

O SECTOR FORMAL (OFICIAL) DA ECONOMIA E O SECTOR INFORMAL DA ECONOMIA QUE PRATICAM A FRAUDE E EVASÃO FISCAIS E CONTRIBUTIVA

A) A CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E A DIMENSÃO DA FRAUDE E EVASÃO FISCAIS E CONTRIBUTIVA EM PORTUGAL

A primeira questão que se coloca é tornar claro o que é “economia informal”, pois este conceito é, por um lado, demasiadamente restrito e, por outro lado, poderá levar a pensar que nenhuma parcela da economia informal se encontra registada nos valores do PIB, o que não é verdade.

O sector informal da economia é constituído fundamentalmente por pequenas unidades, maioritariamente com características de empresas familiares, que produzem bens em pequena escala de forma artesanal, a maioria delas não constando dos ficheiros oficiais de registo de empresas, não pagando a esmagadora maioria delas impostos, embora os seus proprietários, como sucede com muitos agricultores, contribua para a Segurança Social com a contribuição mínima do regime dos independentes. Portanto, pode-se dizer que sector é constituído principalmente (mas não exclusivamente) por empresas, a maioria das vezes, sem forma jurídica, cujo proprietário cria assim um emprego (o seu), sendo um instrumento de sobrevivência. Este sector tende a crescer em período de crise funcionando como uma “almofada amortecedora”.

Mas para além deste sector informal da economia, existe um outro que faz parte do sector oficial da economia que é constituído por empresas que praticam a fraude e a evasão fiscal e contributiva, que intencionalmente desviam do circuito oficial da economia uma parte dos bens que produzem, com a intenção clara de não pagar nem impostos, nem contribuições para a Segurança Social, nem os salários constantes da lei (salário mínimo) nem respeitam IRCT (salários contratuais, subsídio de férias e de natal, indemnizações, etc.), constituindo tal prática, para além de uma forma de concorrência desleal, um meio para aumentar os lucros.

É importante separar com clareza estas duas formas de economia, embora ambas têm consequências idênticas a nível de receitas fiscais (ambas determinam perda de receita fiscal), pois as medidas para as eliminar ou, pelo menos, reduzir uma e outra terão de ser necessariamente diferentes. Pretender reduzir tudo a economia informal poderá ser um forma de branquear a evasão e a fraude fiscal levada a cabo pelas empresas do sector formal da economia ou, pelo menos, de a subestimar levando a não serem tomadas medidas que a gravidade da situação neste sector exigem.

O conceito mais apropriado a utilizar também não pode ser o de “economia não registada” como aparece em alguns trabalhos académicos, pois uma parte dela está já considerada no PIB, nem de “economia informal”, pois esta poderá não explicitar com clareza as empresas do sector oficial da economia que praticam a evasão e fraude fiscal e contributiva, mas sim de “economia informal e economia do sector oficial da economia que pratica fraude e evasão fiscal e contributiva”, ou de “economia subterrânea”, que abrange também o sector informal e o oficial da economia que não paga nem impostos nem contribuições para a Segurança Social, podendo também incluir actividades ilegais, como a droga, a prostituição, etc.

Uma parcela importante quer da economia informal quer da restante parcela da economia formal ou oficial que foge ao pagamento de impostos e de contribuições para a segurança social já está considerada no PIB, pois existem métodos indirectos de a calcular e o INE já os utiliza, por essa razão os dados sobre a “economia não registada” que tem sido divulgados publicamente estão certamente sobrestimados.

O estudo feito pela CEGEA da Universidade Católica em 2008 para a COTEC referia que a economia não registada corresponderia a 22,3% do PIB em 2003; e de acordo com uma investigação realizada por Nuno Gonçalves da Faculdade de Economia do Porto, para uma tese de mestrado, e utilizando um chamado Índice de Economia Não Registada, concluía-se que, entre 1970 e 2009, o valor deste Índice passou de 9,3% para 24,2% em Portugal. Friedrich Schneider, referido nos “Contributos para um política fiscal mais competitiva, mais eficiente e mais justa” (pág. 155), referia que economia poderia atingir, em 2009, 19,5% do PIB

Os valores divulgados quer pela CEGEA quer pela Faculdade de Economia da Universidade do Porto quer por Scheiner, não distinguem a parcela dessa economia que tem como origem a economia especificamente informal da forma como definimos anteriormente e aquela abrangida pelas empresas do sector formal da economia que praticam a fraude e evasão fiscal e contributiva

E embora estes valores sejam apresentadas como relativos à “economia não registada no PIB” é evidente que eles estão claramente sobrestimados. E isto porque o INE já utiliza métodos indirectos para corrigir os valores declarados, nomeadamente matrizes de recursos e aplicações para corrigir os valores do PIB e para incluir a parcela da economia que, se não fossem utilizados, não seria incluída. Por ex., a nível da construção civil, que é conhecido pela elevada subfacturação registada, o que determinaria que uma parte da produção não fosse considerada no PIB, no entanto essa parte é estimada pelo INE com base nos consumos, por ex., de cimento, o que leva a uma correcção dos valores que são apresentados pelas empresas. O que se disse para este sector aplica-se “*mutatis mutandis*” a uma parcela da “economia informal”.

