



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

MESTRADO

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

A ECONOMIA INFORMAL NA PERSPETIVA DO IRS

JOSÉ FILIPE LEITE SAMPAIO

SETEMBRO - 2013



**LISBOA
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT**

MESTRADO

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

A ECONOMIA INFORMAL NA PERSPETIVA DO IRS

JOSÉ FILIPE LEITE SAMPAIO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR CARLOS FARINHA RODRIGUES

SETEMBRO - 2013

ABSTRAT

This paper aims to carry out a review of the literature on the informal economy considering the academic and theoretical reflection and practical analysis of documents issued by institutions and policy makers, defines the concept of the informal economy stressing the difficulties of its accurate quantification, to identify their effects on efficiency and equity, analyzes the importance of the informal economy in Portugal and in the European Union. This work also aims to identify the main consequences of the informal economy in the efficiency and redistributive function of the IRS, analyzes the relation between the level and scope of taxation, analyzes the relation between the rates of the IRS and the level of taxation, and identifies policies to tackle informal economy.

Keywords: Informal Economy, Tax Personal Income

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivos proceder a uma revisão da literatura sobre a economia informal, considerando a reflexão académica e teórica e a análise prática de documentos emanados por instituições e decisores políticos, delimitar o conceito de economia informal, salientando as dificuldades da sua exata quantificação, identificar as suas consequências na eficiência e na equidade e analisar a importância da economia informal em Portugal e na União Europeia. Este trabalho pretende ainda identificar as principais consequências da economia informal na eficiência e na função redistributiva do IRS, analisar a relação entre o nível e a abrangência da tributação, analisar a relação entre as taxas do IRS e o nível de tributação e identificar as políticas de combate à economia informal.

Palavras-chave: Economia Informal, Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um Trabalho Final de Mestrado (TFM) requer dedicação, concentração e tempo disponível para desenvolver as várias fases que o compõe. Estas são condições que desejava ter disponíveis para o desenvolvimento de um tema, o da economia informal, que considero importante para a minha vida pessoal e profissional.

Neste sentido, aproveito para agradecer à minha família pelas condições que me proporcionaram, diga-se que foram as desejadas, para desenvolver o presente trabalho.

Durante a elaboração deste trabalho contei sempre com a ajuda e disponibilidade do Professor Doutor Carlos Farinha Rodrigues, a quem agradeço a sua gentileza, consideração e, sobretudo, a competência demonstrada enquanto orientador.

Por fim, agradeço aos meus amigos e colegas pelas conversas e reflexões, sobre o tema da economia informal, que me ajudaram a estruturar e a desenvolver este TFM.

ÍNDICE GERAL

RESUMO.....	3
AGRADECIMENTOS	4
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 2 - ECONOMIA INFORMAL.....	7
2.1 - Definição	7
2.2 - Dimensão	10
2.3 - Consequências	14
2.4 - Meios de combate	15
CAPÍTULO 3 - IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA INFORMAL.....	17
3.1 - Dimensão	17
3.2 - Meios de combate	20
3.3 - Papel da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)	22
CAPÍTULO 4 - A ECONOMIA INFORMAL NA PERSPETIVA DO IRS	25
4.1 - Características do IRS	25
4.1.1 - Progressividade e equidade.....	25
4.1.2 - Âmbito e incidência	26
4.1.3 - Obrigações declarativas	26
4.1.4 - Taxas de imposto	27
4.2 - Medidas de combate à economia informal	28
4.2.1 - Código do IRS	28
4.2.2 - Regime de faturação	30
4.2.3 - Inspeção tributária.....	31
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A economia informal assume importância significativa na construção e execução de qualquer Orçamento de Estado. O nível de receitas fiscais e a carga fiscal associada, assim como a qualidade do desempenho das instituições, estão diretamente relacionadas com o nível de economia informal. A qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas é um fator determinante para a existência de um maior ou menor nível de informalidade. Deste modo, a escolha do tema justifica-se pela sua pertinência, pela sua atualidade e por razões profissionais e académicas.

O que é a economia informal? Quais as principais causas e consequências da existência da informalidade? Qual a dimensão da economia informal? Quais os meios apropriados de combate à economia informal? Qual a importância da economia informal em Portugal e na União Europeia? Qual a realidade da economia informal na perspetiva do IRS? Estas são as questões centrais às quais esta investigação procura dar resposta. O presente trabalho visa analisar o fenómeno da economia informal, identificar as medidas políticas que influenciam a dimensão da economia informal e, principalmente, propor medidas políticas de combate à economia informal. O cruzamento de perspetivas e conclusões encontradas na literatura e a análise de documentos publicados por instituições e decisores políticos permitiram traçar um cenário sobre a importância da economia informal e propor políticas concretas de combate à economia informal.

