e oportunidades de cumprimento ou evasão fiscal.

Na tabela 2.2 sintetizamos os modelos apresentados por tipo e teoria. Como mencionado, o Modelo de Fischer é composto por fatores socioeconómicos e psicológicos, pelo que designamos de modelo híbrido.

Tabela 2.2 - Modelos de cumprimento fiscal na ótica do contribuinte

Ano	Modelo	Tipo de modelo	Teoria
1968	Becker	Modelo económico	Teoria da dissuasão
1969	Strümpel	Modelo comportamental	Teoria da psicologia fiscal
1972	Allingham e Sandmo	Modelo económico	Teoria da dissuasão
1974	Yitzhaki	Modelo económico	Teoria da dissuasão
1986	Jackson e Milliron	Modelo comportamental	--
1992	Fischer	Modelo híbrido	Dissuasão/Comportamental
2009	Fischer modificado	Modelo híbrido	Dissuasão/Comportamental

Podemos constatar que, mais recentemente, as evoluções dos modelos demonstram a tendência para modelos híbridos, que aliam a teoria da dissuasão e a comportamental.

### **2.2.2. Modelos de análise de cumprimento fiscal na ótica das autoridades tributárias**

As autoridades tributárias, cada vez mais conscientes da necessidade de incentivar o cumprimento fiscal voluntário e da importância da relação com o contribuinte, desenvolveram modelos com linhas orientadoras de atuação.

#### **Modelo de Cumprimento ATO (Australian Taxation Office)**

No final da década de 90 do século passado a *Australian Taxation Office* (ATO) implementou uma reforma do seu sistema fiscal, com o intuito de promover o cumprimento voluntário por parte dos seus cidadãos (Braithwaite<sup>3</sup>, 2003).

No cerne desta reforma fiscal estava a relação entre a ATO e os contribuintes australianos. Nesta relação, a ATO deveria ser:

- a) profissional, responsiva, justa, aberta e disposta a ajudar os contribuintes a cumprir com as suas obrigações fiscais;
- b) eficaz a punir quem intencionalmente não cumpriu as suas obrigações e assim;
- c) ganhar a confiança, o apoio e o respeito dos contribuintes (Braithwaite, 2003).

O Modelo de Cumprimento ATO (Figura 2.7), baseou-se no trabalho de um grupo de investigadores da *Australian National University* e na pesquisa efetuada em literatura de cumprimento fiscal.

---

<sup>3</sup> Valerie Braithwaite, que integrou o referido grupo de trabalho da ATO que procedeu às reformas na década de 90 do século passado.



**Figura 2.7 - Modelo de Cumprimento ATO**

Fonte: Adaptado de Braithwaite (2003)

No lado direito da pirâmide encontram-se as estratégias de regulação devido às posturas de resistência por parte dos contribuintes. Aqui o contribuinte mostra desrespeito e desprezo pelo sistema fiscal, dificultando o trabalho do inspetor tributário, que assim precisa de uma estratégia de forma a fomentar a cooperação.

Os modelos de cumprimento baseados em pirâmides partem de dois princípios básicos (Braithwaite, 2003):

- 1) que a maior parte da população encontra-se na base da pirâmide e que assim os custos de cumprimento são mais reduzidos, permitindo a alocação de custos à parcela mais reduzida que se encontra nos níveis superiores da pirâmide; e
- 2) que é exigido à Autoridade Tributária a capacidade e prontidão para detetar e acompanhar o incumprimento, elevando os custos para o contribuinte incumpridor até ao limite, se necessário.

Um dos maiores desafios que a ATO enfrentou para implementar o modelo foi convencer os inspetores tributários de que as suas intervenções e funções seriam melhoradas e não diminuídas (Hodson, 2018).

### Modelo de Cumprimento *Slippery Slope*

O Modelo de Cumprimento *Slippery Slope* (declive escorregadio) é apresentado por Kirchler et al. (2008), o qual parte do pressuposto que o clima fiscal varia continuamente entre dois tipos: clima antagónico e clima sinérgico; sendo que no primeiro os contribuintes e a Autoridade Tributária confrontam-se (existe distanciamento social, com pouco respeito e poucos sentimentos positivos entre ambos) e no segundo colaboram (existe a perceção de que a Autoridade Tributária presta um serviço à comunidade e faz parte da mesma).

Tal como em outros modelos de cumprimento fiscal, o *Slippery Slope* utiliza fatores como: probabilidade de auditoria, sanções, taxa de imposto, conhecimento e participação subjetiva em matéria fiscal, atitudes em relação aos impostos, normas pessoais, normas sociais, normas nacionais e equidade percecionada.

De acordo com a Figura 2.8, quando a confiança nas autoridades é reduzida e o seu poder é fraco, os contribuintes podem tentar maximizar os seus resultados, reduzindo o seu cumprimento fiscal.

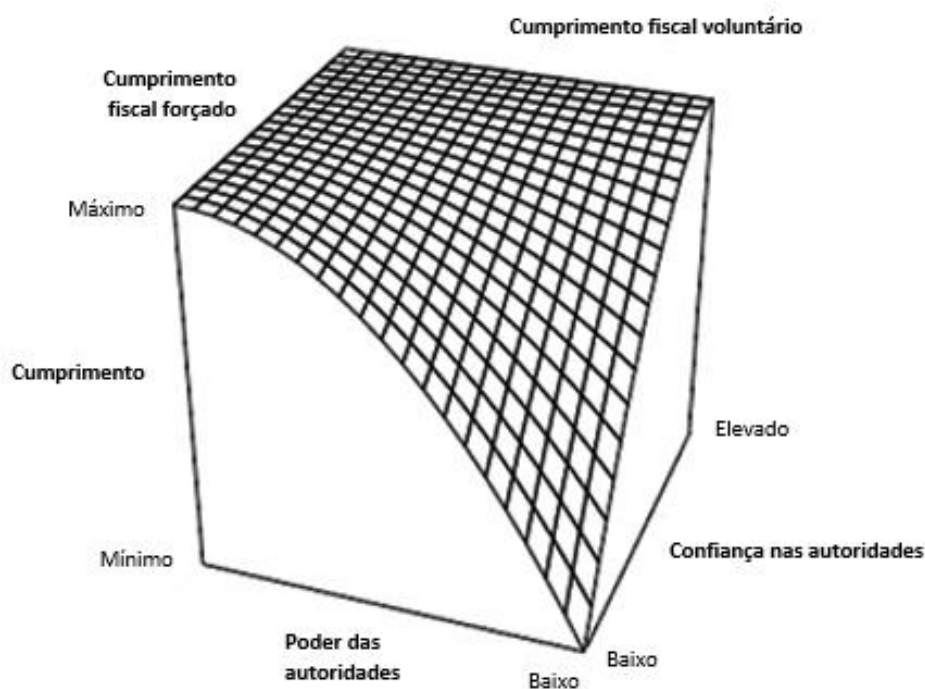


Figura 2.8 - Modelo de Cumprimento *Slippery Slope*

Fonte: Adaptado de Kirchler et al. (2008)

Segundo Kirchler et al. (2008), a margem esquerda (Figura 2.8) representa que ao longo da dimensão do poder, em condições de baixa confiança, a conformidade aumenta com o poder das autoridades em aumentar as probabilidades de auditoria, de deteção e de

aplicação de coimas severas. Na dimensão da confiança, em que existem condições de poder reduzido, o cumprimento aumenta consoante o nível de confiança. Os maiores níveis de cumprimento podem advir de forte poder das autoridades, bem como elevada confiança nas mesmas; sendo que as dimensões de poder e confiança moderam-se simultaneamente.

Anos mais tarde, Prinz et al. (2013) fizeram uma tentativa de formalização do modelo, partindo dos pressupostos de que os contribuintes seguem duas motivações diferentes para o cumprimento. Em primeiro lugar, foi assumido que existe um grupo de contribuintes, cujo cumprimento é impulsionado, principalmente, pelas medidas clássicas de dissuasão, como sugerido no modelo económico AS. Em segundo lugar foi assumido que existe outro grupo de contribuintes que cumpre porque se sentem moralmente obrigados.

### Modelo de Cumprimento de *Inland Revenue*, NZ

A autoridade tributária da Nova Zelândia adotou o modelo de cumprimento desenvolvido por Braithwaite (Hodson, 2018). Apresentado em 2001, o modelo (Figura 2.9) alterou a forma como a *Inland Revenue* (autoridade tributária da Nova Zelândia) idealizava a sua abordagem de cumprimento.



Figura 2.9 - Modelo de Cumprimento de Braithwhite, NZ

Fonte: Adaptado de Hodson (2018)

Com a implementação do modelo, que parte da premissa que a maior parte da população “quer cumprir”, a *Inland Revenue* transformou-se mais num serviço do que propriamente numa organização (Hodson, 2018).

A autoridade tributária neozelandesa sentiu necessidade de evoluir, pois no modelo de

Braithwhite (Figura 2.9) não existe a “prevenção”. Para a *Inland Revenue*, mais do que reagir a comportamentos não conformes, era importante impedi-los de acontecer.

O modelo esteve implementado entre os anos de 2001 e 2015, sendo então substituído por um novo modelo circular (Hodson, 2018).

O novo modelo circular (Figura 2.10), de certa forma, une o aspeto BISEP<sup>4</sup> e a pirâmide de Braithwhite num só. A forma do modelo foi propositada, pois apesar de se tornar mais complicado visualmente, era importante que os funcionários fiscais não pudessem simplificar e concentrar-se apenas num aspeto.



Figura 2.10 - Modelo de Cumprimento de *Inland Revenue*, NZ

Fonte: Hodson (2018, p.193)

O Modelo de Cumprimento de *Inland Revenue*, consiste em várias rodas em torno do centro que é o “cliente”. A Roda de Mudança de Comportamento consiste em três camadas (capacidade, oportunidade, motivação). Na Roda dos Princípios é possível encontrar cinco princípios fundamentais da abordagem de conformidade da *Inland Revenue* (criar a conformidade desde o início, tornar o cumprimento mais fácil e o incumprimento difícil, proporcionar certeza, influenciar as normas, compreender e

<sup>4</sup> BISEP corresponde à parte circular do modelo de Braithwhite: *Business, Industry, Sociological, Economic and Psychological* (Negócios, Indústria, Sociológica, Económica e Psicológica).

envolver o cliente e *stakeholders*). Por fim, na camada exterior, encontra-se a Roda de Atividade onde constam sete abordagens chave que podem ser utilizadas para implementar estratégias para um ou para um grupo de clientes (impor, educar, design, legislar, colaborar, analisar, serviço).

Com este modelo a *Inland Revenue* pretendia uma compreensão mais profunda dos fatores que modelam o comportamento do cliente.

De seguida e após a apresentação de modelos na ótica do contribuinte e outros na ótica da Autoridade tributária, iremos apresentar um modelo que permite que as autoridades tributárias se autoavaliem de forma a entenderem onde se posicionam ao nível da maturidade e onde deverão alterar a sua metodologia para obter melhores resultados.

### **2.2.3. Modelo de autoavaliação das autoridades tributárias**

Os modelos apresentados anteriormente têm permitido às autoridades tributárias conhecer o comportamento dos contribuintes e estabelecer com eles uma relação que foi mudando consoante o tempo e as necessidades de parte a parte.

É assim importante para as autoridades tributárias aferir se estão, não só a atuar de forma eficaz, mas também identificarem os pontos a melhorar.

### **Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal**

No ano de 2019 a OCDE apresentou o Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal, cujos objetivos são: possibilitar que as autoridades tributárias se autoavaliem através de debates internos; proporcionar aos dirigentes superiores das autoridades tributárias uma boa supervisão ao nível da maturidade (ajudando assim a decidir a estratégia e a identificar os domínios a serem melhorados); e, permitir que as autoridades tributárias se comparem com os seus pares.

Na conceção do modelo, que tem 5 níveis, foi criado o nível médio denominado de “Estabelecido”. Este nível tem por objetivo fornecer às autoridades tributárias a descrição de onde, em média, é expectável que os membros a OCDE se encontrem (OCDE, 2022).

Os cinco níveis são:

Nível 1 Emergentes - destina-se a representar as autoridades tributárias desenvolvidas em certa medida, mas que, pelo menos no domínio da gestão dos encargos de conformidade, poderão registar progressos significativos;

Nível 2 Progredindo - representa as autoridades tributárias que realizaram ou

estão a realizar reformas na gestão dos encargos de conformidade, como parte da sua evolução;

**Nível 3 Estabelecimento** - destina-se a representar onde muitas autoridades tributárias avançadas deverão agrupar-se;

**Nível 4 Líder** - representa a vanguarda do que é geralmente possível no momento atual através de ações da própria administração fiscal;

**Nível 5 Aspiracional** - o intuito deste nível é olhar para o que poderá ser possível, a médio prazo, enquanto se desenvolve a utilização de novas ferramentas tecnológicas e as autoridades tributárias avançam para uma administração mais homogénea.

Este modelo (Figura 2.11) institui vários níveis de maturidade no que concerne à consideração, de uma Autoridade Tributária, do impacto dos encargos de conformidade para os contribuintes e das suas ações para reduzir os encargos.

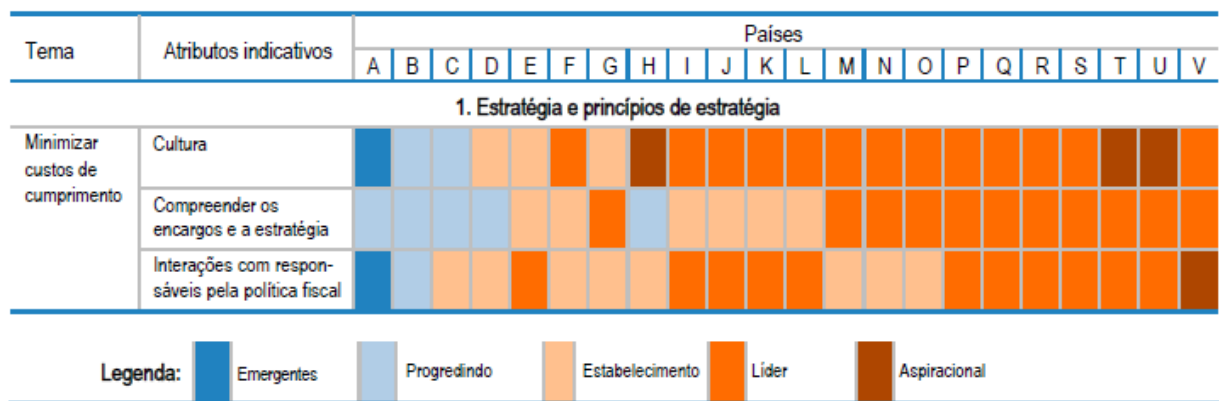


**Figura 2.11 - Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal**

Fonte: Adaptado de OCDE (2022)

Este modelo (desenvolvido no Anexo A) inclui a definição de um encargo de maturidade para os diversos níveis, bem como os atributos indicativos da cultura, da compreensão dos encargos e a estratégia e, por fim, as interações com os responsáveis pela política fiscal.

No ano de 2019, a OCDE realizou um teste piloto ao Modelo e 22 administrações tributárias participaram. Os resultados (Figura 2.12) demonstra que as autoridades tributárias consideram que se encontram, maioritariamente no “Nível 4 Líder”.



**Figura 2.12 - Resultados das autoavaliações para os três atributos indicativos do modelo**

Fonte: Adaptado de OCDE (2022)

De acordo com a OCDE (2022), 53% dos atributos encontram-se no nível “Líder”, 26% em “Estabelecimento”, 12% em “Progredindo”, 6% em “Aspiracional” e apenas 3% em “Emergentes”.

O feedback recebido pela OCDE foi de que o Modelo é de fácil utilização, abordava as áreas certas e que as diferenças entre os níveis eram de fácil compreensão (OCDE, 2022).

O resultado da autoavaliação de cada Autoridade Tributária é mantido em sigilo, de forma que as mesmas não sejam influenciadas e para que não exista preocupações com perceções externas. Infelizmente, por este motivo, não nos é de todo possível identificar em que nível se localiza a Autoridade Tributária nacional.

Os modelos apresentados, principalmente na ótica do contribuinte e na ótica das autoridades tributárias, baseiam-se no estudo de variáveis que influenciam o cumprimento fiscal. Nem todos utilizam as mesmas variáveis, mas o objetivo final é comum: estudar o que influencia o (in)cumprimento.

Assim, consideramos pertinente analisar as variáveis e os determinantes em que se inserem.

### **2.3. Determinantes no estudo do cumprimento fiscal**

Como já mencionado, Jackson e Milliron em 1986, realizaram uma revisão de literatura metódica e sistematizada, onde identificaram as variáveis mais relevantes no estudo do cumprimento fiscal até então. Iremos procurar atualizar, ainda que modestamente, o trabalho levado a cabo por Jackson e Milliron.

De seguida, apresentamos as variáveis por tipo de determinante (demográfico,

económico e comportamental) e o efeito das mesmas no cumprimento fiscal. Para tal, socorremo-nos não só de Jackson e Milliron (1986), mas também da consulta e análise de diversos estudos publicados ao longo das últimas décadas.

Numa primeira fase dividimos o trabalho por determinante e por variável. No Anexo B, poderá ser consultada a tabela que contém a referência dos estudos, variáveis e efeitos produzidos no cumprimento fiscal.

Em termos de simbologia, **(+)** significa que a variável tem um efeito positivo no cumprimento fiscal, **(-)** significa que tem efeito negativo e **( )** indica que não foi encontrada evidência estatísticas relevante para que seja possível determinar o seu efeito no cumprimento fiscal.

### **2.3.1. Determinantes demográficos**

As variáveis: idade, género, nível de educação, aversão ao risco e ocupação constituem os determinantes demográficos.

#### **Idade**

De acordo com Sá (2013), a maioria dos estudos apresenta uma relação positiva entre a idade e o cumprimento fiscal. Richardson (2006) encontrou evidências de que os mais jovens são mais propensos a correr riscos e menos preocupados com as consequências das sanções. Os cidadãos mais velhos, pelo contrário, são mais cumpridores e mais sensíveis à possibilidade de sanções.

No entanto, há estudos que não encontram qualquer evidência de que a idade tem qualquer influencia no cumprimento fiscal, havendo outros que, inclusivamente, recolhem evidências de efeito negativo (Sá, 2013; Alves, 2021).

#### **Género**

Em relação ao impacto que o género tem no cumprimento fiscal, existem evidências que o cumprimento é superior nas mulheres (Sá, 2013). Estes resultados são explicados pelo facto de as mulheres, tradicionalmente, serem mais cumpridoras e menos propensas a comportamentos pouco éticos (Jackson & Milliron, 1986; Sá, 2013).

#### **Nível de educação**

O nível de educação, apresenta resultados que se poderão considerar um pouco ambíguos. Não existe diferença significativa na quantidade de estudos que consideram que o nível de educação tem um efeito positivo ou negativo no cumprimento fiscal. Tal poderá dever-se à amostra utilizada em cada estudo, podendo a mesma enviesar os resultados.

Segundo Sá (2013), existem vários estudos que evidenciam que quanto maior o nível de educação, melhor a compreensão e conhecimento do sistema fiscal e dos benefícios que advêm pelo pagamento dos mesmos. Nestas situações, o nível de educação influencia positivamente o cumprimento fiscal. No entanto, também ocorre o inverso: quanto maior o nível de educação, maior o conhecimento fiscal e conseqüentemente, maior a probabilidade de utilizar esses conhecimentos em oportunidades de fraude. Por conseguinte, causa um efeito negativo no cumprimento fiscal.

### **Aversão ao risco**

O modelo AS (Allingham e Sandmo, 1972) preconiza que a aversão ao risco tem um efeito positivo no cumprimento fiscal, estando diretamente relacionado com a probabilidade de deteção e com as sanções. Esta variável está ainda relacionada com o género, pois pelos motivos expostos anteriormente, as mulheres são mais avessas ao risco.

### **Ocupação**

A variável ocupação está diretamente relacionada com o tipo de emprego ou atividade do contribuinte (Jackson e Milliron, 1986). Por exemplo, os empresários em nome individual que desenvolvem a sua atividade em instalações fixas (*stands*, lojas e restaurantes) são os que percentualmente, declaram rendimentos inferiores ao que realmente auferem (Sá, 2013).