Daniel dos Santos, ex-director do Departamento de Estatísticas Sócio -Económicas do INE já tinha divulgado publicamente num “paper” com a designação “Avaliação da actividade económica e economia não registada – contribuição dos inqueritos às famílias para medir o sector informal”, uma metodologia que permite estimar uma parcela importante da economia não declarada.

No entanto, ainda é previsível que exista uma parcela da economia que não se encontra registada nos valores do PIB, embora não tenham sido divulgados dados que permitam estimar a sua dimensão. O INE está a realizar estudos para identificar a parcela que continua a não ser incluída no PIB até por pressão da Comissão Europeia já que as contribuições dos países para a U.E. são calculadas com base no PIB, e quanto maior for o valor do PIB maior será a contribuição de cada país.

Apesar de uma parcela importante da “economia informal” e da “economia não declarada do sector oficial da economia” ser “apanhada” por métodos indirectos e incluída nos valores do PIB que o INE divulga, no entanto o que é importante é que toda ela ou, pelo menos, a maior parte dela foge ao pagamento de impostos e de contribuições para a Segurança e não respeita nem as leis do trabalho nem os IRCT. E isso acontece, repita-se, com a que foi identificada por métodos indirectos e incluída nos valores do PIB do INE.

O problema da evasão e fraude fiscais e contributiva é um dos problemas mais graves em Portugal, que contribui para aumentar as injustiças e desigualdades de rendimentos bem como o défice orçamental, reduzindo assim a capacidade de intervenção do Estado nas áreas económicas e sociais. E aquela evasão e fraude não se circunscrevem apenas à chamada economia informal, sendo mesmo principalmente praticada por empresas do sector formal e oficial da economia e, nomeadamente, grandes empresas.

Admitindo que o valor que tem sido divulgado como economia não registada – 24% do PIB – corresponda na verdade à parte da economia que foge ao pagamento de impostos e sabendo que, segundo o INE (Estatísticas das Receitas Fiscais -1995/2009), em 2009 os impostos sobre a produção e a importação (o mais importante é o IVA) correspondeu a 12,9% do PIB, e os impostos correntes sobre o rendimento, património, etc. (IRS, IRC, IMI, etc.) a 9,1% do PIB estima-se que a receita fiscal perdida neste ano, devido à evasão e fraude fiscal possa ter atingido mais de 8.800 milhões de euros. A este valor ter-se-ia ainda de adicionar as contribuições sociais que representam 2,9% do PIB segundo também o INE, o que correspondeu, relativamente aos 24% do PIB referido, a mais 1.100 milhões de euros. Portanto, são valores enormes de receita fiscal e contributiva eventualmente perdidos cuja maioria deverá ter como origem as empresas do sector formal e oficial da economia que praticam a evasão e fraude fiscal e contributiva em larga escala, pois como afirmou um ex-secretário de Estado de Assuntos Fiscais do 1º Governo do 1º ministro Sócrates que afirmou, em plena Assembleia da República, “*Contrariamente ao que se pode pensar não são os pequenos contribuintes que mais fogem ao pagamento de impostos, mas sim os grandes contribuintes*”, que certamente têm maior impacto a nível de perda de receita fiscal.

Para além deste valor meramente indicativo, existem indicadores oficiais que confirmam a elevada dimensão da fraude e evasão fiscal em Portugal. O quadro seguinte permite concluir isso.

Quadro 1 – Variação da receita fiscal do IVA e do PIB no período 2006-2009

ANO	IVA Milhões €	Variação IVA em relação período anterior em%	PIB (Preços correntes) Milhões €	Variação do PIB a preços correntes Em %
2006	13.514		160.273,5	
2007	14.064	4,1%	168.736,9	5,3%
2008	14.181	0,8%	172.021,7	1,9%
2009	11.181	-21,2%	168.046,3	-2,3%

FONTE: Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2009 e Contas Nacionais – INE

Entre 2008 e 2009, verificou-se uma quebra na receita do IVA em -21,2%, o que corresponde a menos 3.000 milhões € de receita fiscal. A quebra no PIB foi de -2,3%, ou seja, nove vezes menos.

Tendo em conta a desproporção da quebra verificada entre a receita do IVA (-21,2%) e do PIB (-2,3%) registada em 2009, e sabendo que existe uma elevada correlação positiva entre o IVA e o PIB, parece evidente que uma parcela importante da redução da receita do IVA se deve ao aumento da evasão e fraude fiscal. Comparando o valor da receita do IVA de 2009 (11.181 milhões €) com a de 2006 (13.514 milhões €) conclui-se que todo o esforço do aumento da eficiência fiscal obtida nos anos anteriores foi perdido em 2009 devido ao descalabro das receitas fiscais, que constitui a principal razão do défice orçamental, facto esse que tem sido sistematicamente omitido.

Uma análise da variação verificada nos países da U.E e em Portugal no mesmo ano confirma essa conclusão. O quadro seguinte, construído com dados do Eurostat, permite fazer essa análise.