No Capítulo II apresenta-se uma revisão da literatura em que se delimita o âmbito da economia informal, identifica as suas principais causas e consequências, apresenta os procedimentos associados ao cálculo da sua dimensão e faz referência aos principais meios de combate à economia informal. No Capítulo III é apresentada evidência empírica sobre o fenómeno da economia informal em Portugal e na União Europeia. O Capítulo IV descreve as principais características do IRS, relaciona os aspetos que mais influenciam o nível de economia informal e apresenta as principais medidas, em sede desse imposto, de combate à economia informal. Finalmente, o Capítulo V apresenta as principais conclusões, visando identificar e descrever um conjunto de propostas concretas de políticas de combate à economia informal.

CAPÍTULO 2 - ECONOMIA INFORMAL

2.1 - DEFINIÇÃO

Interest in the informal or shadow economies of different countries has been boosted by the facts that most socialist economies that are now in transition and the continuing importance of such sectors in developing economies.

In Cullis & Jones (2009), p.236

A definição de economia informal é de difícil delimitação e não é universalmente consensual. Para Enste (2010) a economia informal é um fenómeno multifacetado, sofisticado, complexo e de difícil delimitação, que pode incluir vários tipos de atividades. Esta surge relacionada com uma variedade de termos que se confundem e relacionam, nomeadamente a economia paralela, a economia subterrânea (fuga aos impostos), a economia oculta, a economia escondida, a economia ilegal (atividades ilegais), o mercado negro, a fuga ao fisco, a evasão fiscal, entre outros. Em qualquer dos casos, os agentes económicos exercem atividades à margem do conhecimento das autoridades e fazem-no por vários motivos, nomeadamente para evitar a tributação, o cumprimento de normas fiscais ou o cumprimento de procedimentos administrativos.

A economia não-registada, segundo Afonso & Gonçalves (2012), corresponde à economia não contabilizada, por diversos motivos, no cálculo do PIB e é constituída pela economia subterrânea, que corresponde ao produto não contabilizado por razões fiscais, pela economia ilegal, que resulta de atividades ilegais, pela economia informal e pelo autoconsumo, que englobam o produto criado por atividades associadas a uma estratégia de melhoria de condições de vida dos cidadãos, bem como pelo produto não contabilizado por deficiências da estatística. A economia não-registada reflete-se na fraude¹, no branqueamento de capitais, nos conflitos de interesse, no uso de informação privilegiada, na desregulação e no enfraquecimento do Estado.

¹ Segundo o art 103º do Regime Geral das Infrações Tributárias, constituem fraude fiscal as condutas ilegítimas tipificadas que visem a não liquidação, entrega ou pagamento da prestação tributária ou a obtenção indevida de benefícios fiscais, reembolsos ou outras vantagens patrimoniais suscetíveis de causarem diminuição das receitas tributárias.

Segundo Santos & Madeira et al. (2008), a Economia Não Observada, também conhecida como Economia Paralela, é constituída pelas atividades ilegais, subterrâneas e informais, assim como por aquelas que são exercidas pelas famílias para o seu próprio consumo final. Contudo, as fronteiras entre estes tipos de atividades não estão definidas com precisão mas constituem quadros de referência metodológica e deverão ser adaptados a cada realidade.

Segundo Jones & Cullis (2009) o termo *black economy* descreve um conjunto amplo de atividades, contudo podem ser utilizados outros termos em contextos específicos. Por exemplo, o termo *unrecorded economy* descreve as implicações que as falhas na elaboração de estatísticas oficiais podem ter na tomada de decisão política. A evasão fiscal explica grande parte das definições da *black economy*. A forma mais comum de evasão fiscal é a reclamação de deduções e isenções fiscais para além do legalmente previsto, através de benefícios e reembolsos fiscais, pretendendo-se um sistema fiscal mais permissivo. Os limites legais menos precisos podem gerar dúvidas que por sua vez promovem mais evasão fiscal e o grau de facilidade em optar pela evasão fiscal está diretamente relacionada com a sua dimensão. Claramente existem muitos contextos em que a evasão pode acontecer e estes parecem ser tratados de forma diferente pelo público em geral.

O Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008) afirma que a economia informal inclui “toda a atividade económica que, não sendo em si mesma ilegal, se desenvolve com desrespeito das normas vigentes”, sendo a evasão fiscal a forma mais frequente. De acordo com Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2011, a economia informal representa o conjunto de distorções ao enquadramento competitivo e empresarial da economia resultantes da evasão por parte dos agentes económicos a um conjunto de obrigações. Esta, pressupõe a existência de rendimentos não declarados às autoridades pelos agentes económicos e que, conseqüentemente, não são tributados.

A informalidade dos agentes económicos será tanto maior quanto maior for a tolerância ou repúdio social e quanto menor for a qualidade do desempenho das instituições públicas. Esta causa uma diminuição nas receitas fiscais e dificulta a sustentação de instituições de qualidade. Deste modo, o Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (2008) salienta que o Estado tem como alternativas o aumento de impostos,

mas sobre uma base tributável mais reduzida, e o reforço das medidas de combate à economia informal. Para Schneider & Enste (2000), a economia informal e a economia formal têm uma relação positiva, uma vez que uma política fiscal expansionista ou contracionista é, respetivamente, um estímulo positivo ou negativo para ambas as economias.

Uma das maiores causas do aumento da economia informal é o peso e distribuição da carga fiscal e das contribuições para a segurança social. Schneider & Enste (2000) consideram que a reforma do sistema fiscal e do sistema de segurança social é um desafio constante de forma a evitar a derrota do Estado-Providência. A implementação do Estado Social nos países desenvolvidos, garantindo rendimentos mínimos aos cidadãos, independentemente de estes serem ou não contribuintes, justifica parte dos incentivos dos agentes económicos para evitar a economia oficial. Contudo, Petersen, Thießen & Wohlleben (2010) consideram que nos países em desenvolvimento existe maior desconfiança nas instituições públicas por funcionarem desadequadamente, com fraca e ineficiente prestação de serviços, provocando ainda mais fuga à economia formal.

De acordo com Schneider & Enste (2000), a densidade da regulação diminui as alternativas de escolha dos indivíduos na economia formal, o que os leva a optar por agirem informalmente. Contudo, contrariamente ao que deve ser feito, verifica-se que o poder político opta por aumentar a quantidade de legislação como forma de combate à economia informal. O governo deverá optar por reduzir a quantidade de regras, melhorar a sua qualidade e a sua aplicação, o que pressupõe reformas nos sistemas fiscais e de segurança social. Os países com melhor estado de direito têm menos economia informal.

O estudo, realizado por Enste (2010), sobre 25 países da OCDE para o período 1995-2005, em que se utiliza um índice de regulação para analisar a relação entre a densidade da regulação e a dimensão da economia informal, conclui que a qualidade das regras emitidas por instituições de regulação está correlacionada com a dimensão da economia informal. Um nível elevado de regulação sem qualidade pode impor rigidez e, assim, distorcer os mecanismos de mercado e aumentar a dimensão da economia informal. A regulação é necessária para reduzir a incerteza, aumentar a estabilidade e proteger os

direitos de propriedade, todavia o excesso de regulação sem qualidade gera barreiras à economia formal. Assim sendo, o legislador deverá preocupar-se com a qualidade da legislação e com a disciplina da sua implementação, o que implica a existência de instituições públicas que promovam a transparência e o rigor fiscal.

Tendo em consideração a diversidade de perspectivas apresentadas anteriormente, optou-se por um conceito de economia informal que a define como sendo constituída pelas atividades económicas exercidas à margem do sistema fiscal, resultando da não adesão dos agentes económicos a um conjunto de obrigações ou do não enquadramento regulamentar das respetivas atividades económicas. Os agentes visam evitar a tributação, o cumprimento de normas fiscais e o cumprimento de procedimentos administrativos. As atividades económicas não são declaradas às autoridades e, como tal, são exercidas à margem da economia formal. Estas atividades não são abrangidas pela regulação do Estado e, por isso, são exercidas à margem da legalidade. As autoridades não conhecem estas atividades e, conseqüentemente, não cobram impostos sobre os rendimentos a elas associados.

2.2 - DIMENSÃO

The size, causes, and consequences of the shadow economy vary for different types of countries, but some comparisons can be made which might be useful for social scientists and politicians, who must deal with this phenomenon sooner or later.

In Schneider & Enste (2000), p.77

Para o Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008) a dimensão da economia informal é de difícil quantificação uma vez que os agentes económicos procuram ocultar atividades exercidas à margem das normas. “Embora exista muita literatura sobre os efeitos da economia informal, esta baseia-se sobretudo em opiniões, eventualmente fundadas na experiência de quem as profere e juízos morais sobre a legitimidade das práticas envolvidas”.