Na Figura 2.13 podemos ver, de forma sintetizada, o impacto de cada variável no cumprimento fiscal.

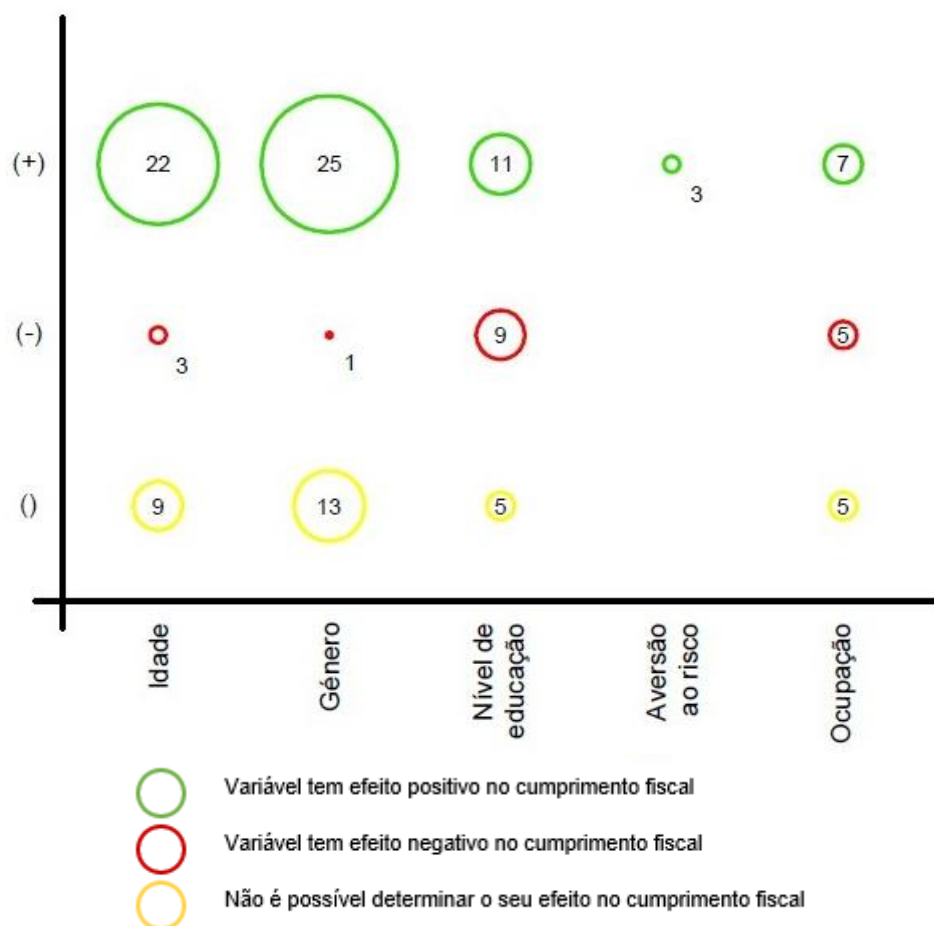


Figura 2.13 - Impacto dos determinantes demográficos no cumprimento fiscal

Fonte: Elaboração própria

Verificamos que as variáveis “idade” e “género”, são as mais estudadas na literatura e as que apresentam uma maior influência positiva no cumprimento fiscal (22 e 25 estudos, respetivamente).

No computo geral, podemos concluir que, face aos resultados dos estudos, os determinantes demográficos contribuem positivamente para o cumprimento fiscal, sendo que o “nível de educação” e “ocupação” se destacam como as variáveis com efeito mais contraditório.

### 2.3.2. Determinantes económicos

Os determinantes económicos incluem as variáveis: nível de rendimento, probabilidade de deteção, sanções, taxa de imposto e fonte de rendimento.

#### Nível de rendimento

De acordo com Sá (2012), quando o nível de rendimento é médio, os contribuintes cumprem melhor as suas obrigações fiscais. Enquanto os contribuintes com menores e

maiores rendimentos, tendencialmente apresentam maiores níveis de incumprimento.

No geral, o efeito desta variável no cumprimento fiscal não é verdadeiramente conclusivo.

### **Probabilidade de deteção**

Como demonstrado por Allingham e Sandmo (1972), a decisão de cometer fraude fiscal está diretamente relacionada com a probabilidade de deteção e com as sanções aplicadas. Quando a probabilidade de deteção é percebida como sendo elevada, a ameaça de sanções tem impacto na decisão de cumprimento. Se a probabilidade de deteção for inexistente, o risco de sanções é irrelevante (Sá, 2013).

### **Sanções**

Como já mencionado, as sanções estão diretamente relacionadas com a probabilidade de deteção. Mas enquanto esta última é desconhecida pelo contribuinte, as sanções e o facto de serem elevadas ou não, são conhecidas devido à legislação publicada. No geral, afetam positivamente o cumprimento fiscal, pois atuam como um efeito dissuasor.

### **Taxa de Imposto**

Não sendo surpreendente, a taxa de imposto, no geral, tem um efeito negativo no cumprimento fiscal. Apesar dos contribuintes cumprirem por recearem a possibilidade de deteção e o custo das sanções, quanto maior a taxa de imposto, mais a taxa de incumprimento.

### **Fonte de rendimentos**

A fonte de rendimentos está diretamente relacionada com a possibilidade de ocultar rendimentos. Ou seja, existe maior possibilidade de não declarar os rendimentos na totalidade quando o indivíduo é trabalhador por conta própria. Quando é por conta de outrem, a entidade patronal declara os rendimentos e retém os impostos devidos (que posteriormente entrega ao Estado).

No entanto, a maioria dos estudos conclui que esta variável tem um efeito positivo no cumprimento fiscal.

Em conclusão, os determinantes económicos evidenciam que a probabilidade de deteção (fiscalizações) e as sanções são as variáveis que mais contribuem positivamente para o cumprimento fiscal (imagem 2.14).

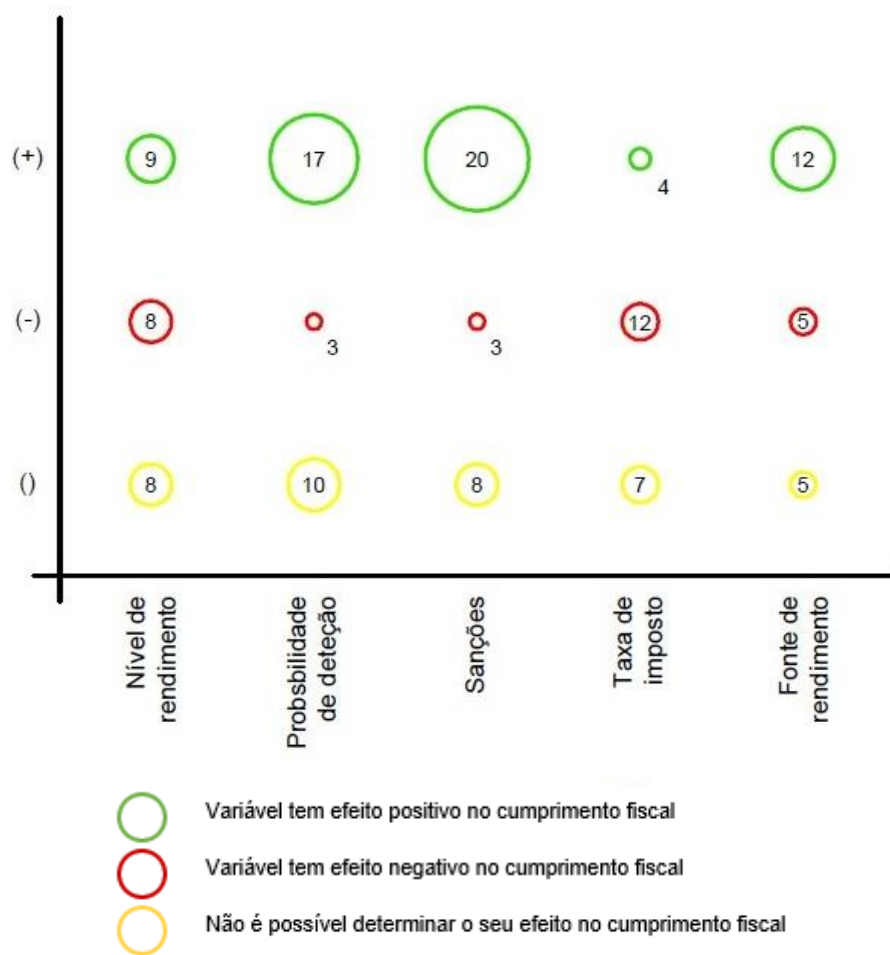


Figura 2.14 - Impacto dos determinantes económicos no cumprimento fiscal

Fonte: Elaboração própria

### 2.3.3. Determinantes comportamentais

Os determinantes comportamentais incluem as variáveis ética (ou moral tributária), equidade, normas sociais, contactos com a AT, influência dos pares, complexidade,

#### Ética (ou moral tributária)

Existe concordância em como a ética (ou moral tributária tem um efeito positivo no cumprimento fiscal. De acordo com Sá (2013), existe consenso de que o (in)cumprimento não é apenas uma questão de oportunidade, mas também uma questão de vontade de cada indivíduo.

#### Equidade

A equidade e a sua perceção é complexa, sendo que nem sempre é utilizado da mesma forma nos diversos estudos empíricos (Sá, 2013). Provavelmente justifica os resultados ambíguos que se obtêm ao analisar a variável.

A equidade pode ser estudada em duas vertentes: a perceção dos impostos pagos e os benefícios obtidos e entre os impostos pagos em comparação com os outros

contribuintes.

### **Normas sociais**

Em relação às normas sociais está subjacente que os contribuintes vivem em sociedade e não isolados. Este facto resulta num efeito positivo no cumprimento fiscal, pois existem evidências que considerando que o pagamento de impostos é uma obrigação reconhecida pelos cidadãos, existirá um sentimento de culpa por não cumprir essa obrigação (Sá, 2013).

### **Contacto com a Autoridade Tributária**

O contacto com a Autoridade Tributária é uma variável da qual se obtém resultados pouco esclarecedores. A quantidade de efeitos positivos e negativos é praticamente a mesma.

Num passado mais recente, as autoridades tributárias começaram a reconhecer que os modelos de cumprimento que implementam devem acautelar e fomentar o bom relacionamento com o contribuinte. O modelo da ATO é um bom exemplo dessa nova mentalidade.

### **Influência dos pares**

Tal como as normas sociais, a variável influência dos pares tem efeito positivo no cumprimento fiscal e pelos mesmos motivos. Os contribuintes vivem em sociedade e são influenciados pelo meio que os rodeia.

A prática de fraude e evasão fiscal não é bem aceite socialmente (contribuindo para o sentimento de falta de equidade). Para não ser considerado menos honesto pelos seus pares, o contribuinte opta por contribuir e praticar um comportamento socialmente aceitável.

### **Complexidade**

A complexidade do sistema fiscal é sobejamente reconhecida e é considerada como um fator que influencia negativamente o cumprimento fiscal. As constantes publicações e alterações dotam o procedimento de cumprimento de complexidade e ambiguidade, levando o contribuinte comum a deparar-se com dificuldades em cumprir voluntariamente.

Como é possível verificar, os determinantes comportamentais contribuem, no geral, de forma positiva para o cumprimento fiscal (Figura 2.15).

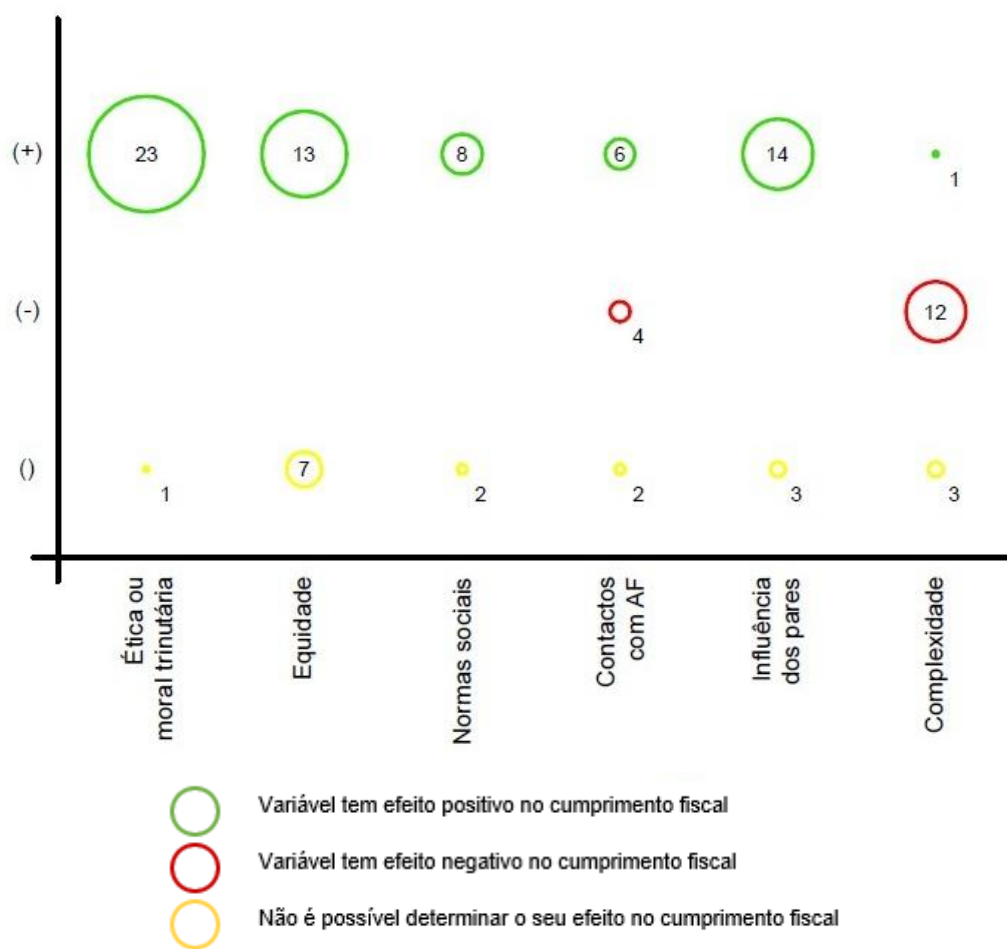


Figura 2.15 - Impacto dos determinantes comportamentais no cumprimento fiscal

Fonte: Elaboração própria

A vida em sociedade, a educação (tanto familiar como académica) são fatores que moldam o carácter dos contribuintes, refletindo-se no momento do cumprimento das obrigações fiscais.

Ao analisarmos os diversos tipos de determinantes, no global, verifica-se que existem variáveis que apresentam resultados praticamente neutros, como a variável do nível de rendimento. A ética ou moral tributária é sem dúvida a que apresenta um maior número de resultados positivos, em comparação com os neutros ou negativos.

No computo geral, as variáveis que se destacam na influência positiva do cumprimento fiscal são a idade e o género, sanções e a ética ou moral tributária.

O desenvolvimento destes modelos e o estudo dos determinantes e das variáveis auxilia as autoridades tributárias a desenvolver as suas próprias estratégias e a definir objetivos.

### **3. Estratégia de cumprimento fiscal em Portugal**

A necessidade de proceder à cobrança de impostos, poder-se-á afirmar, é transversal a todos os países do mundo. Para isso os países preocupam-se em desenvolver estratégias de cumprimento fiscal voluntário e coercivo, quando necessário. Portugal não é exceção.

Quando, no ano de 2011, Portugal se viu obrigado a recorrer a um pedido de assistência financeira externa, originou a intervenção da Troika e a criação do Programa de Assistência Económica e Financeira. Essa intervenção originou várias reestruturações na estrutura pública. Uma delas foi a estrutura orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro. A Autoridade Tributária e Aduaneira resulta da fusão da Direcção-Geral dos Impostos, da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (Ministério das Finanças, 2011).

É com este diploma que, para além da estrutura orgânica da Autoridade Tributária, é definida a sua missão e atribuições (artigo 2.º, do referido diploma). A missão consiste, não só por administrar os impostos e os direitos aduaneiros, mas também controlar a fronteira externa da UE e o território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade.

No âmbito das suas funções, a Autoridade Tributária tem vindo a desenvolver o Plano de Atividades, o Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira (RCFEFA) e o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA)<sup>5</sup> que, como o nome indica, visam o combate à fraude e evasão, com o intuito de diminuir a chamada economia paralela e aumentar as receitas fiscais.

#### **3.1. Planos estratégicos da Autoridade Tributária e Aduaneira**

No ano de 2011, o XIX Governo Constitucional, aprovou o PECFEFA 2012-2014, sendo a primeira vez que é elaborado um Plano para um triénio. Este PECFEFA não foi divulgado na totalidade, sendo apenas disponibilizado à comunicação social algumas das linhas

---

<sup>5</sup> Para este trabalho foram estudados e consultados os Planos Estratégicos de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2015-2017 até à Adenda 2021-2022 e os Relatórios sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira dos anos 2011 a 2022.

gerais sobre o mesmo.

No entanto, no PECFEFA 2015-2017, são apresentados os resultados da execução do plano anterior. É-nos indicado que a taxa de execução do plano 2012-2014 foi de 95%, significando que a maioria das medidas foram cumpridas<sup>6</sup>. Foram implementadas 120 medidas, das quais 21 são de âmbito legislativo, 7 de âmbito penal, 72 de âmbito operacional, 12 de âmbito institucional e 8 do âmbito do relacionamento com o contribuinte.

Foi, inclusivamente, durante a vigência deste PECFEFA que o sistema e-fatura foi implementado. Este sistema permitiu à Autoridade Tributária acompanhar a atividade económica antes do cumprimento das obrigações acessórias (Alves, 2021).

### **Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017**

No PECFEFA 2015-2017, que contempla 109 medidas, apresenta como prioritárias 40, que se distribuem por 5 grandes domínios (medidas de controlo da obrigação e emissão e comunicação de faturas, das obrigações em sede de IVA, em sede de IRS e IRC, de entrega de retenção na fonte e outras de controlo transversais).

Estas medidas foram implementadas numa plataforma eletrónica, sendo que o intuito da Autoridade Tributária é a de partilha da informação com os contribuintes visados, dando prioridade à regularização voluntária.

Este PECFEFA foi elaborado após o Programa de Assistência Económica e Financeira ter terminado (com sucesso), sendo que a constante melhoria e eficácia da Autoridade Tributária contribui fortemente para a melhoria do sistema fiscal. Esta melhoria para além de orientar a estratégia atual da Autoridade Tributária, contribuiu para a prevenção da evasão e fraude fiscal, produz importantes resultados na consolidação orçamental do lado da receita<sup>6</sup>.

Os objetivos estratégicos deste PECFEFA eram: combater a evasão, a fraude fiscal e a economia paralela, aumentar a eficácia e eficiência da Inspeção Tributária e Aduaneira, promover o cumprimento voluntário e aumentar a cobrança de receitas fiscais e aduaneiras<sup>6</sup>.

Das 109 medidas propostas, cerca de 80% foram implementadas com sucesso. No entanto, das medidas que ficaram por implementar, a maioria já se encontrava em

---

<sup>6</sup> PECFEFA, 2015

desenvolvimento<sup>7</sup>. Foram implementadas com sucesso 2 medidas de âmbito legislativo, 6 de âmbito penal (todas a que se tinham proposto), 61 de âmbito operacional, 4 de âmbito institucional e 11 do âmbito do relacionamento com o contribuinte.

No ano 2018, foi possível desmaterializar totalmente a entrega do Modelo 3 (IRS). Esta medida foi possível devido ao aumento substancial da entrega das declarações via internet, em 2017. A submissão, via internet, passou a representar 97,19% das declarações entregues<sup>8</sup>.

As medidas implementadas, no decorrer do triénio 2015-2017, resultaram num “aumento dos níveis de cumprimento voluntário, induzido pelo aumento da perceção de risco associado ao sancionamento efetivo das situações de incumprimento fiscal”<sup>9</sup>.

### **Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2018-2020**

Para o PECFEFA do triénio 2018-2020, não existiu alteração significativa nos objetivos estratégicos face aos anteriores. Inclusivamente, apenas um é retirado e outro alterado. Desta feita, este PECFEFA assenta em três objetivos estratégicos: a luta contra a fraude, evasão fiscal e economia paralela, intensificar a cooperação nacional e internacional e simplificar o cumprimento voluntário<sup>10</sup>.