Quadro 2 – Variação dos impostos directos e indirectos e do PIB em Portugal e na União Europeia no período 2008-2009

REGIÃO	Taxa Variação do PIB em termos reais		Impostos sobre a produção e importação Em % do PIB			Impostos sobre o rendimento e património Em % do PIB		
	2008	2009	2008	2009	Variação 2009-08	2008	2009	Variação 2009-08
União Europeia (27 países)	0,1	-4,5	13,1	12,9	-0,2	13,1	12,3	-0,8
União Europeia (15 países)	-0,3	-4,7	13	12,9	-0,1	13,5	12,6	-0,9
PORTUGAL (*)	-0,1	-2,6	14,1	12,7	-1,4	9,7	9	-0,7

FONTE: Eurostat; (*) Os valores do INE para Portugal são, respectivamente, 0% e -2,5% portanto valores que não alteram as conclusões

Embora a quebra no PIB médio da União Europeia em 2009 (entre -4,5% e -4,7%) tenha sido muito superior à quebra verificada em Portugal (-2,6%), já que o crescimento negativo do PIB em Portugal correspondeu apenas a 56,5% do crescimento negativo médio do PIB da União Europeia, a variação da receita que tem como origem os "impostos sobre a produção e importação", onde a principal receita é o IVA, medida em percentagem do PIB, foi, em Portugal (-1,4 pontos percentuais do PIB) superior em sete vezes à verificada na União Europeia (-0,2 pontos percentuais). É evidente, o aumento da evasão e fraude fiscal em Portugal com a crise.

Por outro lado, os dados referentes aos "Impostos sobre o rendimento e o património", que dizem respeito a impostos directos, impostos em princípio mais justos porque têm conta a dimensão do rendimento do contribuinte, permitem tirar duas conclusões importantes: (a) Que o seu peso em Portugal (9% do PIB) é inferior à média da União Europeia (entre 12,3 e 12,6% do PIB) em cerca de 3,3 pontos percentuais (-27%), o que revela também a injustiça fiscal existente no País; (b) Que foram precisamente estes impostos que registaram menor quebra com a crise, sendo a quebra em Portugal (-0,7 pontos percentuais) até inferior à verificada na União Europeia (-0,8 pontos percentuais), o que só poderá ser explicado porque cerca de 66% da receita dos impostos directos tem como o origem o IRS, e os rendimentos do trabalho e de pensões representarem mais de

75% dos rendimentos declarados para efeitos do IRS (entre 2008 e 2009, a receita do IRS caiu -4,1%, mas a do IRC diminuiu -23,8%).

A confirmar a elevada evasão e fraude estão também a evolução dos valores da eficiência fiscal, medida pela diferença entre a taxa de crescimento da receita cobrada pela Administração Fiscal e a taxa nominal de crescimento do PIB. Os dados que se apresentam seguidamente retirados do “Relatório de Actividades Desenvolvidas – Combate à Fraude e Evasão Fiscais em 2009”, divulgado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, confirma também, a nosso ver, o aumento da evasão e da fraude como consequência também de uma quebra de eficiência da Administração Fiscal.

Quadro 3 – Variação da eficiência fiscal em Portugal

ANOS	EFICIENCIA FISCAL Pontos percentuais (pp)
2005	+3 pp
2006	+2,8 pp
2007	+ 3,8 pp
2008	+1,6 pp
2009	-12,4 pp

Fonte: Relatório de Actividades Desenvolvidas – Combate à Fraude e Evasão Fiscais em 2009”

Portanto, o problema da evasão e fraude fiscal e contributiva é mesmo o problema mais grave nesta área, pela sua dimensão, o que determina para o Estado a perda de um elevadíssimo volume de receita. Basta dizer que se a quebra da receita fiscal em Portugal a nível de “impostos sobre a produção e importação” tivesse sido igual à média da União Europeia (-0,2 pontos percentuais do PIB), o Estado teria arrecadado, em 2009, mais cerca de 2.000 milhões € de receita. E isto para além do agravamento da injustiça fiscal que naturalmente provoca. É evidente que o combate a evasão e fraude fiscal e contributiva é tarefa prioritária e o mais importante neste campo.

A juntar ao problema da evasão e fraude fiscal está o problema da prescrição de elevados montantes de receita, determinado pela falta de eficácia da Administração Fiscal, as mais das vezes consequência da falta de meios, nomeadamente humanos em quantidade e qualidade, o que contribui para agravar a injustiça fiscal já que muitos contribuintes, desta forma, acabam também por não pagar os impostos devidos. O quadro 4, construído com dados divulgados nas Contas Gerais do Estado do período 2005-2009, revela a dimensão atingida por este fenómeno em Portugal

Quadro 4 – Prescrições de impostos no período 2005-2009

ANO	PRESCRIÇÕES DE IMPOSTOS		
	Nº Processos	VALOR Em milhões €	Valor médio por processo
2005		1.301,1	
2006		501,2	
2007	65.715	521,3	7.933 €
2008	509.853	1.404,4	2.755 €
2009	3.895	572,6	147.009 €
SOMA		4.300,6	

FONTE: Conta Geral do Estado: 2005-2009

Em 5 anos o volume de impostos prescritos atingiu 4.300,6 milhões de euros, ou seja, a uma média de 860 milhões de euros por ano, o que corresponde, em média, a cerca de 5,3% do valor do PIB de cada ano, e a cerca de 7% do total de receitas fiscais anuais.

Esta situação é ainda agravada pelo facto que, de acordo com o “Relatório do Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2009”, em 31.12.2009, a dívida fiscal líquida, ou seja, aquela que não é contestada pelos contribuintes, já atingia 7,3 mil milhões de euros, a dívida suspensa 6,8 mil milhões de euros, e os montantes declarados em falhas 2,8 mil milhões de euros, num total de 16,9 mil milhões de euros (14,1 mil milhões de euros de dívida líquida mais suspensa).

Se analisarmos um período mais longo (2001/2008) concluímos que, apesar do elevado montante de prescrições, a dívida não tem diminuído. Assim, de acordo com um Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais” apresentada à COF da Assembleia da República, ela teve a seguinte evolução – : 2003: 14,3 mil milhões €; 2004: 15,7 mil milhões €; 2005: 16,3 mil milhões €; 2006: 15,5 mil milhões €; 2007: 14,6 mil milhões €; e, segundo o “Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2008”, a chamada dívida exequenda atingia 16,3 mil milhões €, sendo 8,2 mil milhões € de dívida líquida e 6 mil milhões de dívida suspensa. Nos valores anteriores não estão incluídos as dívidas à Segurança Social que, de acordo com o Balanço Consolidado de 2009, neste ano já atingiam 6,6 mil milhões €.

A crescente falta de eficácia da Administração Fiscal quer no combate à evasão e fraude fiscal quer na redução da elevada prescrição de impostos é um dos problemas actuais mais graves que tende a aumentar devido à redução dos efectivos da Administração Fiscal como revelam os dados do quadro 5.

Quadro 5 – Efectivos da Administração Fiscal – Período 2003/2009

ANOS	DISTRIBUIÇÃO DOS EFECTIVOS			
	Serviços Locais	Serviços Regionais	Serviços Centrais	TOTAL
2003	6.388	4.271	1.739	12.398
2004	6.155	3.947	1.458	11.560
2005	6.358	3.634	1.379	11.371
2006	5.887	3.883	1.467	11.237
2007	6.216	3.768	1.479	11.463
2008	6.005	3.639	1.509	11.153
2009	5.888	3.403	1.469	10.760
2009-2003	-500	-868	-270	-1.638

FONTE: Relatório de Actividades da DGCI -2007-2009

No período 2003-2009, a Administração Fiscal sofreu uma diminuição crescente dos seus efectivos que atingiu de uma forma particular os seus serviços locais e regionais, precisamente aqueles que estão mais próximos dos contribuintes.

Em 6 anos, a Administração Fiscal viu reduzir os seus efectivos em 1.638 trabalhadores, situação esta que se deve ter agravado em 2010, já que neste ano os trabalhadores da Administração Pública foram atingidos por novas medidas que afectaram profundamente quer materialmente quer na sua dignidade, o que levou muitos a pedirem prematuramente a sua aposentação, nomeadamente quadros mais experientes e qualificados.

Em 2007, segundo o estudo da Universidade Católica já referido, que cita Paulo Moita de Macedo e Fernando Teixeira dos Santos, estimava-se “*que seriam necessários 500 a 600 novos inspectores para aproximar o rácio do número de inspectores no total de efectivos da média dos países da OCDE*”. É evidente que a situação se agravou depois de 2007.

Mas para além da redução quantitativa dos efectivos há ainda o problema grave que a Administração Fiscal está a enfrentar que é a crescente complexidade dos problemas de fuga e evasão e da insuficiência crescente de quadros com as competências e qualificações para responder a tais desafios, situação que tem sido fortemente agravada com o tipo de medidas que o governo tem tomado criando uma elevada instabilidade e insegurança relativamente não só ao presente mas também relativamente ao futuro da Administração Pública o que tem “empurrado” prematuramente muitos trabalhadores para a aposentação, nomeadamente os quadros com maior qualificação e experiência.

A falta de eficácia no combate à evasão e fraude fiscais e contributiva também toma expressão a nível dos Tribunais Tributários onde, entre 2007 e 2010, os processos pendentes aumentam de 38.000 para 44.000 processos, ou seja, em média, cerca de 2.000 por ano. E esta situação, que se tende a agravar com o passar do tempo só poderá determinar que a perda de receita fiscal devido a prescrições aumente ainda mais.