O primeiro objetivo visa atingir uma distribuição mais justa e equitativa da carga fiscal sobre os cidadãos e empresas, e, por conseguinte, sancionar as situações de incumprimento.

Quanto ao segundo objetivo, o propósito é fomentar a entreajuda, troca de informação e solidariedade entre países<sup>10</sup>.

O terceiro objetivo é desenvolvido no sentido de continuar a simplificar o cumprimento voluntário por parte dos contribuintes.

Com o total de 95 medidas previstas, o PECFEFA 2018-2020 não obteve o mesmo sucesso dos seus antecessores devido à pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19) que paralisou e modificou a maneira de estar e viver do mundo em geral. Devido aos constrangimentos provocados pela pandemia, as implementações de algumas medidas tiveram de ser suspensas, pois outras tornaram-se prioritárias.

---

<sup>7</sup> RCFEFA, 2018

<sup>8</sup> RCFEFA, 2018

<sup>9</sup> RCFEFA, 2018, p.9

<sup>10</sup> PECFEFA, 2018

Desta forma, destas 95 medidas, apenas 55 foram implementadas. Uma taxa de sucesso inferior, justificada pela conjectura vivida globalmente.

### **Adenda 2021-2022 ao Plano Estratégico Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2018-2020**

Face à situação pandémica e à reduzida implementação do PECFEFA 2018-2020, o Governo entendeu que não se justificava a criação de um novo Plano Estratégico. Assim, juntando as medidas que ficaram por implementar com um conjunto de novas medidas, foi criada uma adenda ao PECFEFA 2018-2020 que terá os anos de 2021-2022 como prazo de execução.

A Adenda 2021-2022 é constituída por 60 medidas: 25 novas e 35 que transitam do PECFEFA 2018-2020. Foram excluídas 5 medidas do plano anterior, por terem perdido relevância e o texto de outras foi alterado de forma a adaptar à nova realidade<sup>11</sup>.

Os objetivos estratégicos não alteraram face ao PECFEFA 2018-2020, sendo que para o primeiro objetivo são propostas 17 medidas de âmbito legislativo (9 que transitaram e 8 novas), 13 operacionais (9 que transitaram e 4 novas) e 3 penais (que transitaram).

No que respeita ao segundo objetivo, no âmbito legislativo é proposta 1 medida nova, 2 novas medidas operacionais e no relacionamento institucional transita 1 medida.

No terceiro objetivo, estão previstas 4 medidas de âmbito legislativo (3 que transitaram e 1 nova), 14 operacionais (7 que transitaram e 7 novas), 4 do relacionamento com o contribuinte (2 que transitaram e 2 novas) e 1 de âmbito do relacionamento institucional.

## **3.2. Medidas implementadas em Portugal**

As medidas implementadas em Portugal tendem a seguir as tendências e regulamentos da UE, bem como da OCDE. A uniformização de medidas e informação permite um cruzamento de informação e comparação mais eficaz.

Como já referido, os PECFEFA constituem linhas orientadoras e objetivos que visam o combate à fraude e evasão fiscal. Para isso, são criadas e implementadas medidas de âmbito legislativo, operacional, penal, de relacionamento com o contribuinte e de relacionamento institucional.

De seguida, apresentaremos, por ordem cronológica (quando possível), as medidas mais relevantes implementadas em Portugal num passado recente.

---

<sup>11</sup> PECFEFA, 2021

### 3.2.1. Medidas de âmbito legislativo

As medidas de âmbito legislativo consistem na publicação de leis e regulamentações que criam instrumentos que permitem à Autoridade Tributária recolher informação de forma a analisar os pontos fracos do sistema fiscal e assim delinear novas medidas para promover o cumprimento voluntário e reforçar o combate à fraude e evasão fiscal e à economia paralela. Na tabela 3.1 encontramos algumas das medidas de âmbito legislativo implementadas.

Tabela 3.1 - Medidas de âmbito legislativo

Ano	Medida
2007	A <b>Informação Empresarial Simplificada (IES)</b> foi criada pelo Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro. A IES agrega informações declarativas a nível contabilístico, fiscal e estatístico
2007	O <b>SAF-T (PT)</b> , que entrou em vigor com a publicação da Portaria n.º 321-A/2007, de 26 de março, consiste num ficheiro padronizado, com informação fiscal relevante de uma entidade.
2011	A Portaria n.º 363/2010, de 23 de junho, regulamenta os requisitos para a certificação de programas de faturação, definindo que as entidades sujeitas a IRC, que no ano anterior tenham tido um volume de negócios (VN) superior a €250.000, estariam obrigadas a utilizar um <b>programa de faturação certificado</b> em 2011. Assim, nos documentos passaria a existir uma “Hash” com, por exemplo, a seguinte forma: “HjnT-Processado por programa certificado n.º xxxx/AT”
2011	A Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro alterou o artigo 78.º do CIRS, para fazer sujeitar as deduções à coleta da respetiva identificação fiscal, relativas a dependentes, ascendentes, colaterais ou beneficiários de pensões e também à <b>emissão das faturas</b> das despesas nos termos legais, <b>do sujeito passivo ou membro do agregado a que respeitam</b> .
2011	Com a alteração introduzida pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, na Lei Geral Tributária fica previsto a permissão à Autoridade Tributária de <b>derrogação do sigilo bancário</b> , sem consentimento do respetivo titular, quando se verifique a existência comprovada de dívidas fiscais.
2011	Alargou os <b>prazos de prescrição das dívidas tributárias</b> (de 8 para 15 anos) e de <b>caducidade de liquidação</b> (de 4 para 12 anos) aplicáveis sempre que estejam em causa factos tributários relacionados com paraísos fiscais, conferindo desta forma um período alargado para a administração tributária detetar e tributar situações de utilização abusiva de paraísos fiscais.
2011	Agravou o regime de desconsideração de <b>gastos associados a pagamentos de rendimentos a entidades residentes em paraísos fiscais</b> .
2011	Agravou as taxas liberatórias e de taxas especiais de 21,5% para 30% para rendimentos de <b>capitais recebidos de entidades residentes em paraísos fiscais</b> em sede de IRS e agravar a taxa de tributação de 21,5% para 30% para <b>rendimentos de capitais pagos a entidades residentes em paraísos fiscais</b> , em sede de IRS e de IRC.
2012	A Portaria n.º 363/2010, de 23 de junho, referida anteriormente, criou a obrigatoriedade das entidades sujeitas a IRC, mas que tenham tido um VN, no ano anterior, superior a €150.000 estariam obrigadas à utilização de um <b>programa de faturação certificado</b> em 2012.
2013	A Portaria n.º 22-A/2012, de 24 de janeiro, alterou e republicou a Portaria n.º 363/2010, de 23 de junho, alterando assim os limites da obrigatoriedade da utilização de <b>programa de faturação</b>

	<b>certificado</b> quando o VN é superior a €100.000.
2013	O Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, procedeu à criação de medidas de controlo da emissão de faturas, bem como a criação de um incentivo de natureza fiscal. Foi assim criado o <b>e-fatura</b> , que visa estimular os contribuintes a solicitar fatura.
2013	A <b>Comunicação de Guias de Transporte</b> , obrigatoriedade implementada pelo Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, consiste na comunicação após a emissão do documento e em data e hora anterior ao início do transporte
2013	Com Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, criou ainda a obrigatoriedade da <b>Comunicação de Inventários</b> . A implementação da medida ficou dependente da criação e publicação de uma estrutura padronizada do ficheiro a submeter. Tal só se veio a verificar em 2015.
2013	Com a Portaria n.º 426-C/2012, de 28 de dezembro, é aprovada a <b>Declaração Mensal de Remunerações (DMR)</b> , que obriga as entidades devedoras de rendimentos do trabalho dependente a entregar mensalmente esta declaração, referente àqueles rendimentos e respetivas retenções de imposto, de contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e subsistemas legais de saúde, bem como de quotizações sindicais relativas ao mês anterior. Este impresso (digital) é atualizado frequentemente.
2014	A Portaria n.º 44-A/2014, de 20 de fevereiro, criou o sorteio " <b>Fatura da Sorte</b> " como mais uma estratégia de incentivar os cidadãos a pedir fatura no ato da compra. Ao solicitar fatura com NIF, o contribuinte fica automaticamente habilitado ao prémio, que inicialmente era um automóvel da marca Audi e atualmente (desde 2016) consistem em €35.000 em Certificados de Aforro.
2015	A Portaria n.º 2/2015, de 06 de janeiro, define as características e estrutura do ficheiro através do qual deve ser efetuada a <b>comunicação dos inventários</b> . Aprova a estrutura e características do ficheiro considerando a necessidade de simplificar o procedimento, de forma a não incrementar os custos dos sujeitos passivos sujeito a esta obrigatoriedade. A entrega de inventário valorizado tem sido sucessivamente adiada.
2015	O Despacho normativo n.º 17/2014, de 26 de dezembro, consagra a nova obrigação de <b>comunicação de faturas como requisito legal para efeitos de concessão do reembolso aos sujeitos passivos de IVA</b> a ela sujeitos e ainda a desmaterialização do pedido de prestação de garantias para efeitos de reembolso do IVA.
2016	A Lei n.º 5/2016, de 29 de fevereiro retificada pela Declaração de Retificação n.º 4/2016, de 29 de abril de 2016, insere uma <b>norma específica anti abuso no regime de "participation exemption"</b> que visa incluir uma norma mínima comum contra práticas abusivas.
2016	A Portaria n.º 338/2015, de 8 de outubro aprova o <b>Sistema de Emissão de Faturas, de Recibos e de Faturas-Recibo</b> que é um sistema gratuito, simples e seguro.
2017	A Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto, determina que <b>pagamentos iguais ou superiores a €3.000</b> deverão ser <b>efetuados por transferência bancária, cheque nominativo ou débito direto</b> quando se trata de pessoa singular, sendo que o limite é de €1.000 quando se trata de pessoa coletiva.
2017	É <b>alterada a estrutura de dados do ficheiro SAF-T e criadas as taxonomias</b> a utilizar no seu preenchimento, ajustando-o com o normativo contabilístico utilizado pelos diferentes sujeitos passivos. Esta alteração tinha como objetivo principal simplificar o preenchimento dos Anexos A e I da IES, mas a submissão do SAF-T da contabilidade continua adiada. No entanto, a obrigatoriedade das taxonomias está em vigor. (Portaria n.º 302/2016, de 2 de dezembro).
2018	A Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, aprova o <b>Regime Jurídico do Registo Central do</b>

	<b>Beneficiário Efetivo</b> , transpõe o capítulo III da Diretiva (UE) 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015.
2019	O Decreto-Lei 28/2019, de 15 de fevereiro, regulamenta as <b>obrigações relativas ao processamento de faturas e outros documentos fiscalmente relevantes</b> , bem como das obrigações de conservação de livros (arquivo digital, por exemplo), registos e respetivos documentos de suporte que recaem sobre os sujeitos passivos de IVA.
2019	Com Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, Portugal transpõe, parcialmente, para a sua ordem jurídica, a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, que estabelece <b>regras contra as práticas de elisão fiscal</b> que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno.
2020	O Decreto-Lei n.º 165/2019, de 30 de outubro, alterou o Código do IVA, estabelecendo um mecanismo de <b>autoliquidação do IVA relativamente a certas transmissões de bens de produção silvícola</b> . Simultaneamente foi criada a obrigatoriedade de autofaturação nas operações em que os sujeitos passivos adquiram aquele tipo de bens a particulares que, pela sua transmissão, se tornam sujeitos passivos do imposto.
2020	Estabelece a <b>obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira</b> de determinados <b>mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal</b> , transpondo a Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, de 25 de maio de 2018, e revogando o Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de fevereiro
2021	Devido ao efeito da pandemia na economia, foi criado, com Decreto Regulamentar n.º 2-A/2021, de 28 de maio, o programa <b>IVAucher</b> . Os setores dinamizados pelo programa eram: o alojamento, cultura e restauração. Desta forma, havia um apoio para os setores mais afetados, havia incentivo ao consumo privado, mas mais uma vez, havia também benefícios por pedir fatura em setores considerados de risco. Posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 92-A/2021, de 8 de novembro, foi criado o <b>AUTOvoucher</b> , um subsídio financeiro, de natureza transitória e excecional, para apoiar os cidadãos nos seus consumos no setor dos combustíveis
2021	Com a publicação da Portaria n.º 318/2021, de 24 de dezembro, passaram a ser acompanhadas pela <b>UGC</b> as <b>entidades não residentes sem estabelecimento estável</b> que exercem atividade económica no território nacional sujeita a supervisão do Banco de Portugal
2021	A Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto, transpõe a diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE. Esta Lei altera o <b>regime do IVA aplicável às vendas à distância</b> .
2022	A Portaria n.º 195/2020, de 13 de agosto, regulamenta os requisitos de criação do código de barras bidimensional (QR Code). Com o ano de implementação prevista para 2021, a obrigatoriedade observou-se em 2022. O <b>QR Code</b> é apresentado como uma medida de combate à fraude fiscal, garantindo fiabilidade na informação da fatura.
2023	Também criado pela Portaria n.º 195/2020, de 13 de agosto, o <b>ATCUD</b> (Código Único de Documento) é um código que permite identificar um documento, independentemente do emitente, tipo de documento e da série utilizada. O código obtém-se ao <b>comunicar as séries de faturação e dos outros documentos fiscalmente relevantes</b> no Portal das Finanças.

O SAF-T (PT) é provavelmente a ferramenta que marca uma nova era no combate à fraude e evasão fiscal. Desenvolvido e recomendado pela OCDE (2005) aos seus membros, o *Standard Audit File for Tax Purposes*, consiste num ficheiro que, quando

exportado, contém informação contabilística que facilita o processo de auditoria. Sendo um ficheiro padronizado, permite que o mesmo seja lido e carregado por qualquer programa de contabilidade. O ficheiro SAF-T que é extraído pode conter apenas informação relacionada com a faturação da entidade ou também da contabilidade.

Atualmente, em Portugal, os sujeitos passivos de IVA têm a obrigação de submeter na página do e-fatura até ao dia 8 de cada mês (sem estar sujeito a penalização), o ficheiro com a faturação do mês anterior. Para efeitos de auditoria, pode a Autoridade Tributária solicitar o envio do SAF-T. Encontra-se prevista a entrega anual do SAF-T com informação contabilística à Autoridade Tributária, mas essa medida tem sido alvo de sucessivos adiamentos.

A obrigatoriedade de entregar o SAF-T, para além de permitir à Autoridade Tributária ter informação atempada sobre os documentos emitidos pelas entidades, veio também permitir que várias obrigações acessórias fossem alvo de pré-preenchimento.

Essa informação também pode ser visualizada pelo contribuinte no decorrer do ano, pois quando as empresas entregam o SAF-T, a informação das faturas emitidas com o número de contribuinte do beneficiário é apresentada, no e-fatura, por categorias: despesas gerais familiares, saúde, educação, habitação, lares, reparações automóveis, reparações de motociclos, restauração, cabeleireiros, veterinários, passes sociais e ginásios.

A possibilidade de dedução de 15% do IVA suportado em setores considerados problemáticos (reparações automóveis, reparações de motociclos, restauração, cabeleireiros, ginásios, veterinários) tem como objetivo incentivar o pedido de fatura por parte do contribuinte, possibilitando assim reduzir a evasão fiscal e aumentar o cumprimento fiscal.

Por exemplo, com a entrega do SAF-T (por parte das entidades sujeitas a IVA), e da DMR (por parte da entidade patronal), muitos contribuintes podem fazer uso da possibilidade de entrega da declaração de IRS automática, pois todos os dados encontram-se pré-preenchidos.

O sistema e-fatura, um programa inovador na Europa aquando da sua criação, permite que a Autoridade Tributária controle e acompanhe a entrega do IVA ao Estado, enquanto promove o funcionamento do sistema. Logo em 2013, ano da implementação, foi possível à Autoridade Tributária detetar dezenas de milhar de empresas com irregularidades<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> RCFEFA, 2014

Na Figura 3.1 identificamos a linha temporal das medidas mais recentes, que consideramos mais significativas no combate à fraude e evasão fiscal.

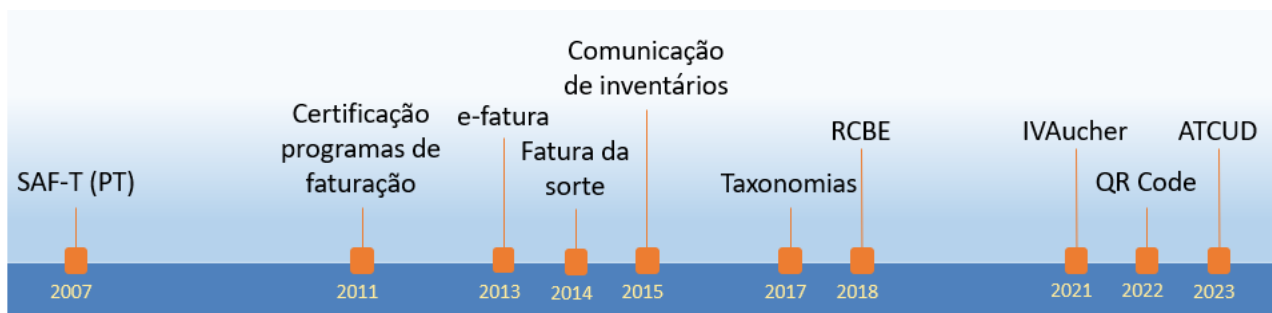


Figura 3.1 - Linha temporal de implementação de medidas legislativas

Fonte: Elaboração própria

### 3.2.2. Medidas de âmbito operacional

As medidas de âmbito operacional implementadas têm por objetivo a alocação de recursos (materiais e humanos) na estratégia estabelecida. Sendo que esta estratégia visa contribuir para uma melhor eficiência da administração fiscal<sup>13</sup>.

Segundo a Autoridade Tributária e Aduaneira (2022, p.11), “os objetivos operacionais dividem-se em eficácia, eficiência e qualidade”. Em relação à eficácia os resultados ambicionados são: facilitar o cumprimento voluntário e reforçar o combate à fraude e evasão. Reduzir os tempos de resposta e disponibilizar serviços e informação relacionam-se com a eficácia. Por fim, a qualidade consiste em inovar na organização e relacionamento com o contribuinte.

Iremos, na Tabela 3.2, compilar as medidas de âmbito operacional que constam nos PECFEFA (desde o ano 2011).

Tabela 3.2 - Medidas de âmbito operacional

Medida
Reforçar as validações em momento de liquidação das declarações de IRS (modelo 3), por forma a obstar a situações abusivas.
Intensificar a utilização do regime legal da cláusula geral antiabuso.
Adaptar as metodologias existentes ao novo Sistema de Normalização Contabilística.
Definir perfis de risco baseados na informação disponível nas diversas fontes de informação da administração tributária, que permitam detetar, controlar e desincentivar a utilização das denominadas faturas falsas.
Identificar e analisar as operações efetuadas sobre imóveis por residentes em paraísos fiscais.
Controlar, de forma sistemática, as anomalias no âmbito do sistema VIES, visando identificar atempadamente os operadores fictícios envolvidos nos esquemas organizados de fraude carrossel.