E não é a arbitragem em matéria tributária (os chamados tribunais arbitrais), criada através do Decreto-Lei 10/2011, apresentada como meio alternativo de resolução jurisdicional de conflitos em matéria tributária que irá resolver este grave problema. E isso por várias razões. Em primeiro lugar, porque a elaboração deste decreto-lei

segiu uma via que não foi aconselhável. Em primeiro lugar, o projecto foi elaborado por um conhecido escritório de advogados – Sérvulo Correia – a que normalmente recorrem os contribuintes com dinheiro. Em segundo lugar, porque não existiu qualquer discussão pública do projecto. Depois porque segundo o nº2 do artº 7º do Decreto-Lei “os árbitros devem ser juristas com pelo menos 10 anos de comprovada experiência profissional na área do direito tributário, designadamente através do exercício de funções públicas, da magistratura, de consultoria e jurisconsultoria, da docência em ensino superior ou de investigação, de serviço na administração tributária, ou de trabalhos científicos relevantes nesse domínio”, portanto diferentemente dos juízes, a independência não está necessariamente garantida. Finalmente, após a decisão do tribunal arbitral continua-se a poder recorrer para os tribunais. Portanto é mais um elemento de confusão e de atrasos que é metido na engrenagem, que não vai resolver a situação como vários especialistas concluíram em recente debate. E enveredou-se por esta solução porque o governo se recusa a aumentar o reduzido e insuficiente número de 31 juízes existentes nestes tribunais (tenha-se presente que para o número já existente seriam necessários cerca de 6 anos só para resolver os 44.000 processos já existentes). E esta situação vai-se agravar porque, como já divulgaram os órgãos de informação, em 2011 não haverá formação de novos juízes, naturalmente por razões orçamentais.

Mesmo a nível de uma medida emblemática, como é o chamado “Regime de tributação e sistema de controlo das manifestações de fortuna” a ineficácia da Administração Fiscal é clara. Efectivamente numa auditoria realizado em 2009 pela IGF, esta inspecção detectou sérias deficiências quer nos meios humanos (insuficiência em quantidade e qualidade), quer no próprio quadro legislativo, quer ainda nas instruções administrativos, o que tem determinado que muitas dessas manifestações não sejam tratadas e, mesmo em relação às que são tratadas, muitas delas quando chegam aos tribunais são perdidas pela Administração Fiscal (Relatório 1706/2009 da IGF)

B) MEDIDAS PARA COMBATER A EVASÃO E A FRAUDE FISCAIS E CONTRIBUTIVA NO SECTOR FORMAL (OFICIAL) DA ECONOMIA E NO SECTOR INFORMAL DA ECONOMIA

Para responder aos problemas anteriormente identificados propõem-se as seguintes medidas:

a) DOTAR A ADMINISTRAÇÃO FISCAL, OS ÓRGÃOS INSPECTIVOS DA SEGURANÇA SOCIAL DOS MEIOS NECESSÁRIOS AO COMBATE E À EVASÃO FISCAIS E CONTRIBUTIVA

- O problema mais grave que existe actualmente em Portugal no combate à evasão e à fraude fiscais e contributiva é a crescente falta de meios, que está a determinar a fragilização da Administração Fiscal assim como da acção inspectiva da Segurança Social. A prová-lo estão os dados sobre os efectivos que têm estado a diminuir há vários anos tendo-se agravado recentemente. Contrariamente àquilo que o governo tem pretendido fazer crer este problema não se resolve com o recurso apenas à informática e ao cruzamento de dados existentes nos vários serviços do Estado, embora todos estes meios sejam importantes para esse combate. Efectivamente, esta acção só poderá ser eficaz se existirem trabalhadores suficientes e com as competências necessárias para desenvolver fundamentalmente no terreno uma acção inspectiva. E o que se tem verificado nos últimos anos, com as medidas que o governo tem tomado contra a Administração Pública com o objectivo de reduzir o défice, é precisamente o contrário, isto é, a redução do número de trabalhadores em áreas que são vitais para própria acção do Estado, nomeadamente a aposentação prematura de quadros altamente qualificados que levaram muitos anos a se formarem na Administração Pública. É urgente inverter esta situação, criando mesmo medidas excepcionais como sucedeu na área da saúde, com os médicos. Recorde-se o caso recente divulgado pelos órgãos de informação de que a IGF, um dos órgãos de topo da Administração Fiscal, ter sido obrigada a reduzir o número de inspecções previstas para 2011 precisamente devido à insuficiência de quadros qualificados.
- O problema não se coloca apenas em relação à chamada acção inspectiva, aquela que tem de desenvolver a sua acção no terreno directamente junto dos contribuintes. Este problema

também existe a nível das áreas que devem apoiar tecnicamente os inspectores, já que a insuficiência neste campo leva, por um lado, à perda de elevado numero processos em tribunal devido a deficiências nestes e, por outro lado, em média de cerca de 800 milhões € de receita em prescrições precisamente devido à falta de pessoal qualificado necessário ao tratamento atempado dos processos levantados por não pagamento de impostos.

- Esta situação é agravada pela acumulação de milhares de processos acumulados nos tribunais tributários (no fim de 2010, eram já 44.000, tendo crescido nos últimos anos a uma média de 2000 por ano). A falta de meios mesmo elementares como é um armário, denunciado pelos próprios representantes dos juízos, é uma situação inaceitável que faz perder todos os anos centenas e centenas de milhões € de receita ao Estado.
- Enquanto os graves problemas nesta área não forem resolvidos objectivamente o Estado será conivente com elevada evasão e fraude fiscais e contributiva que se verifica neste momento em Portugal. E esta situação é incompreensível pois seria um investimento altamente rentável para o Estado pois o aumento de receitas certamente várias vezes superior ao aumento das despesas, para além de criar condições para diminuir a grave injustiça fiscal existente permitindo reduzir a carga fiscal que recai sobre aqueles que relativamente pagam mais impostos.

b) CLARIFICAR E SIMPLIFICAR O QUADRO LEGAL E ACTUALIZAR AS INSTRUÇÕES ADMINISTRATIVAS

- Um dos problemas identificados pela auditoria feita pela IGF em 2009 ao “Regime de Tributação e Sistema de Controlo das manifestações de fortuna”, que continua por resolver, é a existência de imperfeições na lei que geram dúvidas e à falta de actualização de instruções administrativas que é necessário fazer, quando se verificam alterações nas leis, e que não são feitas.
- Tudo isso determina que a lei não seja aplicada a sectores importantes da actividade económica. É evidente que o verificado a nível das manifestações de fortuna, que é um sector foi emblemático do governo no combate à fraude e à evasão, certamente aplica-se “*mutatis mutandis*” a muitas outras áreas. Daí a necessidade urgente, de com base na experiência de aplicação da lei por parte dos serviços, identificar rapidamente as duvidas e ineficiências existente e corrigi-las, se possível, através de instruções administrativas actualizadas e, no caso de isso não ser possível por esse meio, através de aperfeiçoamentos da própria lei. A necessidade de clareza e simplificação das leis fiscais é uma necessidade que muitos especialistas têm referido e que os contribuintes sentem diariamente.

c) ALTERAR PROFUNDAMENTE TODO O SISTEMA DE BENEFICIOS FISCAIS ÀS EMPRESAS

- No período 2005/2011, a previsão de receitas fiscais perdidas pelo Estado devido a benefícios fiscais atinge, de acordo com os dados constantes dos Relatórios que acompanham as propostas de OE deste período, o impressionante valor de 17.870 milhões euros, sendo 12.296 milhões de euros, ou seja, 68,8% a nível de IRC. Mas tão grave como é esta perda de receita é o facto, por um lado, que estes benefícios apenas privilegiam fundamentalmente um reduzido número de empresas (as grandes) e, por outro lado, que a lei que os regula cria condições à evasão e à fraude fiscal em larga escala.
- Serve de exemplo o que se verificou em 2010 com os quatro maiores bancos privados que apesar dos seus lucros antes de impostos terem atingido 1.517 milhões euros, os impostos pagos sobre esses lucros diminuíram para 143,5 milhões de euros o que corresponde a uma taxa inferior a 9,1%, quando a taxa legal é de 26,5% (IRC + derrama). Serve também de exemplo o caso da PT, e de outros grupos com a Jerónimo Martins, que anteciparam a distribuição de lucros para 2010 não pagaram impostos sobre os dividendos distribuídos. No entanto a lei fiscal ainda mantém uma disposição (artº 51º do Código IRC) que permite aos grandes grupos que tenham empresas em outros países da U.E. receberem dividendos

distribuídos por empresas a operar em Portugal sem pagar impostos desde que a sua participação nestas empresas seja superior a 10% do seu capital (é essa razão porque recentemente o BES aumentou a sua participação no capital da PT para mais de 10% quando até aqui era inferior a esse valor);

- É urgente portanto proceder a uma profunda reformulação de todo o sistema de benefícios às empresas com o objectivo, por um lado, de anular os benefícios que não têm qualquer justificação económica e social (o caso da zona franca da Madeira em relação às instituições financeiras que têm aí escritórios reduzidos apenas para conseguirem que uma parte dos seus lucros não paguem impostos) e, por outro lado, de tornar mais clara a lei a fim de impedir a evasão e a fraude fiscal que actualmente se verifica por parte dos grandes grupos económicos e financeiros.

d) ESTABELECEM A INTERCONEXÃO ENTRE OS DIVERSOS SERVIÇOS VISANDO O FORNECIMENTO DE UMA INFORMAÇÃO COMPLETA E ATEMPADA

- Uma das deficiências identificadas pela IGF na auditoria que fez ao “Regime de tributação e sistema de controlo das manifestações de fortuna” foi a falta de interconexão de dados entre a Administração Fiscal e as conservatórias de registo de bens (predial, automóvel, comercial, aquisição de barcos e aeronaves de turismo, etc. outras entidades competentes) assim como as deficiências na informação veiculada por estas à Administração Fiscal, o que dificultava, ou mesmo impossibilitava um combate eficaz à evasão e à fraude fiscal e contributiva.
- É evidente que as deficiências identificadas pela IGF na auditoria que fez àquele sistema devem existir também em outros sistemas quer da Administração Fiscal quer da Segurança Social.
- Em resumo, apesar dos avanços a nível de cruzamento de dados entre as diferentes bases de dados da Administração Fiscal e da Segurança Social existem importantes lacunas que é urgente colmatar com o objectivo de tornar mais eficaz o combate

e) COMBATER EFICAZMENTE O DESPERDÍCIO E À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO E NAS EMPRESAS PÚBLICAS QUE CRIAM TAMBÉM UM CLIMA DE DESCRÉDITO FOMENTADOR DA EVASÃO E DA FRAUDE