<sup>13</sup> RCFEFA, 2012

Criar um repositório de ficheiros SAF-T.
Privilegiar e facilitar o contacto entre os Representantes da Fazenda Pública e os técnicos que procederam à ação inspetiva, promovendo a sua intervenção no processo.
Incrementar as ações conjuntas com outras entidades inspetivas, nomeadamente em setores caracterizados por uma reduzida estrutura formal e organizativa.
Incrementar a cooperação com as administrações tributárias dos outros países tornando-a mais eficiente e efetiva.
Desenvolver novos indicadores de risco para seleção de contribuintes.
Criar indicadores de incumprimento fiscal.
Os funcionários da Autoridade Tributária e Aduaneira, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que entrou em vigor em 2015, no exercício das funções que nessa qualidade lhes sejam cometidas, consideram-se investidos de poderes de autoridade pública.
Controlar as despesas de educação, de saúde, e encargos gerais familiares em sede de IRS, com base na informação do e-fatura.
Controlar os emitentes de documentos de transporte que não comunicam faturas, total ou parcialmente. Inclui-se nesta divergência a deteção de situações em que para o mesmo par de NIF remetente/destinatário não existem faturas nos 8 dias posteriores.
Otimizar o potencial de sinergias de informação entre a área tributária e a área aduaneira, visando o incremento do conhecimento da atividade do contribuinte e uma mais eficiente análise de risco.
Controlar as empresas que entregaram a declaração periódica de IVA com valor tributável e não comunicaram faturas.
Reforçar o acompanhamento, monitorização e controlo das pessoas singulares de elevada capacidade patrimonial.
Reforçar a monitorização e controlo da fraude internacional em sede de IVA.
Otimizar os mecanismos de verificação de manifestações de fortuna (incluindo as transferências para jurisdições com regimes de tributação privilegiada mais favorável).
Otimizar o sistema de análise de risco, cruzando os rendimentos declarados com a informação disponível sobre a atividade empresarial dos sujeitos passivos (faturação, salários, existências, etc.).
Implementar um sistema de liquidações oficiosas de IRC com base na informação do e-fatura.
Disponibilização de formulários eletrónicos no portal das finanças com antecedência razoável, promovendo o cumprimento atempado das obrigações fiscais.
Criar equipa central especializada em análise de preços de transferência e planeamento fiscal internacional.
Criar equipa especializada em planeamento fiscal abusivo.
Otimizar o sistema de contraordenações no sancionamento das práticas irregulares.
Otimizar os procedimentos relativos à tramitação processual dos tempos médios de pendência da cobrança coerciva.
Formar e requalificar os Recursos Humanos da Autoridade Tributária e Aduaneira, atualizando as suas competências, designadamente ao nível dos novos desafios económicos e tecnológicos.
Aperfeiçoar o modelo de Avaliação do Risco do Cumprimento Fiscal dos contribuintes que integram o Cadastro dos Grandes Contribuintes.
Desmaterializar progressivamente o processo de inspeção tributária.
Rever e aperfeiçoar o sistema de suporte ao tratamento da informação cadastral.
Integrar o projeto da União Europeia: UE <i>Cooperative Compliance Program</i> .
Permitir a consulta dos atos aduaneiros declarativos por si efetuados ou em seu nome.

Não é possível, de forma clara, estipular um ano para a implementação de tais medidas, pois as mesmas encontram-se nos PECFEFA em anos consecutivos. Tal não é descabido pois, na prossecução dos objetivos da AT, as medidas são alvo de constante atualização e melhoria.

### 3.2.3. Medidas de âmbito penal

As medidas de âmbito penal têm o propósito de dissuadir o incumprimento e a evasão e fraude fiscal, através do agravamento da moldura penal para crimes mais graves (como a burla tributária e a fraude fiscal qualificada). Pelo mesmo motivo, as coimas aplicadas também são alvo de revisão e agravamento.

Apresentamos, na Tabela 3.3, uma compilação das medidas de âmbito penal que constam nos PECFEFA (desde o ano 2011).

**Tabela 3.3 - Medidas de âmbito penal**

<b>Medida</b>
Introduzir novas contraordenações específicas, nomeadamente para a não apresentação de prova da origem de rendimentos provenientes de entidades residentes em paraísos fiscais.
Agravar substancialmente as coimas aplicadas às contraordenações aduaneiras e fiscais.
Agravar a moldura penal para os crimes mais graves, nomeadamente a burla tributária, a associação criminosa e a fraude fiscal qualificada. Em particular, a pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada, nomeadamente a prática de interposição de sociedades em paraísos fiscais para ocultar rendimentos não declarados à administração tributária, é agravada para 8 anos. Por outro lado, quem fizer parte de grupos, organizações ou associações cuja finalidade ou atividade seja dirigida à prática de crimes fiscais (v.g., faturas falsas) incorrerá numa pena de prisão de 2 a 8 anos.
A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, (que entrou em vigor em 2013) determina que as autoridades policiais devem comunicar à Autoridade Tributária os factos apurados relevantes dos impostos em dívida para efeitos de liquidação resultante do processo civil.
Reforçar os sistemas de gestão processual dos inquéritos criminais e incrementar a interação eletrónica com o Ministério Público e os restantes órgãos de polícia criminal, de modo a acelerar a comunicação e o tempo de resposta de todos os intervenientes.
Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
Reforçar a cooperação existente entre a Autoridade Tributária e o Ministério Público relativamente a investigações em que a Autoridade Tributária intervenha como órgão de polícia criminal, nomeadamente na investigação de situações que possam consubstanciar crimes fiscais.
Aumentar a qualificação dos recursos humanos em matéria de investigação e de qualificação das condutas criminais através de ações de formação especificamente dirigidas a aumentar a eficácia dos inspetores tributários nestas matérias.
Incrementar a aposta na análise de dados, através de sistemas de <i>datamining</i> , <i>big-data</i> e análise de risco

na deteção da fraude, como forma de incrementar a eficácia na deteção de situações passíveis de consubstanciarem fraude e evasão fiscal.

Intensificar a utilização de ferramentas e técnicas de auditoria forense, por forma a incrementar a capacidade de investigação da inspeção tributária no que diz respeito à análise de informação contida em suportes eletrónicos.

Reforçar os sistemas de gestão processual dos inquéritos criminais e incrementar a interação eletrónica com o Ministério Público e os restantes órgãos de polícia criminal, de modo a acelerar a comunicação e o tempo de reposta de todos os intervenientes.

Reforçar a ação externa da administração fiscal na deteção da economia paralela e das infrações tributárias que lhe estão associadas.

Agravar o quadro sancionatório relativo a incumprimentos de terceiros.

Tal como as medidas de âmbito operacional, não é possível aferir uma data em que determinadas medidas de âmbito penal são implementadas, pois aparecem nos PECFEFA em vários anos. Em forma de exemplo, a última medida apresentada, surge como implementada nos RCFEFA dos anos de 2018, 2019 e 2020.

### 3.2.4. Medidas de relacionamento com o contribuinte

As medidas de relacionamento com o contribuinte demonstram o reconhecimento da Autoridade Tributária sobre a necessidade de literacia fiscal, da partilha de informação, interação e proximidade com o contribuinte.

Abaixo (Tabela 3.4), apresentamos as medidas implementados, desde o ano 2011, e que surgem nos PECFEFA.

**Tabela 3.4 - Medidas de relacionamento com o contribuinte**

<b>Medida</b>
Incrementar os alertas no preenchimento das obrigações declarativas, integrando informação de novas fontes, como sejam o sistema e-fatura, de modo a alargar o sistema de alertas a novos impostos e aprofundar as alertas já existentes.
Implementar um programa de autoavaliação e revisão dos riscos de cumprimento, específico para as empresas que integram o cadastro dos grandes contribuintes e que, como tal, estão no âmbito de atuação da Unidade dos Grandes Contribuintes.
Proceder a uma reorganização da ação externa local, no sentido de a integrar com a interação eletrónica através do Portal das Finanças, no âmbito da promoção e apoio ao cumprimento voluntário.
Avaliar a possibilidade de aprofundar o processo de simplificação e eliminação de obrigações declarativas iniciado no âmbito da Reforma do IRC e da Reforma do IRS, visando a redução de custos de contexto para os contribuintes.
Incrementar os alertas no preenchimento das obrigações declarativas, integrando informação de novas fontes, como sejam o sistema e-fatura, de modo a alargar o sistema de alertas a novos impostos e aprofundar as alertas já existentes.
Realizar ações de comunicação junto dos contribuintes e operadores económicos para a divulgação de

informação tributária e aduaneira relevante, como medida de promoção de boas práticas fiscais da parte destes.

Promover o exercício da cidadania fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de educação para a cidadania fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado.

Reestruturar o Portal das Finanças recorrendo a tecnologias inovadoras de modo a torná-lo mais simples, intuitivo e personalizado, incrementando assim a facilidade de utilização da parte do contribuinte.

Aumentar os mecanismos de redundância do Portal das Finanças de modo a reforçar a garantia já existente da sua disponibilidade permanente, através do reforço dos sistemas informáticos de suporte.

Promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos da importância da educação fiscal.

Promover medidas tendentes a sensibilizar os contribuintes em geral para o valor da cidadania fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade.

Desenvolver, de forma faseada, uma solução de mobilidade que permita a gestão integrada de atividades por conta própria, em suporte multiplataforma (GIA), visando a simplificação do cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente na entrega de declarações cadastrais (de início, alterações e cessação de atividade), de emissão de faturação e do cumprimento de obrigações declarativas e de pagamento.

Atualmente, a Autoridade Tributária dispõe de várias ferramentas criadas com o intuito de promover uma maior proximidade ao contribuinte, contribuindo para a informação e celeridade na resolução de questões e/ou dúvidas que possam existir. Podemos referir a existência da presença nas redes sociais, nomeadamente o Facebook, X (ex-Twitter), Instagram, o canal de Youtube e folhetos informativos, informações vinculativas, um serviço de atendimento presencial por marcação, um centro de atendimento telefónico, uma *Newsletter* e provavelmente o mecanismo mais importante: o atendimento e-Balcão no Portal das Finanças.

A respeito da educação para a cidadania fiscal, gostaríamos de referenciar o Projeto da Educação Fiscal, que segundo Pereira e Cruz (2016, p.9) resultou em vários protocolos, iniciativas e publicações, como:

- Publicação do livro “Impostos: noções essenciais”, tendo como público-alvo o ensino secundário, pré-universitário e universitário. cuja autoria foi de José Hermínio Paulo Rato Rainha;
- Criação do jogo didático “*Tax bem!* o jogo da educação fiscal”, desenvolvido por Lupa Design e pelo grupo de trabalho de educação fiscal. Este jogo era direcionado para crianças com idade inferior a 12 anos;
- Da autoria de Luís Ferrão e Bruno Bengala, um conto infantil intitulado “Era uma vez no planeta do respeito por todos”;
- Dirigido a alunos do ensino secundário, um livro de banda desenhada, da autoria

de José Carlos Fernandes, intitulado “Os pesadelos fiscais de Porfírio Zap”.

Ainda na mesma temática, no âmbito dos protocolos celebrados entre Autoridade Tributária e outras entidades, como a Ordem dos Contabilistas Certificados e o Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, por ocasião da Conferência Internacional para a Cidadania e a Educação Fiscal (Pereira & Cruz, 2016, p.9), foram apresentados 3 livros (um em cada conferência), destinados a diferentes público-alvo:

- “Joaninha e os impostos”, de Clotilde Palma, dirigido a crianças do primeiro ciclo escolar;
- “A Joaninha e os impostos Uma história de educação fiscal na universidade”, da autoria de Cidália Mota Lopes, para estudantes universitários;
- Por fim, direcionado a estudantes do ensino secundário, “A Joaninha e os impostos - Uma história de educação fiscal para adolescentes” de Ana Maria Rodrigues.

Estes materiais podem ser consultados no Portal das Finanças<sup>14</sup>.

Ainda na temática da literacia fiscal, o Portal da TAXEDU<sup>15</sup>, com conteúdos disponíveis em 22 línguas da UE, foi criado pelo Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e as Autoridades Fiscais Nacionais da UE e tem por objetivo promover a cidadania fiscal da comunidade educadora e da sociedade civil.

### **3.2.5. Medidas de âmbito do relacionamento institucional**

As medidas de âmbito do relacionamento institucional referem-se à relação que a Autoridade Tributária tem com outros organismos, sejam nacionais ou estrangeiras. Na luta contra a fraude, evasão e incumprimento fiscal é necessária uma relação estreita com as autoridades tributárias de outros Estados Membros, mas é crucial a existência de protocolos/convenções de troca de informação com o maior número de países possível. Na Tabela 3.5, apresentamos as medidas de relacionamento institucional que constam nos PECFEFA desde 2011.

**Tabela 3.5 - Medidas de âmbito do relacionamento institucional**

---

<sup>14</sup> [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Era\\_uma\\_vez/Paginas/default.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/Cidadania/Era_uma_vez/Paginas/default.aspx)

<sup>15</sup> <https://taxedu.campaign.europa.eu/>

<b>Medida</b>
Reforçar, de forma significativa, a rede de Convenções para eliminar a dupla tributação.
Introduzir novos mecanismos de troca de informação nos Protocolos às Convenções de Dupla Tributação com a Suíça e o Luxemburgo.
Reforçar significativamente ações conjuntas, de natureza preventiva e prospetiva, a realizar com outras entidades, designadamente: Polícia Judiciária; Inspeção dos Centros Regionais de Segurança Social; Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana; Autoridade de Segurança Alimentar e Económica; Autoridade para as Condições de Trabalho; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Polícia de Segurança Pública (PSP).
Reforçar a cooperação e atuação com a Polícia Judiciária, tendo em vista o combate à criminalidade organizada.
Desenvolver, a nível central, um plano de atuação entre as várias entidades e que definirá os critérios de risco e sectores de atividade prioritários, de modo a proporcionar uma atuação concertada que permita atingir os objetivos estabelecidos
Incrementar a cooperação com as administrações tributárias dos Estados membros da União Europeia tornando-a mais eficiente.
Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
Reforçar a cooperação com as administrações fiscais e aduaneiras da UE e com entidades e organismos internacionais, de modo a beneficiar da sua experiência acumulada e das potencialidades em termos de troca de informações que lhes estão subjacentes.
Estabelecer protocolos com entidades representativas de ordens profissionais que permitam obter informação relativa à identificação dos associados com inscrição ativa, bem como relativa à constituição de sociedades de profissionais.
Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
Estabelecer protocolos com outras entidades públicas e privadas para obtenção, de forma sistemática, de informação relevante para o controlo dos operadores económicos.
Negociar acordos entre autoridades competentes para a troca automática de informações, com as jurisdições que não adiram aos instrumentos multilaterais nesse âmbito.
Planear e operacionalizar ações conjuntas com outras entidades com competências inspetivas.

Novamente, a presença de várias medidas (como implementadas) em diversos PECFEFA, não nos permite conferir a data concreta de implementação.

### **3.3. Modelo de cumprimento fiscal em Portugal**

A Autoridade Tributária, dotada de autonomia administrativa, tem por missão principal assegurar a liquidação e cobrança de impostos e demais receitas ou tributos. Simultaneamente, deve fomentar o cumprimento fiscal voluntário por parte dos contribuintes. Para isso, têm sido elaborados PECFEFA que procuram criar medidas e

ferramentas adequadas que desincentivem o mesmo e simultaneamente facilitem o cumprimento das obrigações fiscais. De forma a cumprir com esses objetivos, são implementadas medidas de âmbito legislativo, penal, operacional, institucional e de relacionamento com o contribuinte.

Todos os anos (até ao final de junho e referente ao ano anterior) a Autoridade Tributária deve apresentar na Assembleia da República, um relatório (Relatório de atividades desenvolvidas “Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras”) que deverá evidenciar, detalhadamente, “a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais em todas as áreas de tributação, explicitando os resultados alcançados, designadamente quanto ao valor das liquidações adicionais realizadas, bem como quanto ao valor das coletas recuperadas nos diversos impostos”<sup>16</sup>.

Após análise e resumo das medidas implementadas no âmbito dos PECFEFA, podemos concluir que ao longo dos anos a maior percentagem de implementação coube às medidas de âmbito operacional, seguida das de âmbito legislativo (Tabela 3.6).

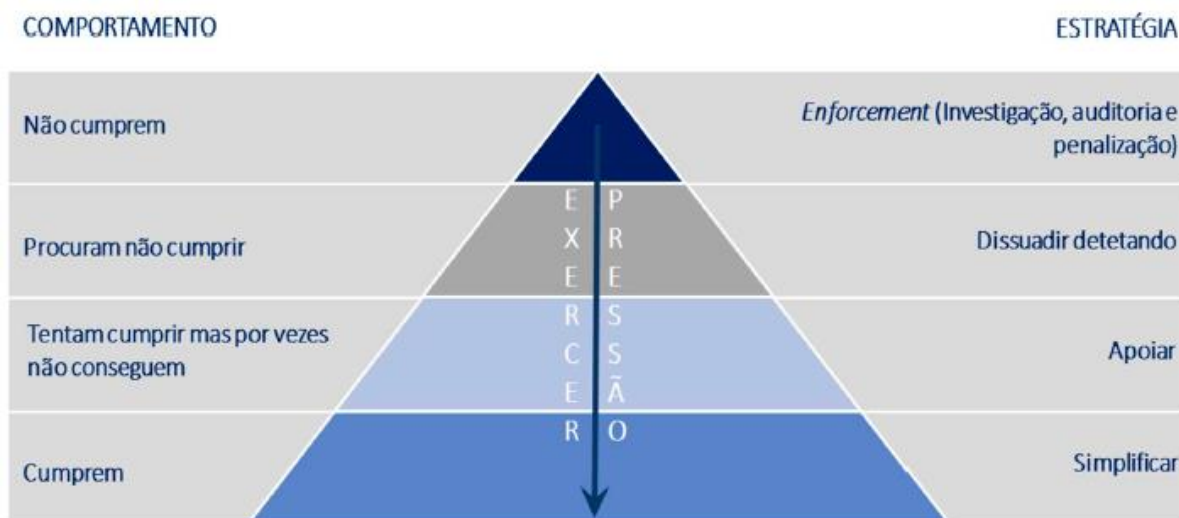
Tabela 3.6 - Medidas implementadas (Qt.)

Âmbito das medidas	2012-2014	2015-2017	2018-2020	2021-2022
Legislativo	21	2	19	6
Penal	7	6	1	1
Operacional	72	61	24	20
Institucional	12	4	8	1
Relacionamento com o contribuinte	8	11	3	2
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>84</b>	<b>55</b>	<b>30</b>
% medidas implementadas	95%	80%	58%	50%

Nas medidas de âmbito legislativo podemos destacar várias que tiveram impacto nas atitudes e que representaram alterações no comportamento dos contribuintes, bem como no que se refere ao trabalho dos profissionais da contabilidade: e-fatura, SAF-T (PT), certificação de programas de faturação, QR Code, comunicação de guias de transporte, DMR, comunicação das séries de faturação, ATCUD, etc.

O Modelo de Cumprimento adotado pela Autoridade Tributária é a Pirâmide do Modelo de Cumprimento desenvolvido por Braithwaite (Figura 3.2).

<sup>16</sup> RCFEFA, 2022, p.20



**Figura 3.2 - Pirâmide do Modelo de Cumprimento**

Fonte: Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras 2021

Este modelo foi desenvolvido com o intuito de compreender as motivações das pessoas em cumprirem ou não com as suas obrigações fiscais. Desta forma, a Autoridade Tributária poderá adaptar a sua forma de agir, com o intuito de influenciar o contribuinte a cumprir voluntariamente as suas obrigações.

A maioria dos contribuintes encontram-se nas duas secções inferiores da pirâmide, sendo que, de forma progressiva, os contribuintes das duas secções superiores têm diminuído. Esta evidência por parte da Autoridade Tributária significa que os esforços envidados para a redução da fraude e evasão fiscal tem obtido resultados positivos<sup>17</sup>.

No cômputo geral, a Autoridade Tributária tem percorrido um longo caminho, estando dotada de recursos humanos mais capacitados e materiais, que permitem de forma mais célere e atempada, aceder a informação, efetuar cruzamentos de dados e detetar situações de incumprimento.

Após o trabalho desenvolvido na revisão da literatura e na análise dos planos e estratégias da Autoridade Tributária, propusemo-nos a conhecer a opinião das pessoas que trabalham e/ou estudam o sistema fiscal e as estratégias de cumprimento.

<sup>17</sup> RCFEFA, 2022

## 4. Metodologia

Sobre a temática em questão parece-nos pertinente conhecer a opinião e perspetiva de cidadãos relacionados com a temática (académicos, profissionais da área e da Autoridade Tributária, entre outros). O intuito será perceber como analisam o sistema fiscal nacional e qual a sua visão sobre as estratégias de cumprimento fiscal adotadas pela Autoridade Tributária ao longo dos anos. A nossa análise será focada, sobretudo, a partir de 1 de janeiro de 1989.

### 4.1. Metodologia de investigação

Numa primeira fase, a escolha recai sobre o tipo de investigação qualitativa. Segundo Major e Vieira (2017, p.142) este tipo de investigação “tem seguido diferentes abordagens filosóficas e tem recorrido a diferentes métodos de investigação”. Sendo que os métodos de investigação utilizados com mais frequência são: entrevistas, observação, textos e documentos, e registo áudio e vídeo.

A entrevista, que é um dos métodos de investigação qualitativa mais utilizado, pode ser estruturada ou semiestruturada. As entrevistas estruturadas são constituídas por perguntas fechadas (inquéritos), sendo que estão mais relacionadas com investigação quantitativa (Major e Vieira, 2017). As entrevistas semiestruturadas permitem ao entrevistador conduzir a conversa, dando espaço ao entrevistado para dar a sua opinião ou eventualmente acrescentar algum tópico, ainda que relacionado com a temática, que o entrevistador não tinha em mente aquando da elaboração da entrevista.

De acordo com Mahama e Khalifa (2017), as entrevistas são práticas de conversação, através das quais o entrevistador almeja compreender o mundo, o significado e as experiências dos entrevistados sobre determinada temática.

Segundo Batista et al. (2021) não existem regras que possam ser aplicadas em todas as entrevistas, mas, no entanto, existem procedimentos que se devem acautelar ao utilizar este método aquando da recolha de dados numa investigação qualitativa, como por exemplo: elaborar o protocolo de consentimento informado para participação na entrevista, saber escutar para não condicionar as respostas, pedir esclarecimentos adicionais (se necessário), etc.

A maioria dos estudos qualitativos envolve, tipicamente, um número reduzido de participantes. No entanto, não são indivíduos aleatórios, mas sim escolhidos de propósito

devido ao que poderão acrescentar à temática em estudo (De Villiers et al., 2019).

As entrevistas individuais e semiestruturadas, com um guião flexível (enviado previamente), convidamos os entrevistados a explanar sobre questões que considerem relevantes para a temática em questão, tendo em conta a suas experiências e vivência.

Devido à atividade profissional dos entrevistados, manteve-se a sua identidade no anonimato e não se transcreve as entrevistas.

A entrevista encontra-se dividida em duas categorias: sistema fiscal (5 questões) e estratégia da Autoridade tributária (3 questões). As questões permitem perceber o conhecimento e opinião dos entrevistados sobre a evolução do sistema fiscal e do modelo atual da Autoridade Tributária.

Com a análise das entrevistas e como sugerido por Mahama e Khalifa (2017), foram criados códigos (descritores) que permitiram organizar as respostas e obter a informação a analisar.

O guião, ainda que orientador, foi efetuado tendo em conta a flexibilidade e a abertura necessária para que os entrevistados não percecionassem como um inquérito, mas sim uma conversa sobre a sua experiência e conhecimento sobre a temática.

Após o término das entrevistas, foi enviado um inquérito aos entrevistados, de forma a ser possível entender a posição e opinião concreta dos entrevistados sobre os temas abordados no trabalho.

O inquérito por questionário é um instrumento padronizado de recolha de informação, onde frequentemente as respostas são medidas por uma escala (Ghiglione e Matalon, 2014).

Em 1932, Rensis Likert desenvolveu o método de construção de escalas, onde sugeriu que a criação de cinco categorias de acordo com a concordância dos inquiridos. Desta forma, existiria um ponto médio que significaria a indecisão ou a neutralidade do inquirido (Rinker, 2014).

Quando a escala é composta por cinco categorias, a mesma é denominada de “Escala de Likert”. Quando composta por um número inferior ou superior tem a designação de “Escala tipo Likert” (Rinker, 2014).

Optámos por uma “Escala de Likert”, composta por cinco categorias (Tabela 4.1):

Tabela 4.1 - Categorias da “Escala de Likert”

1	2	3	4	5
Discordo totalmente				Concordo totalmente

A finalidade do inquérito é poder aferir, quantitativamente, a opinião dos entrevistados, sobre algumas das questões em particular.

Como complemento à entrevista, elaborámos um inquérito que nos permita conhecer alguns dados demográficos dos inquiridos, mas também quantificar a opinião dos mesmos acerca de algumas das temáticas abordadas neste trabalho.

O inquérito, tendo sido efetuado após as entrevistas, não é extenso de forma a não ser inconveniente, nem saturar em demasia os entrevistados/inquiridos.

## 4.2. Validação dos instrumentos de recolha de dados

No presente trabalho, a validação dos instrumentos de recolha de dados consistiu na realização de pré-entrevistas e testar se o inquérito está perceptível e que as questões não são dúbias.

Assim, foram realizadas duas entrevistas, nas quais participaram um inspetor tributário e um membro da academia. Após a entrevista solicitámos que respondessem ao inquérito para o podermos validar também.

Após estes testes, dos quais recebemos *feedback* positivo, avançámos para as entrevistas (Anexo D) e inquéritos finais (Anexo E), com os profissionais escolhidos e que se mostraram disponíveis para participar.

De seguida, após uma breve caracterização dos entrevistados, iremos proceder à análise de conteúdo das entrevistas e do inquérito.

## 5. Resultado das entrevistas e inquéritos

Os entrevistados foram escolhidos devido à sua experiência e conhecimento sobre a temática, incluindo a evolução da mesma, daí se ter questionado pessoas com percurso profissional consolidado (Figura 5.1). Assim, é possível perceber como percecionam não só a atualidade, mas também todos os retrocessos e avanços necessários para chegar à fase atual.

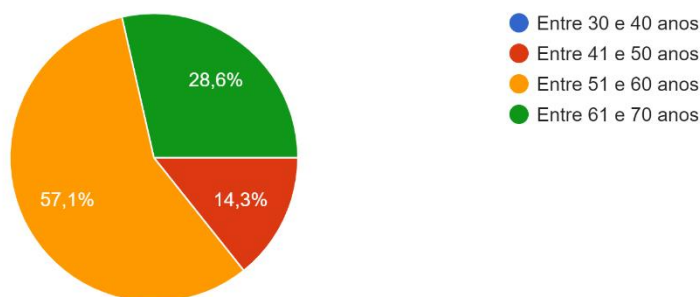


Figura 5.1 - Intervalo de idade

Os entrevistados, são pessoas que ao longo da sua vida profissional vivenciaram várias alterações ao sistema fiscal, ao invés de só as estudar como factos históricos. Em termos académicos, um é licenciado, três têm o mestrado e três possuem doutoramento, sendo que duas são do sexo feminino e cinco do masculino.

Em termos de atividade profissional, três são funcionários da Autoridade Tributária, dois profissionais da academia e dois Magistrados do Ministério Público.

No que concerne às entrevistas, duas foram presenciais, três foram efetuadas por meios telemáticos e duas por escrito, totalizando em média 1h30 minutos por entrevista. Em todos os casos foi solicitada e autorizada a gravação das mesmas (Anexo C).

Devido ao compromisso de anonimato assumido com os entrevistados, os mesmos foram codificados e representados da seguinte forma (Tabela 5.1):

Tabela 5.1 - Representação dos entrevistados

Profissão	Quantidade	Entrevistado
Autoridade Tributária (AT)	3	A
		B
		C
Académicos (Ac)	2	D
		E
Magistrados do Ministério Público (Mmp)	2	F
		G

Como já referido, foram criadas duas categorias na entrevista (sistema fiscal e estratégias das Autoridade Tributária), depois as subcategorias e por fim, definiu-se os descritores (Tabela 5.2), de acordo com Mahama e Khalifa (2017).

Tabela 5.2 - Caracterização das entrevistas

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Descritores</b>
<b>Sistema fiscal</b>	Principais alterações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterações que consideram mais importantes.</li> <li>• Que imposto é mais mencionado.</li> </ul>
	Finalidades da CRP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais as finalidades</li> <li>• Estão a ser cumpridas</li> </ul>
	Adjetivar o sistema fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como adjetivam o sistema fiscal.</li> <li>• Qual o adjetivo mais utilizado.</li> </ul>
	Comparação com os sistemas fiscais de outros países	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que países foram mais mencionados.</li> <li>• A comparação é feita em que termos</li> </ul>
	Fiscalidade mais justa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais as medidas que tornariam o sistema fiscal mais justo</li> </ul>
<b>Estratégia da Autoridade Tributária</b>	Carga fiscal elevada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe concordância no facto da carga fiscal ser elevada</li> </ul>
	Economia paralela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciona a atuação da AT</li> <li>• Falta de recursos humanos da AT contribui para uma maior economia não registada</li> </ul>
	Legislação adequada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A legislação existente permite à AT atuar de forma mais eficaz</li> </ul>
	Utilização de ferramentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferramentas legislativas</li> <li>• Número de recursos humanos suficientes?</li> </ul>

## 5.1. Sistema Fiscal

Apesar de nos termos cingido aos acontecimentos após 1 de janeiro de 1989, todos os entrevistados fizeram questão de recuar uns anos, principalmente até 1986, ano da introdução do IVA em Portugal. Tal não é de estranhar, pois sendo um imposto tão importante e implementado apenas três anos antes, os entrevistados recordaram devido à mudança que representou para os contribuintes (singulares e coletivos) e para os funcionários da Autoridade Tributária.

### Alterações do sistema fiscal

O sistema fiscal, e os impostos em particular, foi alvo de várias alterações ao longo das últimas décadas, sendo que o IRS, IRC, IVA, IMI, IMT e o IS foram mencionados por quase todos os inquiridos.

Para o entrevistado A(AT), no que respeita a reformas no âmbito do património, a mais importante ocorreu em 2003, com a entrada em vigor do IMI (que aboliu a Contribuição Autárquica) e onde se procurou, para efeitos de incidência e cobrança do imposto, uma maior aproximação das avaliações dos prédios aos preços de mercado. Tal caracterizou-se com a definição de uma fórmula de incidência muito mais complexa, mas também

muito mais objetiva. O entrevistado E(Ac) partilha da mesma opinião, ao considerar que a reforma do património em 2003, com a criação do IMI e do IMT (que substituiu a SISA), o método de tributação melhorou consideravelmente em relação ao anterior.

Para C(AT), a reforma do património de 2003 ainda não está terminada. Houve a preocupação política de tributar o património urbano, deixando de lado o rústico para mais tarde. Atualmente existe uma comissão a trabalhar no sentido de definir novas formas de avaliação de terrenos rústicos. Quando questionado sobre a forma que os terrenos rústicos eram avaliados, C(AT) afirmou que basicamente eram avaliados pela capacidade produtiva; ou seja, avaliadores regionais, conhecedores da área, atribuíam aos terrenos a capacidade produtiva que consideravam/supunham que o terreno tinha. Ou seja, “tivemos, basicamente, uma reforma incompleta da parte do património”.

A opinião de B(AT) e D(Ac) vai ao encontro das anteriores, sendo que B(AT) acrescenta que seria interessante fazer-se um estudo acerca da arrecadação de receita dos municípios, pois acredita que com esta nova fórmula de cálculo de incidência, a receita terá aumentado substancialmente.

De acordo com A(AT), o IS sofreu algumas alterações. Inclusivamente, o IS é o imposto mais antigo do nosso sistema fiscal e que a partir dessa alteração, passou a substituir o imposto sucessório.

Para G(Mmp) na reforma da tributação do património, destaca-se o sistema de avaliação de prédios urbanos, num campo em que o valor patrimonial tributário dos prédios releva na generalidade dos impostos sobre o património, mas, também, nos impostos sobre o rendimento.

Para D(Ac), o IMT (2004) surgiu como uma tentativa de aliviar um pouco a carga fiscal à classe média, que era quem comprava habitação e suportava esse imposto. “Não foi conseguido na totalidade, mas houve um ajuste de escalões e taxas”.

No que concerne a reformas na área do rendimento, A(AT) refere que, antes de 1989, a contribuição industrial e profissional e o imposto complementar, foram substituídos pelo IRS e o IRC.

Para B(AT), o IRC deveria ter a designação de “Imposto sobre as pessoas coletivas e outras despesas”, porque, principalmente as pequenas empresas apenas pagam tributações autónomas e não o imposto propriamente dito. Algo que é corroborado por C(AT) ao afirmar que 90% a receita de IRC é suportada por 10% dos contribuintes.

Em relação ao IRC, tanto D(Ac) como E(Ac) salientaram a reforma do IRC em 2009,

aquando da implementação do Sistema de Normalização Contabilística. Segundo D(Ac), a contabilidade seguia o princípio do custo histórico. A fiscalidade acompanhava o custo histórico, não tributava rendimentos potenciais ou latentes e eram tributados rendimentos reais ou efetivos. Para A(AT) houve um esforço dentro do código do IRC para harmonizar regras fiscais e contabilísticas. D(Ac) acrescenta que existem demasiados benefícios fiscais e que na maioria das vezes são muito complexos e que criam muitas injustiças e iniquidades.

Numa perspetiva de aliciar o investimento estrangeiro, E(Ac) dá como exemplo a baixa taxa de IRC praticada pela Irlanda ao contrário da praticada em Portugal. D(Ac) mencionou que na reforma de 2014 foi criado o regime de *participation exemption* para atrair investimento estrangeiro e aumentar a receita fiscal e desta forma tornar o sistema fiscal mais competitivo.

As reformas do IRS mencionadas por E(Ac) correspondem às do ano de 2001 e a de 2014. D(Ac) refere que é com a reforma de 2001 que surge o regime simplificado e A(AT) refere que é em 2014 que surge a fiscalidade verde.

Em relação ao IRS, C(AT) afirma que 50% dos agregados familiares não pagam, ou então aqueles que adiantam, depois são reembolsados. Numa perspetiva mais alargada, 75% da receita de IRS é suportada por 25% das famílias portuguesas e salienta que considera que atualmente, o IRS é o código mais elaborado.

Para F(Mmp) uma das mais importantes alterações do nosso sistema fiscal, na sequência da integração na UE, e que veio a ser plasmada nos Códigos de IRS e de IRC, foi a consagração do regime de Transparência Fiscal, que visa a implementação da neutralidade fiscal, o combate à evasão fiscal e a eliminação da dupla tributação.

Refere ainda que outra importante alteração ao nosso sistema fiscal se deveu à criação do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo DL nº 215/89, de 1 de Julho, que produziu efeitos a partir de 1 de janeiro de 1989 e que visou uniformizar os múltiplos e dispersos benefícios fiscais que foram abolidos com a entrada em vigor dos Códigos de IRS e de IRC.

Na opinião de G(Mmp) foi através da aprovação do IRS, na concentração num único imposto da tributação do rendimento das pessoas singulares que contribuiu para uma maior simplificação, para uma maior personalização na tributação dos rendimentos das pessoas singulares, e, através do acolhimento do conceito de rendimento-acrécimo, contribuiu para o alargamento da base tributável. Refere ainda que, posteriormente, as mudanças na estrutura da relação jurídica tributária, através da aprovação da Lei Geral

Tributária, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, e do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária, sistematizando e reforçando direitos substantivos e procedimentais dos contribuintes e dos sujeitos passivos, clarificando e uniformizando os poderes e os meios de atuação da Administração Tributária, dando concretização a diversas imposições constitucionais.

Na área do consumo, segundo E(Ac) temos desde logo em 1992 o regime transitório do RITI (que se transformou em definitivo). Para A(AT) na área do IVA, *“houve aqui uma alteração, onde já temos de recuar 30 anos, que foi a criação do RITI [...] onde caíram as barreiras alfandegárias e passou a haver livre circulação de bens e serviços”*.

A respeito da reforma do consumo, como já referido, todos os entrevistados mencionaram a introdução do IVA, em 1986, aquando da adesão à atual UE.

### **Objetivos da Constituição da República**

Em relação aos objetivos da constituição, todos os entrevistados mencionaram os artigos 103.º e 104.º da CRP. Concordam que o artigo n.º 103 está a ser cumprido, pois uma das funções do sistema fiscal é a arrecadação de receita e não há dúvida que tal acontece. D(AT) refere que temos um sistema de taxas progressivas e só assim é possível atingir equidade, mas que essa progressividade devia ser revista, por forma a conseguir atingir pessoas que têm efetivamente rendimentos avultados e não só a classe média.

Quanto ao artigo 104.º, as opiniões já não são unânimes, principalmente no que concerne ao n.º 4 do referido artigo. B(AT), C(AT), E(AT) relembram que os artigos de luxo, em tempos, chegaram a ser tributados à taxa agravada de 30% de IVA. Atualmente isso já não acontece, um pouco pela maior dificuldade em definir o que são realmente bens de luxo.

Num ponto de vista um pouco contrário, F(Mmp) afirma que as finalidades nem sempre têm sido asseguradas, sendo unânime a opinião que a classe média tem empobrecido pois os seus rendimentos advêm, no essencial, de rendimentos do trabalho e/ou lucros de pequenas empresas. Considera ainda que “não estão de modo algum assegurados os objetivos constitucionalmente consagrados e em momento algum da nossa História recente tais objetivos se sobrepuseram ao objetivo do Estado de cobrar cada vez mais impostos aos cidadãos.”

G(Mmp) considera que a contribuição do sistema fiscal para a satisfação das necessidades financeiras estará a sobrepor-se aos objetivos de contribuição para uma justa distribuição dos rendimentos e da riqueza, e de repartição dos encargos com essas

necessidades de acordo com a efetiva capacidade contributiva de cada contribuinte.

### Adjetivação do sistema fiscal

Foi solicitado aos entrevistados que descrevessem o sistema fiscal com quatro adjetivos (Tabela 5.3):

Tabela 5.3 - Adjetivação do sistema fiscal

Entrevistado	Adjetivo	Comentário
A(AT)	Inevitável	O sistema fiscal tem de ser executado continuamente.
	Complexo	É complexo e a tendência não é ficar é mais simples, existam, por exemplo, na área do rendimento, regimes simplificados de tributação.
	Útil	Não podemos deixar de conviver com um sistema fiscal. Isto não pode ser uma anarquia. O Estado vive da cobrança de impostos que advêm de um sistema fiscal.
	Oneroso	Se recuar no tempo, talvez seja este o adjetivo com que podemos finalizar. Ou seja, ele de facto sempre foi elevado, ou seja, o sistema fiscal sempre nos trouxe carga tributária elevada.
B(AT)	Complexo	Um sistema que é complexo, um sistema que inclusivamente os contabilistas têm dificuldade em se entenderem.
	Sedativo	Os impostos têm de ser anestesiados, têm de ser um sedativo.
	Incompreendido	O incompreendido está ligado com a complexidade.
	Injusto	A carga fiscal está muito elevada, portanto, é injusto. Para a classe média está a 39% ou 40%. É muito injusto.
C(AT)	Justo	Esta justiça é sempre uma justiça relativa, pois quem pertence à classe média, sente-se injustiçado e com razão.
	Desigual	Admite que os jornalistas possam perceber pouco de fiscalidade e possam dizer que Portugal tem problema de carga fiscal, já não aceita que políticos ou especialistas de fiscalidade digam que Portugal tem um problema de carga fiscal. O problema de Portugal é a desigualdade na carga fiscal.
	Complexo	É tem um vício tremendo que, contrariamente às suas expectativas, ainda não se conseguiu resolver que é as mudanças constantes. Um sistema fiscal com constantes alterações, cria instabilidade para os operadores económicos, para quem tem de lidar com as leis fiscais.
	Instável	Pelos motivos anteriores.
D(Ac)	Funcional	Porque arrecada receita. Em termos de IVA, Portugal é o quinto país da OCDE que é mais eficiente a cobrar receita.
	Complexo	Por exemplo, tem benefícios fiscais a mais, que tem muitas exceções. Deveria ser mais simples e mais transparente.
	Ajustado	É ajustado e concorrente com os sistemas fiscais a nível europeu, pelo menos está bem, na receita fiscal, da justiça, da neutralidade, dos custos de contexto.
	Competitivo	Pelos motivos anteriores.