- As notícias periodicamente divulgadas pela comunicação social referentes a desperdícios e actos de corrupção verificadas quer na Administração Pública Central (directa e indirecta), na Administração Regional e na Local quer a nível de empresas públicas que ficam impunes, e mesmo se têm multiplicado, criam, a nível do País, uma atmosfera de descrédito e um ambiente permissivo relativamente à evasão e à fraude.
- É urgente inverter este clima combatendo eficazmente a corrupção e o desperdício de dinheiro e bens públicos pagos pelos contribuintes pois isso seria certamente um importante contributo no combate eficaz à evasão e fraude fiscais e contributivos.

f) DESENVOLVER UMA AMPLA CAMPANHA DE INFORMAÇÃO E FORMAÇÃO DOS CONTRIBUINTES E ESTABELECEM PENALIZAÇÕES PARA QUEM NÃO EMITE MAS TAMBÉM PARA QUEM NÃO EXIGE FACTURAS ACOMPANHADA DE UMA ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NO TERRENO

- Uma das causas da elevada evasão no sector informal e também formal da economia é a não emissão de facturas o que dificulta qualquer controlo. E essa situação resulta muitas vezes do fornecedor do bem ou serviço ter dois preços: um sem emissão de factura e outro com emissão de factura, sendo este último superior ao primeiro (a diferença, na maioria das vezes, é que resulta do valor do IVA embora reverta para o fornecedor o valor do IRS ou do IRC, pois como não declaração de rendimento não existe matéria sujeita a imposto).

- A inversão desta situação exige vários tipos de medidas, nomeadamente as seguintes: (a) Um ampla campanha de informação e formação dos contribuintes procurando fazer passar a mensagem de que o pagamento de impostos por todos permite investir, e melhorar, o sistema de saúde, de educação, de transportes, etc., ou seja, o Estado Social, reduzir o endividamento do Estado e a injustiça fiscal pois possibilitará reduzir a carga fiscal dos que menos podem pagar impostos; (b) Uma grande transparência e responsabilidade na utilização dos meios financeiros públicos; (c) A introdução de penalizações a aplicar tanto vendedores como a compradores pela não emissão de factura; (e) Uma maior fiscalização no terreno da emissão de facturas, o que exige mais meios, nomeadamente humanos.
- g) **REFORÇAR O ACOMPANHAMENTO DOS GRANDES CONTRIBUINTES, NOMEADAMENTE OS DE RISCO (banca, grandes empresas), ASSEGURANDO OS APOIOS TÉCNICOS INDISPENSÁVEIS**
- Contrariamente ao que muitas vezes se pretende fazer crer a evasão e fraude fiscais e contributiva com maior dimensão, ou seja, aquela que determina maior perda de receita para o Estado, é feita pelos grandes contribuintes.
 - O combate a este tipo de evasão e fraude fiscais e contributiva não se faz apenas **reforçando** o acompanhamento destes contribuintes de risco por um inspector, que se sentirá naturalmente impotente perante os numerosos consultores que tais contribuintes dispõem, mas também fornecendo a esses inspectores o necessário apoio técnico qualificado, que normalmente não têm, o que dificulta muita a sua acção inspectiva
- h) **REFORÇAR A UTILIZAÇÃO DE MEIOS DE PAGAMENTO BANCÁRIO E FACILITAR O ACESSO ÀS CONTAS BANCÁRIAS DOS CONTRIBUINTES EM QUE EXISTA RAZÕES FUNDADAS DE EVASÃO E FRAUDE FISCAIS E CONTRIBUTIVA**
- Generalizar o meio de pagamento bancário e facilitar o acesso dos serviços de inspecção as contas bancárias dos contribuintes em que existam fundadas razões de evasão e fraude fiscal, são instrumentos muito importantes na luta contra a economia informal e contra a evasão e fraude fiscais e contributiva. E isto apesar as alterações positivas nesse sentido verificadas na lei visando permitir o acesso.
- i) **FIXAR PRAZOS MÁXIMOS PARA A ADMINISTRAÇÃO FISCAL RESOLVER ASSUNTOS PENDENTES**
- Uma das queixas mais frequentes dos contribuintes é que existem prazos para os contribuintes cumprirem as suas obrigações mas não existem prazos para a Administração Fiscal e a Segurança Social e CGA cumprirem as suas. Serve de ex., o que está a suceder actualmente a nível da CGA, em que os trabalhadores que pediram a sua aposentação estão a aguardar cerca de um ano pelo despacho com evidentes prejuízos pessoais.
 - E urgente que o governo estabeleça para os serviços da Administração Pública prazos razoáveis de resposta, e que depois dote esses serviços dos meios indispensáveis ao seu cumprimento.
- j) **CRIAÇÃO DE EQUIPAS TÉCNICAS DE APOIO AOS TRIBUNAIS TRIBUTÁRIOS**
- Um dos problemas mais graves que enfrentam os tribunais tributários e a crescente complexidade dos crimes tributários para os quais não estão preparados.
 - Esta dificuldade crescente só poderá ser suprimida pela constituição de equipas técnicas qualificadas de apoio aos juizes

k) FORMAÇÃO DE JUÍZES EM MATERIA ECONOMICA, FINANCEIRA E FISCAL

- Mesmo com o apoio técnico anterior os juizes enfrentam com dificuldades também importantes para tomar decisões consistentes face à complexidade crescente dos casos que têm julgar, situação essa que é agravada pela insuficiente formação que têm em áreas da economia, das finanças e mesmo da fiscalidade;
- Por esta razão a formação continua dos juizes nestas áreas é fundamenta para a celeridade dos processos.