<b>E(Ac)</b>	Complexo	Conhece vários sistemas fiscais do mundo e não conhece nenhum que não seja complexo. Não é uma característica só do nosso.
	Transferido	É um sistema que foi transferido para os contribuintes, com uma cada vez maior sobrecarga de tarefas administrativas.
	Influenciado	É um sistema, cada vez mais influenciado por tendências internacionais. Ou seja, importa as diretrizes da UE, que são adaptações das <i>headlines</i> da OCDE.
	Informatizado	A informatização e as tecnologias de informação revolucionaram completamente a relação dos contribuintes com o Estado.
<b>F(Mmp)</b>	Injusto	Por falta de proporcionalidade adequada às classes de rendimentos.
	Desproporcional	Relativamente ao IVA, que é igual para todos os contribuintes independentemente dos seus rendimentos.
	Burocrata	Pelos inúmeros procedimentos exigidos em certas situações, nomeadamente na atribuição de benefícios fiscais.
	Autoritário	O que se revela no modo como os serviços fiscais frequentemente tratam as reclamações dos contribuintes, que são sempre considerados como pouco honestos e fiáveis.
<b>G(Mmp)</b>	Ambicioso	Pela quantidade de arrecadação de receita que tenta obter, mas também pela evolução que tem vindo a mostrar.
	Desequilibrado	Na medida em que tende a sobrecarregar a tributação do fator trabalho.
	Eficaz	Ainda que parcialmente, na medida em que não tem conseguido cumprir de igual modo os objetivos que se propõe realizar.
	Complexo	Sobretudo devido às frequentes alterações legislativas.

Constata-se que o adjetivo mais utilizado foi o “Complexo”, sendo que apenas um dos entrevistados não o utilizou. É curioso verificar que B(AT) e C(AT), ambos funcionários da AT, utilizam antónimos para descrever o sistema fiscal. Apesar de C(AT) afirmar que é uma justiça relativa, não deixa de adjetivar como justo, enquanto o colega disse exatamente o contrário.

De referir que todos afirmam que mantêm os adjetivos no tempo, exceto E(Ac) no que diz respeito ao adjetivo “Informatizado”, devido ao facto de antigamente não existir.

No computo geral, verificamos que a apontam para aspetos menos conseguidos. Mas na verdade é difícil imaginar um sistema fiscal sem complexidade ou que todos considerassem justo.

No inquérito foi questionado como consideram o nosso Sistema Fiscal atual (Figura 5.2), onde se pode verificar que a resposta designada de “complexo” vai ao encontro do referido anteriormente.

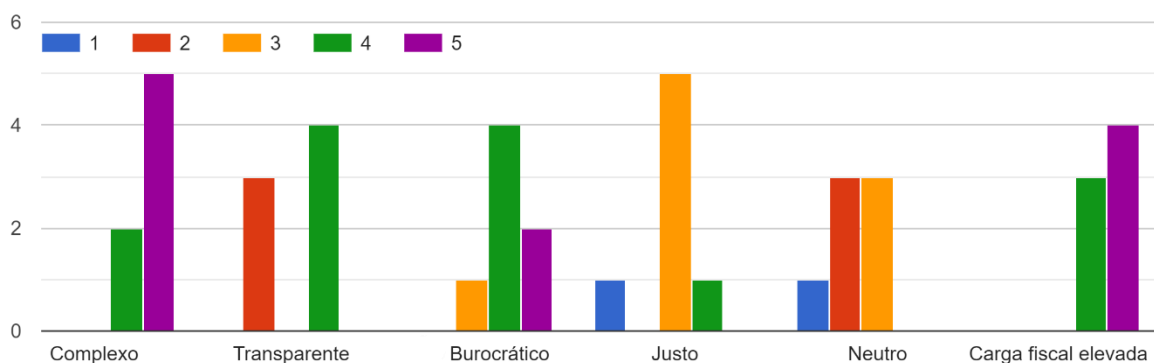


Figura 5.2 - Como considera o nosso Sistema Fiscal atual?

### Comparação com sistemas fiscais de outros países

Usando a comparação mais habitual, como dito pelo próprio, A(AT) afirma que os países nórdicos suportam cargas de impostos superiores à nossa (Dinamarca, Suécia, Finlândia, etc.), mas têm a garantia de reciprocidade. São sistemas fiscais de maior maturidade, com uma população com maior consciência fiscal. Todos os inquiridos utilizaram os mesmos países como comparação, à exceção de E(Ac). E(Ac) optou por comparar a complexidade entre o sistema fiscal português com o do Brasil que tem fiscalidade municipal, estadual e federal.

Na mesma linha de raciocínio, F(Mmp) afirma: “o peso da fiscalidade que, embora não superior ao de outros países da UE, não se traduz, como nesses países, na gratuidade de quase todos os serviços públicos de saúde, educação, assistência social.”

### Fiscalidade mais justa

De acordo com E(Ac) a existência de uma fiscalidade mais justa começa essencialmente por um maior combate à economia paralela e uma fiscalização maior. Basta olhar para as declarações de IRC submetidas pelas empresas e a maior parte delas declararem prejuízo. Por sua vez, A(AT) considera que para a existência de um sistema fiscal mais justo, deverão, no percurso académico, existir disciplinas na área da cidadania fiscal e da ética fiscal.

Para B(AT) a existência de uma fiscalidade mais justa passa por uma redução gradual de impostos, pois a carga está muito elevada, sendo que convém não esquecer que existem muitas taxas que são impostos encapotados.

Mudanças para uma fiscalidade mais justa, para F(Mmp) e G(Mmp) traduz-se em mais escalões de tributação no IRS, mas F(Mmp) acrescenta ainda melhores incentivos fiscais para a criação e manutenção de pequenas e médias empresas e menores taxas de IVA.

Como referido anteriormente, a Autoridade Tributária em conjunto com outros órgãos desenvolveu material didático, por forma a incentivar a literacia fiscal. Através do inquérito, quisemos saber a opinião dos nossos inquiridos (Figura 5.3), que notarialmente concordam que deveria haver uma aposta na literacia fiscal desde cedo.

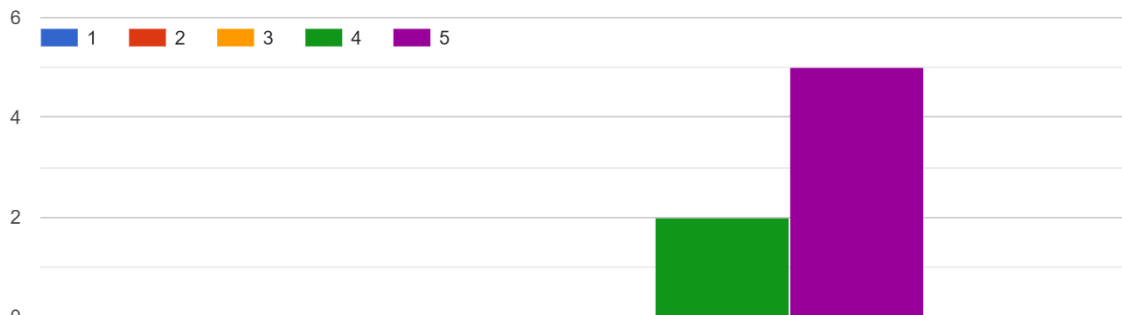


Figura 5.3 - Considera que investir na literacia fiscal, desde cedo, incentivará o cumprimento fiscal?

## 5.2. Estratégia da Autoridade Tributária

A Autoridade Tributária, tendo em vista o bom funcionamento da máquina fiscal e o aumento da arrecadação de receita, delineou os seus objetivos, passando a elaborar e utilizar os Planos Estratégicos de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras como guia orientador. Muitas das medidas têm vindo a ser implementadas e com sucesso.

### A carga fiscal elevada e a economia paralela

B(AT) começa por afirmar que fica muito reticente com os estudos que conseguem aferir o valor da economia paralela. A(AT) considera que a carga fiscal elevada e a economia paralela estão diretamente relacionadas, e que naturalmente influencia a atuação da Autoridade Tributária, principalmente em termos de inspeção tributária. Ou seja, existem estudos que suportam que determinados setores de atividade são mais propensos a economia paralela do que outros.

De acordo com C(AT), a carga fiscal elevada é um problema dos Governos, enquanto a economia paralela já confronta com a missão da Autoridade Tributária. Ressalva que a economia paralela não é apenas uma fuga aos impostos, mas que também tem um efeito perverso na questão da concorrência desleal. Inclusivamente, poderá causar a morte de empresas cumpridoras às custa das incumpridoras.

Para D(Ac), claro que a carga fiscal elevada e a economia paralela naturalmente que tem de influenciar a atuação da Autoridade Tributária. Ou seja, os funcionários da Autoridade Tributária têm objetivos a cumprir e são avaliados pelas metas que alcançam. Esses

objetivos estão cada vez mais exigentes e então, naturalmente terão de ir buscar a receita a algum lado. Isto poderá tornar-se numa forma de atuação mais rígida e inflexível para com os contribuintes.

E(Ac) afirma que se não influencia a atuação da Autoridade Tributária, deveria influenciar, ressaltando que é professor e não funcionário da Autoridade Tributária, mas que está atento às publicações. Considera que quase 35% do PIB é um número elevado e preocupante. Acredita que este valor poderá, em parte, ter origem na falta de recursos na AT, principalmente recursos humanos e tecnologias de informação (pois podia originar mais cruzamento de informação).

F(Mmp) sucinto, afirma que a carga fiscal elevada incentiva a fuga aos impostos e o crescimento da economia paralela. Por outro lado, a falta de pessoal nos serviços da Autoridade Tributária, como em todos os serviços públicos, impede uma adequada e atempada fiscalização.

Já G(Mmp) afirma que a carga fiscal será elevada para quem está abrangido pelo sistema fiscal, e será reduzida ou nula para quem atua na economia paralela. Nesse sentido, e de modo a criar condições para a redução da carga fiscal em geral, os esforços e a atuação da Autoridade Tributária deveriam direcionar-se sobretudo para a redução da economia paralela.

No inquérito quisemos saber quais as variáveis que os nossos inquiridos consideram que contribuem para o cumprimento fiscal (Figura 5.4) e as que mais contribuem para o incumprimento fiscal (Figura 5.5)

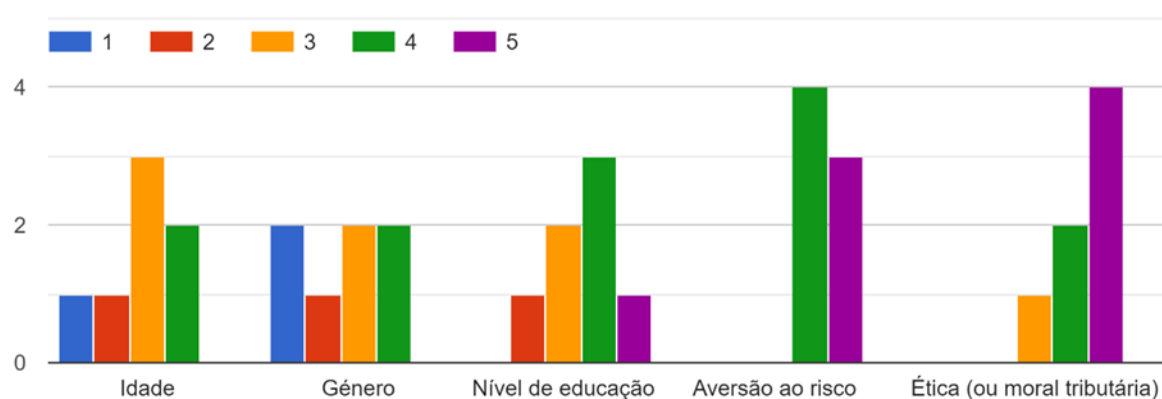


Figura 5.4 - Quais as variáveis que mais contribuem para o cumprimento fiscal voluntário?

Em relação à influência no cumprimento voluntário, B(AT) acrescentou que o “Risco de ser penalizado” também contribui para o mesmo. C(AT), por sua vez, acrescentou que “A eficácia de ferramentas informáticas da Autoridade Tributária e a perceção de

intervenção rápida” também contribuem para o cumprimento fiscal voluntário.

No que diz respeito às variáveis que contribuem para o incumprimento fiscal (Figura 5.5), C(AT) acrescenta que a “Ausência de mecanismos legislativos e técnicos que permitam mais tributações via retenção, ainda que a taxas inferiores” também contribui.

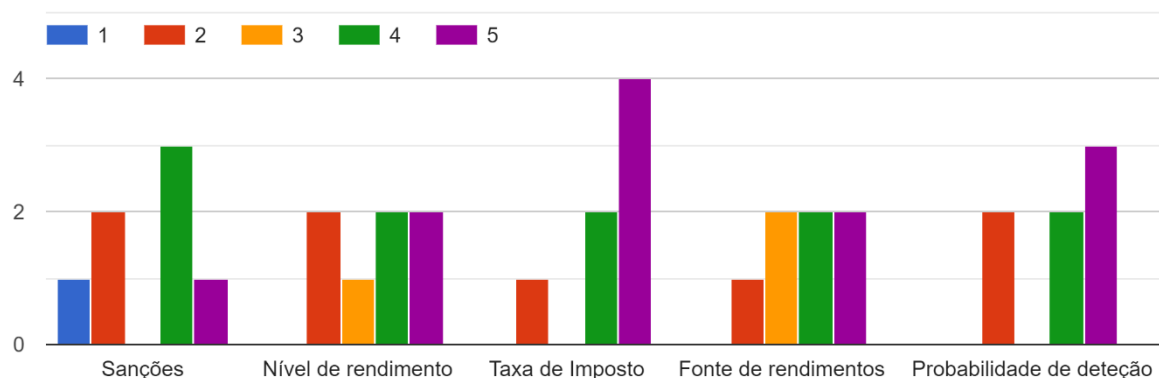


Figura 5.5 - Quais as variáveis que considera mais contribuir para o incumprimento fiscal?

### Relacionamento e comunicação entre a Autoridade Tributária e os contribuintes

Para A(AT) não existem dúvidas que o maior marco ocorre a 1 de janeiro de 2013, com a implementação do e-fatura. Considera que se deve enaltecer a inteligência que está por detrás de um sistema destes. Inovador, copiado por outros países (como a Suécia, por exemplo), criou um paradigma no relacionamento entre os contribuintes e a Autoridade Tributária. Consegue, inclusivamente, colocar os contribuintes a fiscalizarem-se uns aos outros, pois os pedidos de faturas aumentaram. O e-balcão, o Centro de Atendimento Telefónico, a Newsletter e o pagamento por débito direto são ferramentas que a Autoridade Tributária coloca ao dispor do contribuinte, criando assim uma maior proximidade entre ambos.

Além das ferramentas mencionadas por A(AT), B(AT) destaca a atualização do novo Portal das Finanças, em 2015, por considerar que se tornou muito mais completo e *user friendly*.

Já C(AT) considera que todas estas ferramentas facilitam a vida de alguns contribuintes e da Autoridade Tributária, mas não nos podemos esquecer que ainda existem contribuintes que se deslocam à Repartição de Finanças para tirar dúvidas e à Tesouraria para efetuar pagamentos. Não nos podemos esquecer que ainda temos bastantes contribuintes que não têm acesso a computadores (nem conhecimentos) e que a ida às Repartições tratar dos assuntos é quase como uma obrigação social. Para C(AT) todas estas ferramentas, apesar dos benefícios, está a criar um relacionamento demasiado impessoal entre as partes. Considera que isso terá repercussões no futuro.

Em consonância com C(AT), D(Ac) acredita que todas estas ferramentas, não lhes retirando o mérito, aumentam os custos de *compliance*. A dificuldade de conseguir esclarecer questões com a Autoridade Tributária, obriga o contribuinte a recorrer a um contabilista, solicitador ou até a um advogado.

Com a mesma linha de pensamento, E(Ac), sem referir marcos, assume que é muito prático ir ao computador e na hora ter acesso a certidões de não dívida, residência, etc., pelo que a informatização da Autoridade Tributária foi benéfico para alguns contribuintes, mas não devemos esquecer os que não têm possibilidade de resolver as suas questões por computador.

F(Mmp) afirma que desconhece a data de implementação do sistema informático da Autoridade Tributária, mas considera que a comunicação melhorou bastante nessa altura. O relacionamento também melhorou com essa situação, “mantendo-se ainda muitas dificuldades num atempado e célere atendimento presencial”.

G(Mmp) considera que a comunicação entre ambos tem melhorado com a Lei Geral Tributária e o Código de Procedimento e de Processo Tributário como pano de fundo, mas também sobretudo a qualificação dos trabalhadores da Autoridade Tributária, a permanente evolução dos meios de comunicação virtuais, de cumprimento de obrigações e de resolução de problemas, canalizados para o portal das finanças.

Como se pode constatar abaixo (Figura 5.6), acerca dos mecanismos implementados pela Autoridade Tributária, o e-fatura é o que destaca como uma ferramenta que contribui para o cumprimento fiscal.

B(AT) acrescentou que as “obrigações acessórias cruzadas” são também um mecanismo/ferramenta que contribui para o cumprimento fiscal.

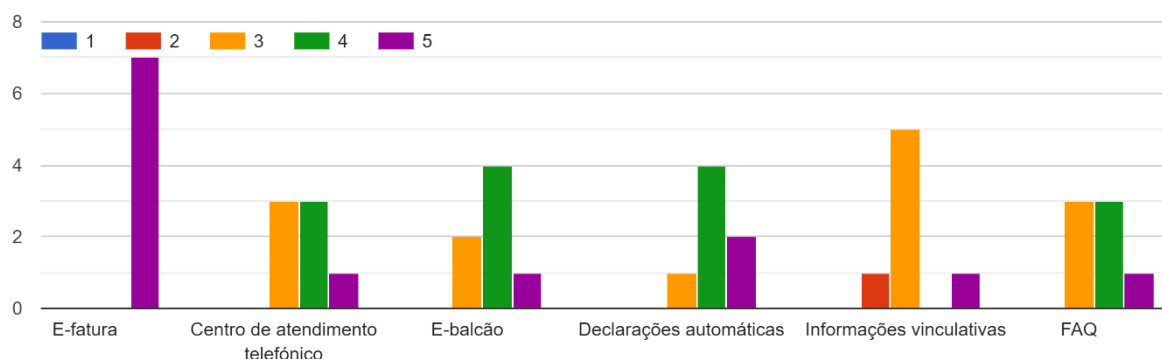


Figura 5.6 - Que mecanismos/ferramentas implementados pela AT contribuem para o cumprimento fiscal?

### Ferramentas fornecidas pela legislação

Segundo C(AT), que acredita que em Portugal tem havido uma política branda na questão

de combate aos casos graves de fraude fiscal, afirma que quanto mais próximos estiverem os tribunais e o Ministério Público das administrações fiscais mais eficazes se tornam. Deu como exemplo o que se tem passado em Espanha nos últimos anos. Os casos mediáticos que têm como alvos jogadores de futebol, cantores, etc. Os visados acabam por ser *“convencidos pela Autoridade Tributária espanhola e pelos tribunais a regularizar a situação tributária, sob pena de irem parar à prisão.”* Em Portugal não vemos este género de atuação. Mas as investigações envolvem inspetores da Autoridade Tributária espanhola e membros do Ministério Público. Ou seja, quando chegam a tribunal os casos estão como *“blindados” (“ironclad”)*, pois todas as partes e fases do processo foram acauteladas.

B(AT) considera que a legislação não se revela adequada, pois continua confusa, dúbia e aberta a muitas interpretações. De resto considera, tal como os restantes entrevistados, que a Autoridade Tributária não consegue fazer uso dessas ferramentas, pois não dispõe dos recursos humanos para tal.

Já F(Mmp) e G (Mmp) consideram que os mecanismos legais são adequados e suficientes, embora F(Mmp) acrescente que a principal dificuldade se resume à falta de meios humanos para uma fiscalização eficaz. Sem essa fiscalização prévia dos serviços da Autoridade Tributária, inúmeras situações de fraude e evasão nem chegam ao conhecimento dos tribunais.

## 6. Conclusão

No domínio científico da fiscalidade, mais precisamente na área do estudo do cumprimento fiscal, propusemo-nos, neste trabalho de investigação, a apresentar e sintetizar os principais modelos do cumprimento fiscal na ótica do contribuinte e na ótica das autoridades tributárias. Assim, este estudo assentou na revisão da literatura sobre os determinantes do cumprimento fiscal dos contribuintes.

Podemos verificar que os modelos iniciais assentavam na teoria da dissuasão, mas que, mais recentemente, demonstram a tendência para modelos híbridos, que aliam a teoria da dissuasão e a comportamental. Com o passar dos anos, os modelos de cumprimento fiscal, na ótica dos contribuintes e das autoridades tributárias, evoluíram consoante o conhecimento, abordagens e necessidade de ambas as partes.

No estudo dos determinantes e das diversas variáveis, concluímos que as variáveis que mais contribuem positivamente para o cumprimento fiscal são: a idade e o género (determinantes demográficos), sanções (determinantes económicos) e ética/moral tributária (determinantes comportamentais).

Constatamos que os estudos empíricos evidenciam, mas com diferenças mínimas para as comportamentais e psicológicas. O facto de a tendência para os modelos híbridos ser mais recente, justificará tal conclusão.

Analisou-se, de modo sintético, a evolução do sistema fiscal em Portugal e os desafios que foi enfrentando ao longo das décadas. As reformas e alterações foram sendo efetuadas com o intuito de acompanhar a evolução das necessidades financeiras do Estado, mas também atendendo às características da realidade do país em cada momento. Conclui-se que existiu um conjunto de desafios que são transversais a todas as reformas: incapacidade de controlar, punir, declarações inexatas ou não entregues, sistema complexo e burocrático, etc.

O sistema fiscal português está comprovadamente associado a um elevado grau de complexidade (Borrego et al., 2015). O Observatório da Competitividade Fiscal refere que 84% dos inquiridos, ou seja, empresas, afirmam que só com um sistema fiscal menos complexo, o mesmo poderá ser mais competitivo. No estudo empírico realizado, também seis dos sete entrevistados adjetivaram o sistema fiscal como complexo.

Outro dos objetivos desta dissertação era o de perceber a evolução dos modelos de

atuação da Autoridade Tributária, para entender de que modo os mesmos incorporavam as variáveis que influenciam o comportamento dos contribuintes. Este estudo tem uma natureza fundamentalmente teórica, com base em publicações e alterações legislativas. Para complementar esta análise foram definidas um conjunto de entrevistas a profissionais da área da fiscalidade e da contabilidade e académicos, com um intuito de recolher a perspetiva de atuação da Autoridade Tributária numa componente mais aplicacional. Desta forma, foram realizadas sete entrevistas, complementadas com um inquérito que nos permitiu, não só perceber a perspetiva, mas também corroborar algumas das ideias apresentar na revisão da literatura.

As estratégias implementadas pela Autoridade Tributária portuguesa têm contribuído para o objetivo do aumento da receita fiscal e do cumprimento fiscal. As estatísticas mostram que nos últimos anos a receita fiscal mantém uma tendência de crescimento, sendo que 2022 representou o maior montante de impostos arrecadados pela Autoridade Tributária.

Também é possível verificar que a luta contra a fraude e evasão fiscal tem sido uma prioridade na atuação da Autoridade Tributária, o que claramente, transmite a preocupação em aumentar o nível de cumprimento fiscal. De acordo com alguns dos entrevistados, deveria ser aqui que a Autoridade Tributária devia concentrar os seus esforços, de forma que fosse possível aumentar o cumprimento e, nesse sentido, ter condições para reduzir a elevada carga fiscal.

As limitações que encontramos no decorrer deste trabalho devem-se ao facto de ser um estudo que assenta em revisão de literatura e de legislação, havendo assim o risco de alguma literatura e legislação não ter sido considerada. Uma outra limitação é ter-se efetuado um estudo empírico baseado em entrevistas, limitado a apenas 7 entrevistados e, conseqüentemente, os resultados apresentados representam única e exclusivamente a “perceção” dos mesmos.

Como sugestão para trabalhos futuros, consideramos que seria interessante alargar o leque de respostas. Entrevistas complicaria a elaboração do trabalho (demasiado moroso), pelo que consideramos que um inquérito mais longo poderia substituir a entrevista. Desta forma seria possível obter uma visão mais abrangente.

Consideramos, ainda, que seria interessante o desenvolvimento de modelos mais atuais, mas acima de tudo, que fossem efetuados novos estudos. Com as alterações da sociedade, seria interessante verificar, por exemplo, se as variáveis comportamentais já se destacam em relação às demográficas.

## Referências bibliográficas

- Allingham, M. G.; Sandmo, A. (1972) Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1, 323-338.
- Alm, J., (2019) What motivates tax compliance? *Journal of Economic Surveys*, 33(2), 353-388. <https://doi.org/10.1111/joes.12272>.
- Alm, J., Cherry, T., Jones, M., e McKee, M. (2010). Taxpayer information assistance services and tax compliance behavior. *Journal of Economic Psychology*, 31(4), 577–586. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2010.03.018>.
- Alm, J.; McClelland, G. H.; Schulze, W. (1992) Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*. 48(1), 21-38. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(92\)90040-M](https://doi.org/10.1016/0047-2727(92)90040-M).
- Alves, F. (2021). *O cumprimento fiscal dos contribuintes em Portugal à luz da teoria do comportamento planeado: um modelo preditivo com equações estruturais* [Tese de Doutoramento em Ciências Económicas e Empresariais - Especialidade em Gestão]. Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.
- Autoridade Tributária e Aduaneira (2022). Plano de Atividades 2022. Ministério das Finanças.
- Azevedo, M. E. (2011) *As reformas fiscais portuguesas do século XX - Um enfoque analítico*. Universidade Lusíada Editora, 8/9(1), 161-236.
- Batista, B. F.; Rodrigues, D.; Moreira, E.; Silva, F. (2021) *Técnica de recolha de dados em investigação: inquirir por questionário e/ou inquirir por entrevista?* Reflexões em torno de Metodologias de Investigação: recolha de dados (Vol. 2). Universidade de Aveiro. <https://doi.org/10.34624/ka02-fq42>
- Batista, E. C.; Matos, L. A. L.; Nascimento, A. B. (2017) *A entrevista como técnica de investigação na pesquisa qualitativa*. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.11, n.3, p.23-38, TRI III 2017. ISSN 1980-7031.
- Becker, G.S. (1968) Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*.
- Borrego, A.C.; Loo, E.C.; Lopes, C.M.M., Ferreira, C.M.S. (2015) Tax professionals perception of tax system complexity: Some preliminary empirical evidence from Portugal.

*eJournal of Tax Research*, 13(1), 338-360.

Braithwaite, V. (2007). Responsive Regulation and Taxation: Introduction. *Law & Policy* 29(1). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00242.x>.

Braithwaite, V. (2003). A New Approach to Tax Compliance. *Taxing Democracy*.

Chau, G.; Leung, P. (2009). A critical review of Fischer tax compliance model: A research synthesis. *Journal of Accounting and Taxation Vol.1 (2)*, 034-040.

Constituição da República Portuguesa. Decreto de Aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10, na atual redação pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto.

De Villiers, C.; Dumay, J.; Maroun, W. (2019). Qualitative accounting research: dispelling myths and developing a new research agenda. *Accounting & Finance*, 59(3), 1459-1487.

Deloitte (2022). Observatório da Competitividade Fiscal 2022.

Devos, K. (2013). *Factors Influencing Individual Taxpayer Compliance Behaviour*. Springer.

Dom, R.; Custers, A.; Davenport, S., Prichard, W. (2022) *Innovation in Tax Compliance: Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform*. World Bank Group.

Eichfelder, S.; Vaillancourt, F. (2014). Tax Compliance Costs: A Review of Cost Burdens and Cost Structures. *SSRN Electronic Journal*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2535664>.

Feld, L.; Frey, B. (2007). Tax Evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract. *International Studies Program. Working Paper 07-29*.

Fischer, C.; Wartick, M.; Mark, M. (1992) Detection probability and taxpayer compliance: A review of the literature. *Journal of Accounting Literature Vol. 11(1)*.

Gemmell, N.; Hasseldine, J. (2012). The Tax Gap: A Methodological Review. *SSRN Electronic Journal* 20. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2199200>.

Ghiglione, R.; Matalon, B. (1992) *O Inquérito: Teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora.

Guerra, A.; Harrington, B. (2018). Attitude–behavior consistency in tax compliance: A cross-national comparison. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 156, 184-205. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2535664>.

Hodson, A. (2018) Inland Revenue's New Circular Compliance Model - An Overview.

*Journal of the Australasian Tax Teachers Association*. 13.

Inland Revenue, (2016) *Making Tax Simpler - Proposals for Modernising the Tax Administration Act: A Government Discussion Document*. New Zealand Government.

Jackson, B.; Milliron, V. (1986) *Tax Compliance Research: Findings, Problems and Prospects*. *Journal of Accounting Literature*. 5. 125-165.

Kirchler, E.; Hoelzl, E.; Wahl, I. (2008) Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*. 29, 210-225.

Kirchler, E.; Muehlbacher, S.; Kastlunger, B.; Wahl, I. (2007) Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions. International Studies Program. Working Paper 07-30.

Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. University of California Press.

Lopes, C.; Santos, A. (2013). O cumprimento fiscal em Portugal - Fatores associados a erros e atrasos na entrega das declarações fiscais das pessoas singulares. *RIDB - Revista do Instituto de Direito Brasileiro, Ano 2 (2013), n.º 12*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 13 825-13 853.

Lopes, C.M.M. (2008a). *The portuguese tax system: complexity and enforceability*. *Revista Universo Contábil (Volume 4)*, n.º 4, Universidade Regional de Blumenau, 140-163.

Lopes, C.M.M. (2008b). *Quanto custa pagar impostos em Portugal? Os custos de cumprimento da tributação do rendimento*. Edições Almedina.

Mahama, H.; Khalifa, R. (2017). Field interviews: Process and analysis. *The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods*, 321-338.

Majdanska, A.; Schoueri, P. (2017) International/OECD - Tax Compliance in the Spotlight - The Challenges for Tax Administrations, and Taxpayers. *Bulletin for International Taxation 2017 (Volume 71), No. 11*.

Major, M.J; Vieira, R. (2017). *Contabilidade e Controlo de Gestão - Teoria, Metodologia e Prática*. Escolar Editora.

Martínez, Y.U., Arzoz, P.P. e Arregui, I.Z. (2022) Tax collection efficiency in OECD countries improves via decentralization, simplification, digitalization and education. *Journal of Policy Modeling*, 44(2), 298-318. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2022.03.003>.

Ministério das Finanças (2011). Decreto-Lei n.º 118/2011. Aprova a orgânica da

Autoridade Tributária e Aduaneira. Diário da República, Série I de 2011-12-15, na atual redação pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro.

Ministério das Finanças (1998). *Estruturar o sistema fiscal do Portugal desenvolvido*. Edições Almedina.

Ministério das Finanças (1964). *As reformas tributárias de 1922 e 1929*. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 24, Centro de Estudos Fiscais da Direção-Geral das Contribuições e Impostos.

Nabais, J.C. (2014). *Direito Fiscal*. 7.ª Edição. Edições Almedina.

OECD (2022), Tax Compliance Burden Maturity Model, *OECD Publishing*, Paris

OECD (2021a), Revenue Statistics 2021: The Initial Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues, *OECD Publishing*, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e87f932-en>.

OECD (2021b), Tax Policy Reforms 2021: Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic, *OECD Publishing*, Paris, <https://doi.org/10.1787/427d2616-en>.

OECD (2018), Revenue Statistics 2018, *OECD Publishing*, Paris, [https://doi.org/10.1787/rev\\_stats-2018-en](https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en).

OECD (2005), Guidance for the Standard Audit File - Tax, *OECD Publishing*, Paris.

OECD (2004), Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, *OECD Publishing*, Paris, <https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>

OECD (1999), Compliance Measurement - Practice Note. *OECD Publishing*, Paris, <https://www.oecd.org/tax/administration/1908448.pdf>

Pereira, D. e Cruz, S. (2016) *Educação fiscal: revisão da literatura*. Revista Estudos do ISCA, 14. <https://doi.org/10.34624/ei.v0i14.4689>.

Pereira, M. H. F. (2013). *Fiscalidade*. (4.ª edição). Edições Almedina.

Pinheiro, J. M., Diogo, T. A. e Samagaio, A. (2021). Tax Compliance: factors that influence taxpayer invoice requests in Portugal. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 23(4), 619-634. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v23i4.4133>.

Prichard, W., Custers, A., Dom, R. Davenport, S., Roscitt, M. (2019). *Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework*. World Bank Group.

Prinz, A.; Muehlbacher, S.; Kirchler, E. (2013) The slippery slope framework on tax

compliance: An attempt to formalization. *Journal of Economic Psychology*.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2013.04.004>.

Richardson, G. (2006) Determinants of tax evasion: A cross-country investigation. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 15(2), 150-169  
<https://doi.org/10.1016/j.intaccaudtax.2006.08.005>.

Rinker, T. (2014) *On the Treatment of Likert Data*. University at Buffalo

Russel, B. (2010) *Revenue Administration: Developing a Taxpayer Compliance Program*. International Monetary Fund.

Sá, C. (2013). *Fatores determinantes da moral tributária em Portugal: Uma análise através da aplicação de um modelo de equações estruturais* [Tese de Doutoramento em Gestão de Empresas]. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Sanches, J.L. Saldanha (2010). *Justiça Fiscal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Silva, Germano M. (2000). *Imposto, ética e crime. Estudos de homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, Vol. II, Coimbra, Edições Almedina.

Teixeira, D. (2016). *Attitudes on the ethics of tax evasion: a survey of banking employees* [Dissertação de Mestrado em Finanças]. Lisbon School of Economics & Management da Universidade de Lisboa.

Tengs, E. (2020) *Taxation as a social contract: Public goods and collective action in Sub-Saharan Africa*. University of Gothenburg.

Yitzhaki, S. (1974) A note on Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*. 3. 201-202.

## **Anexos**

Anexo A - Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal

Anexo B - Efeito das variáveis no cumprimento fiscal

Anexo C - E-mail de solicitação de entrevista

Anexo D - Guião das entrevistas

Anexo E - Inquérito

## A - Modelo de Maturidade de Encargos de Cumprimento Fiscal



Níveis de maturidade	Emergentes	Progredindo	Estabelecido	Líder	Aspiracional
<b>Descritor</b>	A tomada em consideração dos custos centra-se principalmente nos custos próprios da administração fiscal e as alterações nos encargos de conformidade são geralmente um produto secundário das alterações efetuadas em benefício da administração fiscal. São disponibilizadas orientações gerais, embora sejam bastante estáticas na forma.	A administração fiscal considera os encargos de conformidade de uma forma geralmente reativa, centrando-se principalmente no aumento dos serviços eletrónicos e na criação de relações com grandes empresas. As orientações são atualizadas regularmente, em estreita cooperação com os profissionais da fiscalidade.	Existe um compromisso geral de reduzir os encargos com a consulta pública sobre as medidas propostas e as opções de simplificação. Há um maior envolvimento com os responsáveis pela política fiscal na redução dos encargos. Os serviços ao cliente são cada vez mais considerados do ponto de vista dos contribuintes.	Existe um compromisso estratégico definido e específico no sentido de reduzir os custos globais dos encargos de conformidade com a participação ativa das partes interessadas na conceção e no controlo das medidas propostas. Há uma utilização crescente de diferentes ferramentas e estratégias para reduzir os encargos de conformidade e conceber processos a partir das perspetivas dos contribuintes.	A redução dos encargos de conformidade é um objetivo central da administração fiscal e um elemento essencial da cultura das administrações. É dada cada vez mais atenção ao apoio aos processos de conformidade por conceção e ao trabalho com os sistemas naturais dos contribuintes. As ferramentas tecnológicas avançadas são cada vez mais utilizadas para identificar e medir os encargos, bem como para sugerir melhorias.
<b>Atributos indicativos</b>					

Níveis de maturidade	Emergentes	Progredindo	Estabelecido	Líder	Aspiracional
<b>Cultura</b>	<p>Embora a administração fiscal possa ter um objetivo de alto nível de reduzir os encargos de conformidade, não existem objetivos explícitos no que diz respeito à consideração dos encargos.</p> <p>Embora as equipas individuais possam considerar formas de reduzir os encargos de conformidade, não existe uma cultura partilhada na administração fiscal de minimizar os encargos de conformidade e não é ativamente promovida pelos quadros superiores.</p>	<p>A importância de considerar e minimizar os encargos de conformidade é reconhecida em termos gerais nos planos de execução da administração fiscal e pode existir uma política geral para ter em conta os encargos na aplicação de novas políticas e nas escolhas de conformidade.</p> <p>Verifica-se uma apreciação geral dos encargos que a administração fiscal pode impor, embora a consideração do cumprimento, do rendimento e dos custos de funcionamento seja geralmente considerada prioritária sobre os encargos com o cumprimento dos contribuintes.</p>	<p>Existe um compromisso explícito de reduzir os encargos administrativos, mas não há objetivos explícitos. Não há consequências para o incumprimento destes compromissos (que se baseiam nos “melhores esforços”).</p> <p>A redução dos encargos de conformidade é promovida ativamente pelos quadros superiores. A principal responsabilidade pela identificação e redução dos encargos é colocada numa única unidade (por exemplo, serviços ao cliente) em vez de ser integrada nos objetivos das equipas individuais.</p>	<p>Existe um objetivo definido para minimizar os encargos de conformidade para os contribuintes (que podem ser definidos internamente ou pelo governo). Tal reflete-se nos objetivos dos quadros superiores e os resultados são comunicados publicamente.</p> <p>Os processos para minimizar os encargos de conformidade são apoiados pela gerência sênior com objetivos mensuráveis atribuídos a equipas e projetos individuais.</p>	<p>Há um objetivo explícito de minimizar os encargos de conformidade através de alterações na forma como o imposto é administrado, acompanhado de estratégias e compromissos adequados. Existem objetivos ambiciosos e mensuráveis a médio prazo.</p> <p>Existe uma cultura de toda a organização sobre a importância de compreender e minimizar os encargos de conformidade. A responsabilidade pela minimização dos encargos é partilhada por todas as funções e características da administração fiscal nos planos de execução e está sujeita a relatórios periódicos.</p>

Níveis de maturidade	Emergentes	Progredindo	Estabelecido	Líder	Aspiracional
<p><b>Compreender os encargos e a estratégia (L...)</b></p>	<p>A participação das partes interessadas em matéria de encargos limita-se, em geral, a questões específicas de alto nível que têm um impacto político. Em geral, o impacto da política fiscal é medido em termos do impacto sobre os custos de funcionamento da autoridade fiscal.</p> <p>Em geral, são introduzidas alterações nos sistemas de administração fiscal para minimizar os custos ou aumentar a eficiência da administração fiscal na garantia das receitas fiscais. Isto pode mudar encargos de conformidade de forma positiva ou negativa.</p>	<p>A compreensão dos encargos quantitativos de alto nível é captada através de consultas informais ad hoc ocasionais com partes interessadas profissionais e especializadas externas e com algumas grandes empresas.</p> <p>Em geral, são feitos pressupostos sobre mecanismos para aliviar os encargos para os contribuintes no seu conjunto, por exemplo, a introdução de serviços eletrónicos em alguns domínios, sem consulta de diferentes tipos de contribuintes sobre preocupações e prioridades para além das grandes empresas.</p>	<p>Os impactos quantitativos das alterações da política fiscal nos encargos de conformidade são publicados para consulta pública. Os inquéritos genéricos aos serviços ao cliente fornecem informações sobre a perceção dos encargos de conformidade entre os diferentes segmentos dos contribuintes.</p> <p>Existem grupos estabelecidos de partes interessadas externas para intervir especificamente sobre o tema dos encargos administrativos e para identificar questões importantes, apoiadas por pessoal experiente da administração fiscal com uma boa compreensão dos encargos de conformidade.</p>	<p>Metodologias e processos são implementados para desenvolver uma compreensão abrangente dos encargos e perceções de conformidade entre os diferentes segmentos de contribuintes, considerando suas diferentes necessidades e capacidades.</p> <p>Os contribuintes, através de grupos de reflexão e de consultas mais amplas, estão diretamente envolvidos na identificação de formas de minimizar os encargos, tanto novos como já existentes. Isto é apoiado por pessoal administrativo com conhecimentos especializados em como medir e reduzir os encargos. As recomendações são geralmente tornadas públicas.</p>	<p>São utilizadas ferramentas de análise avançadas para medir os encargos quantitativos utilizando uma vasta fonte de dados, incluindo os sistemas naturais dos contribuintes. As perceções dos contribuintes são medidas através de uma metodologia publicada que analisa variáveis entre setores, idade das empresas e capacidade assumida em geral.</p> <p>A administração fiscal complementa o processo de engajamento com ferramentas de dados e tecnologia avançada para identificar mais eficazmente problemas significativos e derivar insights para minimizar os encargos, tanto novos quanto existentes. Há um envolvimento precoce dos contribuintes para identificar problemas e cocriar</p>