l) A SUBSTITUIÇÃO RÁPIDA DOS MÉTODOS DE TRIBUTAÇÃO INDIRECTA POR METODOS DE TRIBUTAÇÃO COM BASE EM COEFICIENTES TÉCNICOS, HÁ MUITO PROMETIDA MAS CONTINUAMENTE ADIADA

- Exceptuando os casos em que os contribuintes procuram intencionalmente criar condições que facilitem a evasão e a fraude fiscais e contributivas e que, nesses casos o recurso a métodos indirectos torna-se indispensável, na generalidade das outras situações o imposto a pagar deverá ser calculada com base em indicadores objectivos de base técnico científico para os diferentes sectores previstos no artº 31º do Código do IRS, para adequar a carga fiscal à capacidade contributiva de cada contribuinte, estimulando desta forma o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes.

m) A INTENSIFICAÇÃO DA ACTIVIDADE INSPECTIVA QUER A NIVEL DE IMPOSTOS QUER DA SEGURANÇA SOCIAL PARA CONTROLAR A VERDADE DAS DECLARAÇÕES

- Com o objectivo de promover a verdade das declarações torna-se necessário implementar inspecções aleatórias e pedagógica junto dos contribuintes.
- Uma medida para aumentar a eficácia seria unificar a inspecção tributária e o órgão de fiscalização que existe no Instituto da Segurança Social, até porque não se compreende a duplicação de inspecções que, muitas as vezes, são sujeitas as mesmas empresas quando as duas áreas poderiam ser fiscalizadas por um único órgão e na mesma altura. A OCDE já fez uma proposta de unificação dos serviços de arrecadação e fiscalização da receita fiscal e da receita da Segurança Social numa única entidade (à semelhança do que já se verifica a nível do IVA social), concentrando a Segurança Social na sua actividade específica

n) REFORÇAR A FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL E DA SEGURANÇA SOCIAL, NOMEADAMENTE DAQUELES QUE TEM FUNÇÕES INSPECTIVAS

- Para aumentar a eficácia e eficiência da Administração Fiscal e dos serviços inspectivos da Segurança Social no combate as novas formas de evasão e fraude fiscais e contributivas, assim como na utilização de sistemas mais sofisticados de detenção, nomeadamente informáticos, é necessário aumentar a formação e qualificação dos trabalhadores o que tem sido manifestamente insuficiente. Esta necessidade maior tendo em conta a aposentação prematura de muitos quadros qualificados e com grande experiência.

o) ALARGAR A ACÇÃO INSPECTIVA A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, NOMEADAMENTE A FUNDAÇÕES QUE SÃO UTILIZADAS MUITAS VEZES PARA NÃO PAGAR IMPOSTOS

- Este é um campo que tem sido descurado, fundamentalmente o das fundações que são cada vez mais em número e também cada vez mais utilizadas pelos grupos económicos para reduzir o valor dos impostos pagos.

p) **ALARGAR O PRAZO DE PRESCRIÇÃO PARA CRIMES FISCAIS NOMEADAMENTE AQUELES DE ELEVADA COMPLEXIDADE E MONTANTES**

- A lei Geral Tributária, no seu artº 48º, dispõe que as dívidas tributárias prescrevem no prazo de oito anos. Anteriormente, e durante a vigência do Código do Processo das Contribuições e Impostos o prazo de caducidade era de 20 anos.
- A redução significativa do prazo, associada ao aumento da complexidade dos casos de evasão e fraude, e a diminuição dos meios ao dispor da Administração Fiscal e dos serviços de inspeção da Segurança Social fez disparar o volume de receita anual perdida devido a prescrições.
- É urgente alargar os prazos para os casos de maior complexidade e valor.

q) **FAZER UM AVALIAÇÃO PERIÓDICA DA ECONOMIA INFORMAL E DA FORMAL QUE FOGE TAMBÉM AO PAGAMENTO DE IMPOSTOS E OS RESULTADOS OBTIDOS, E PUBLICAÇÃO DO RESPECTIVO RELATÓRIO PARA DISCUSSÃO PÚBLICA**

- À semelhança do que já é feito para o combate à evasão e fraude fiscais é necessário alargar o relatório para abranger todas as áreas referidas anteriormente, incluindo nomeadamente o valor do PIB que o INE detecta por métodos indirectos que foge também ao pagamento de impostos e contribuições o que ajudaria a ficar com uma ideia da dimensão da economia que foge ao pagamento de impostos.

Lisboa, 28-02-11