Níveis de maturidade	Emergentes	Progredindo	Estabelecido	Líder	Aspiracional
<p><b>Compreender os encargos e a estratégia (...)</b></p>	<p>Os sistemas e processos são concebidos principalmente tendo em conta as necessidades da administração fiscal.</p>	<p>Existem iniciativas ad hoc para melhorar a prestação de serviços e reduzir os encargos de conformidade dos contribuintes (por exemplo, digitalização de determinados processos), principalmente em resposta às reações dos contribuintes.</p>	<p>A administração fiscal analisa proactivamente a conceção de sistemas e processos para reduzir os encargos de conformidade dos contribuintes e aumentar as opções de autoatendimento</p>	<p>A administração fiscal analisa regularmente a conceção dos seus sistemas e processos, a fim de os tornar mais-centrados nos contribuintes. Utiliza-se uma série de estratégias e ferramentas para minimizar os encargos de conformidade para os contribuintes (por exemplo, pré-preenchimento de retornos utilizando informações de terceiros, implantação de aplicações móveis, etc.).</p>	<p>soluções. Existe uma estratégia claramente articulada para tornar os sistemas e processos mais centrados nos contribuintes, acompanhada de objetivos ambiciosos e planos concretos. Há uma ampla utilização de estratégias e instrumentos avançados para reduzir os encargos para os contribuintes e integrar os impostos nos sistemas naturais dos contribuintes (por exemplo, iniciativas para tornar a apresentação de informações rápida e sem descontinuidades, utilização de informações comportamentais e pensamento de conceção).</p>

Níveis de maturidade	Emergentes	Progredindo	Estabelecido	Líder	Aspiracional
<p><b>Interações com os responsáveis pela política fiscal</b></p>	<p>Os decisores políticos debatem-se com a administração fiscal sobre o desenvolvimento de uma nova política fiscal. As questões de administração são tidas em conta, embora os encargos com o cumprimento das obrigações fiscais não sejam sistematicamente tidos em conta.</p>	<p>A administração fiscal é consultada numa fase tardia no desenvolvimento da política fiscal e são fornecidas aos decisores políticos avaliações gerais dos impactos em matéria de conformidade</p>	<p>Existe uma estreita cooperação com os responsáveis pela política fiscal para obter um entendimento comum das implicações da nova política para os atuais encargos de conformidade e opções alternativas para alcançar os objetivos políticos.</p>	<p>Os encargos de conformidade são plenamente tidos em conta durante o desenvolvimento da política fiscal, incluindo para vários segmentos da população de contribuintes. Existe um processo de escrutínio interno e externo e o desafio de encargos excessivos de conformidade antes da execução da política.</p>	<p>A administração fiscal procura, identifica e recomenda, de forma proativa, melhorias nas políticas suscetíveis de reduzir os encargos, apoiadas pela utilização de análises avançadas e de um amplo envolvimento com os contribuintes.</p>

## B - Efeito das variáveis no cumprimento fiscal

Ano	Autor	Variáveis															
		Aversão ao risco	Influência dos pares	Nível rendimento	Ocupação	Probabilidade de deteção	Sanções	Taxas de imposto	Idade	Género	Nível de educação	Fonte de Rendimento	Equidade	Complexidade	Contactos com a AF	Normas sociais	Ética/Moral tributária
1967	Schwartz & Orleans				(+)		(+)				(+)						(+)
1968	Becker					(+)	(+)					(+)					
1969	Strümpel																
1971	Lewis															(+)	
1972	Allingham & Sandmo	(+)		(-)		(+)	(+)	(+)				(-)					
1973	Scrivivasan					(-)		(-)				(-)					
1974	Thibaut et al.												(+)				
1974	Vogel		(+)		(-)			(0)	(+)	(+)	(-)			(-)			(0)
1974	Yitzhaki, S.	(+)		(-)		(+)	(+)	(+)				(-)					
1975	Mork			(+)					(+)			(+)					
1976	Smith							(-)									
1976	Spicer & Lundstedt		(+)	(0)	(0)	(0)	(0)		(0)		(0)	(0)	(+)		(-)		(+)
1978	Friedland et al.			(-)		(0)	(0)	(-)	(+)	(0)	(+)						
1978	Mason & Calvin			(+)	(0)	(+)	(0)		(+)	(+)			(0)				
1978	Minor								(0)	(+)							
1978	Song & Yarbrough		(+)	(+)	(0)	(+)			(-)	(0)	(+)		(+)		(0)		
1980	Aitken & Bonneville				(+)				(+)	(+)	(-)				(-)		
1980	Grasmick & Green		(+)					(-)									(+)
1980	Spicer & Becker			(0)		(-)			(0)	(+)			(+)				(+)
1980	Tittle		(+)		(-)	(+)	(+)		(+)	(+)	(-)		(0)				(+)
1980	Westat		(+)	(-)	(-)			(0)	(+)	(0)	(-)	(+)	(+)	(0)			(+)
1981	Hotaling & Arnold			(+)		(0)			(0)		(0)	(-)					
1981	Richards & Tittle					(+)	(-)			(+)							
1981	Scott & Grasmick		(+)			(+)	(+)						(+)				(+)
1982	Friedland					(0)	(0)										
1982	Grasmick & Scott		(+)	(0)		(+)	(+)						(+)				(+)
1982	Lewis														(-)		
1982	Spicer & Thomas					(0)	(+)										
1982	Warneryd & Walerud				(-)	(+)		(0)	(-)		(-)		(+)				
1983	Browning & Zabriskie									(0)							

Ano	Autor	Variáveis															
		Aversão ao risco	Influência dos pares	Nível rendimento	Ocupação	Probabilidade de deteção	Sanções	Taxas de imposto	Idade	Género	Nível de educação	Fonte de Rendimento	Equidade	Complexidade	Contactos com a AF	Normas sociais	Ética/Moral tributária
1983	Clotfelter			(-)				(-)	(-)			(+)		(-)			
1983	Furnham																(+)
1983	Groenland & Van Veldhoven		(+)	(-)	(+)				(+)	(0)	(-)						
1983	Weck																(+)
1984	Chang		(0)	(0)	(0)		(0)				(-)		(0)		(-)		(+)
1984	Cox							(0)									
1984	Grasmick et al.				(+)				(+)	(+)							
1984	Mason & Calvin		(+)	(+)		(+)		(-)				(+)					(+)
1984	Thurman et al.						(+)		(+)	(0)							(+)
1984	Wallschutzky		(+)					(-)			(+)	(+)			(-)		
1984	Yankelovich et al.			(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)			(0)	(0)	(0)		(+)
1985	Cowell					(-)	(0)	(-)				(+)					
1985	Jackson & Jones			(0)		(0)	(0)		(0)	(0)							
1985	Kaplan & Reckers			↔					(+)				(0)				(+)
1985	Madeo et al.			(+)		(+)	(+)	(0)				(+)					
1985	Milliron			(0)					(0)	(0)	(0)		(0)	(+)			
1985	Relinganum & Wilde					(+)						(-)					
1985	Slemrod			(+)				(-)	(+)								
1985	Spicer & Hero		(0)			(+)				(+)						(+)	
1985	Witte & Woodbury			(-)	(+)	(+)	(+)		(+)		(+)	(+)			(+)		
1986	Kinsey					(+)	(+)										
1987	Baldry									(+)							
1988	Long & Swingen													(-)			
1988	Porcano								(0)	(+)		(+)					
1989	Betz et al.									(+)							
1990	Harris									(0)							
1991	Kinsey et al.											(+)					
1991	Stanlans et al.																(+)
1992	Crane & Nourzad							(-)									
1992	Fischer et al.		(+)	(+)	(+)	(0)	(+)	(+)	(+)	(+)		(+)	(+)	(-)			
1992	Sheffrin e Triest					(+)	(+)										
1992	Smith						(-)				(+)						
1993	Cialdini														(+)		
1993	Manski															(0)	
1994	Erard & Feinstein																(+)
1994	Nyaw & Ng									(0)							

Ano	Autor	Variáveis															
		Aversão ao risco	Influência dos pares	Nível rendimento	Ocupação	Probabilidade de deteção	Sanções	Taxas de imposto	Idade	Género	Nível de educação	Fonte de Rendimento	Equidade	Complexidade	Contactos com a AF	Normas sociais	Ética/Moral tributária
1995	Moser et al.												(+)				
1998	Andreoni et al.			(-)													
1998	McGee									(+)							
1999	Alm et al.														(+)		
1999	Hasseldine								(+)								
2000	Krause												(-)				
2000	Polinsky & Shavell														(+)		
2000	Posner														(+)		
2001	Fjeldstad & Semboja										(+)						
2001	Kirchler & Maciejovsky								(0)	(-)							
2001	McGee et al.							(+)									
2001	Richardson & Sawyer			(0)				(+)					(-)				
2001	Slemrod et al.												(-)				
2002	Feld e Frey							(-)									
2003	Chung & Trivedi								(0)								
2003	Hite								(-)								
2003	Kasipillai et al.								(+)								
2003	Murphy													(+)			
2003	Niemirowski et al.									(-)			(-)				
2003	Torgler																(+)
2004	Alm et al.													(+)	(+)		
2004	Alm & Torgler							(+)	(+)								(+)
2004	Owens & Hamilton												(-)				
2004	Sandmo		(+)			(+)											
2005	Braithwaite												(-)	(+)			
2006	Bayer							(-)									
2006	McGee								(+)								
2006	Richardson																(+)
2006	Torgler							(+)									
2006	Torgler & Schaltegger							(+)	(+)								
2007	Gerxhani								(+)								
2007	Hasseldine et al.					(+)											
2007	Torgler & Schneider									(+)							
2008	Kim							(-)									
2008	Kirchler et al.				(0)	(+)	(0)					(0)			(0)		
2008	Torgler et al.																(+)

Ano	Autor	Variáveis															
		Aversão ao risco	Influência dos pares	Nível rendimento	Ocupação	Probabilidade de deteção	Sanções	Taxas de imposto	Idade	Género	Nível de educação	Fonte de Rendimento	Equidade	Complexidade	Contactos com a AF	Normas sociais	Ética/Moral tributária
2009	Bazart & Pickhardt									(+)							
2009	Chau & Leung		()	(+)	(+)	()	(+)	(+)	(+)	(+)	()	(+)	(+)	(-)		(+)	(+)
2009	Lewis et al.									(+)							
2009	McGee & Gelman							(+)	(+)								
2010	Coricelli et al.																(+)
2010	Gupta & McGee							(+)									
2010	Kastlunger et al.									(+)							
2010	Torgler & Valev									(+)							
2011	Alm & Torgler																(+)
2011	Kolodziej									(+)							
2013	Gangl et al.									(+)							
2013	Sá	(+)							()	(+)							(+)
2019	Alm						(+)										
2020	Alm et al.						(+)										

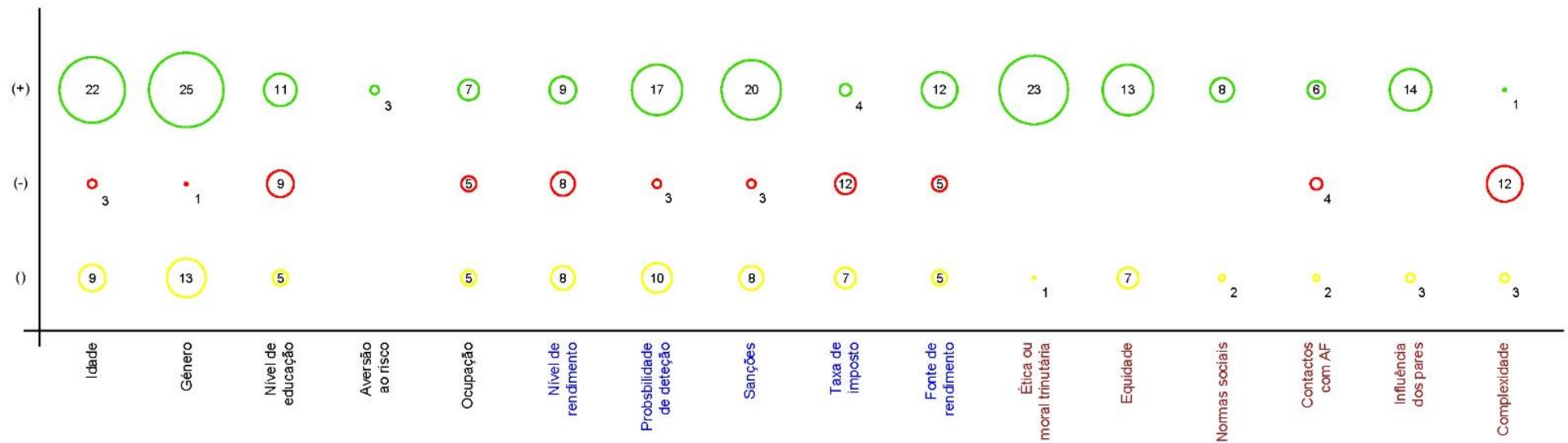
## Legenda

(+) Variável tem efeito positivo no cumprimento fiscal

(-) Variável tem efeito negativo no cumprimento fiscal

() Não é possível determinar o seu efeito no cumprimento fiscal

<sup>18</sup> Como referido, estes resultados baseiam-se nos diversos estudos publicados ao longo dos anos. Não foram todos consultados e analisados, mas os efeitos das variáveis encontram-se mencionados na bibliografia consultada.



### Legenda

Determinantes demográficos

Determinantes económicos

Determinantes comportamentais

## **C - E-mail de solicitação de entrevista**

Caro Doutor(a) xxx

O meu nome é Dina Correia e sou aluna do Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Politécnico de Leiria, orientanda da Professora Doutora Cristina Sá e do Professor Doutor José Luís Martins.

Agradeço que se tenha disponibilizado para participar na entrevista e aproveito para solicitar a sua autorização para a gravação da mesma, sendo que a sua participação será confidencial e os dados recolhidos serão utilizados apenas para fins académicos.

Após a entrevista, ser-lhe-á solicitado que responda a um pequeno inquérito de 5 questões, apenas de forma a quantificar alguma informação.

Questiono se prefere que a entrevista seja através de meios telemáticos ou presencialmente.

Agradeço a disponibilidade e atenção.

Melhores cumprimentos,

Dina Correia

## **D - Guião das entrevistas**

Os modelos de cumprimento fiscal, na ótica dos contribuintes e das autoridades tributárias, evoluíram consoante o conhecimento, abordagens e necessidade de ambas as partes. O objetivo principal deste estudo é apresentar e sintetizar alguns desses modelos e estratégias de cumprimento fiscal (na ótica do contribuinte e das autoridades tributárias) desenvolvidos ao longo das últimas décadas. É ainda efetuada uma reflexão sobre a influência que os modelos de comportamento dos contribuintes têm na estratégia da Autoridade Tributária.

Em consequência da análise anterior, surgiu a necessidade de estudar os determinantes e a sua influência no cumprimento fiscal por parte dos contribuintes, bem como os modelos de atuação das diferentes autoridades tributárias.

As reformas do sistema fiscal do Séc. XX foram sumariadas, sendo possível apercebermo-nos das dificuldades com que a Autoridade Tributária se deparou ao longo dos anos e como os tentou ultrapassar. Estudou-se ainda os planos estratégicos divulgados pela Autoridade Tributária, com as medidas implementadas e por implementar.

No decurso da elaboração da dissertação e sob orientação da Professora Doutora Cristina Sá e do Professor Doutor José Luís Martins, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, considerámos que seria interessante e apropriado obter a opinião e visão de um grupo de especialistas sobre o sistema fiscal português e das estratégias de cumprimento fiscal que foram implementadas.

Serão realizadas 7 entrevistas a profissionais do meio académico, dirigentes e inspetores da Autoridade Tributária ou outros profissionais, reconhecidos pelos seus pares devido ao seu vasto currículo.

Gostaríamos de agradecer-lhe a atenção e disponibilidade para responder a estas questões e ao inquérito enviado. A sua participação enriquecerá, certamente, este trabalho.

## 1. Evolução do sistema fiscal

Para Manuel Freitas Pereira, um sistema fiscal é descrito como “o conjunto de impostos existentes num certo espaço, reportando-se, sobretudo, ao domínio normativo, ou seja, à legislação fiscal existente”.

O sistema fiscal português tem sofrido várias reformas, seja por necessidade de se ajustar à época, aos desafios ou até à tecnologia. Face ao objetivo da dissertação as questões colocadas devem ser enquadradas, principalmente a partir de 1 de janeiro de 1989.

- 1.1. O sistema fiscal português tem sofrido alterações, umas mais profundas que outras, ao longo da sua existência. Centrando-nos, a partir de 1 de janeiro de 1989, indique aqueles que, para si, são os principais marcos nessas alterações. Indique, se possível, datas para cada um deles.
- 1.2. A CRP atribui ao sistema fiscal várias finalidades. Em seu entendimento, no período após 1 de janeiro de 1989, essas finalidades estão a ser asseguradas? Acha que existem momentos no tempo em que algum(s) desse(s) objetivo se sobrepõe a outros?
- 1.3. Se lhe pedir para caracterizar com quatro adjetivos o sistema fiscal atual, quais seriam? Indique-os por ordem de importância.  
  
Se recuarmos no tempo mantém esses adjetivos?
- 1.4. Qual é a sua perceção, comparativamente a outros países, sobre o sistema fiscal português?
- 1.5. Quais as mudanças essenciais para uma fiscalidade mais justa?

## **2. Estratégia da Autoridade Tributária**

A Autoridade Tributária, tendo em vista o bom funcionamento da máquina fiscal e o aumento da arrecadação de receita, delineou os seus objetivos, passando a elaborar e utilizar os Planos Estratégicos de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras como guia orientador. Estes Planos definem as diretrizes a cumprir, de forma a aumentar o cumprimento fiscal voluntário.

- 1.1.** A carga fiscal em Portugal é elevada. Foi recentemente publicado um estudo (da Faculdade de Economia do Porto) sobre o peso da economia não registada em 2022 e aponta para 34,37% do PIB.

Considera que estes dois aspetos (carga fiscal elevada e economia paralela) condicionam ou influenciam a forma de atuação da Autoridade Tributária? De que modo?

- 1.2.** Considera que o modo de relacionamento e comunicação com a Autoridade Tributária, pelos contribuintes, tem sofrido alterações? Quais os marcos, datados, dessas alterações?

- 1.3.** Na luta contra a fraude e evasão fiscal, a AT (e os tribunais) está dependente dos mecanismos que a legislação lhe faculta. Considera que a legislação se tem revelado adequada à realidade?

E a AT, tem utilizado de forma adequada essas ferramentas que a lei coloca à sua disposição?

## E - Inquérito

### Identificação do inquirido

Email:

Idade:

Género:

Habilitações académicos:

### Sistema fiscal e o cumprimento fiscal

**1. Como considera o nosso Sistema Fiscal atual?** \*

(Em que 1 - Discordo completamente e 5 - Concordo completamente)

	1	2	3	4	5
Complexo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transparente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Burocrático	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Neutro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Carga fiscal elevada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outro:

A sua resposta

**2. Quais as variáveis que mais contribuem para o cumprimento fiscal voluntário? \***

	1	2	3	4	5
Idade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Género	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nível de educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aversão ao risco	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ética (ou moral tributária)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outro:

A sua resposta

**3. Quais as variáveis que considera mais contribuir para o incumprimento fiscal? \***

	1	2	3	4	5
Sanções	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nível de rendimento	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Taxa de Imposto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fonte de rendimentos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Probabilidade de deteção	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outro:

A sua resposta

**4. Que mecanismos/ferramentas implementados pela AT contribuem para o cumprimento fiscal?** \*

	1	2	3	4	5
E-fatura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centro de atendimento telefónico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
E-balcão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Declarações automáticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informações vinculativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
FAQ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outro:

A sua resposta \_\_\_\_\_

**5. A AT, no passado, celebrou protocolos com outras entidades para o desenvolvimento de material destinado a fomentar a cidadania fiscal.** \*

	1	2	3	4	5
Considera que investir na literacia fiscal, desde cedo, incentivaria o cumprimento fiscal?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>