Segundo Enste (2010), na medição da dimensão da economia informal são utilizados vários métodos e todos eles têm pontos fortes e pontos fracos. As técnicas de medição com recurso a bases de dados e inquéritos são raramente utilizadas devido à complexidade e ao custo de obter e tratar dados representativos.

Por despacho do Diretor-Geral da ex-DGCI, de 24 de Abril de 2006, foi criado um Grupo de Trabalho considerando que uma Administração Fiscal moderna tem como objetivo a eficácia no combate à evasão fiscal, que um combate eficaz à fraude e evasão fiscal aconselha a criação de um mapa de fraude e evasões fiscais e que a criação do mapa implica a determinação das principais áreas de erosão tributária e a definição dos modelos de cálculo e metodologias a adotar. Este Grupo de Trabalho teve como missão “delinear o Mapa da fraude e evasão fiscal da economia Portuguesa, ..., definindo os principais setores, atividades e valores envolvidos na economia paralela que devam integrar o mapa.” Santos & Madeira et al. (2008) entenderam desenvolver as duas seguintes abordagens: a quantificação macro da economia paralela e da evasão baseada em modelo econométrico e em variáveis económicas e sociais de tipo agregado (*top-down*); a abordagem micro apoiada em análise quantitativa dos resultados da fiscalização tributária, por imposto, atividade, setor, etc... (*bottom-up*).

Para Santos & Madeira et al. (2008), os métodos de cálculo das atividades da Economia Não Observada baseiam-se fundamentalmente em indicadores que de algum modo relevam destas atividades e que são obtidos a partir de informações e dados conhecidos já disponíveis, tratando-se de métodos indiretos de estimação daquela realidade. No entanto existem dúvidas sobre a relevância e acuidade das hipóteses e dos resultados obtidos com este tipo de abordagens, com a ligação estabelecida entre a dimensão e o comportamento da economia paralela e o nível da fiscalidade.

A metodologia *Multiple Indicators Multiple Causes* (MIMIC), sugerida por Schneider (2012), é utilizada para quantificar a dimensão da economia não registada e pode basear-se em medidas obtidas diretamente, por exemplo através de inquéritos ou auditorias às unidades económicas, ou indiretamente, por exemplo através de análises da relação entre a taxa de atividade e o consumo de eletricidade associado. Tendo em conta que está encoberta, não é visível e o seu valor não pode ser calculado diretamente, Afonso & Gonçalves (2012) consideram que se deve recorrer à estimativa através de metodologias adequadas. Segundo Santos & Madeira et al. (2008), o modelo MIMIC considera que a dimensão da economia informal não é observável e, assim, será determinada através de um modelo de equações estruturais que estima as relações de dependência entre indicadores observáveis e variáveis não observáveis. O modelo

consubstancia uma relação de causa-efeito entre variáveis observáveis e as variáveis não observáveis, através de um conjunto de variáveis (indicadores).

Numa perspetiva micro, para Santos & Madeira et al. (2008), os controlos ou fiscalizações para fins tributários são considerados vias úteis e adequadas para efetuar estimações da economia paralela. A fraude fiscal estimada através do nível dos desvios encontrados nas ações de auditoria e fiscalização será mais adequadamente perspetivada e apreendida se apresentada sob a forma de rácios ou indicadores de incumprimento relativo, quando apoiados em critérios estatísticos e probabilísticos certificados.

A Administração Fiscal usa metodologias para estimar o *tax gap* dos impostos. Neste sentido, foi elaborado um documento por Oliveira (2009) tendo em vista a apresentação dos diferentes conceitos de *tax gap* e a descrição das metodologias de cálculo usadas pela Administração Fiscal para estimar o *tax gap* do IVA. O grupo de trabalho deu prioridade ao IVA devido à sua maior representatividade no total da receita fiscal e de ser o imposto em que se registam as maiores correções à base tributável. O *tax gap* é o montante da receita de imposto que deveria ter sido entregue, mas que não foi voluntariamente pago dentro do prazo. As metodologias mais usadas no cálculo do *tax gap* podem ser classificadas em abordagem macro (*top down*), abordagem micro (*bottom up*) e econométricas (Ex: MIMIC).

Os métodos diretos, de acordo com Afonso & Gonçalves (2012), “baseiam-se na tentativa de observar diretamente a atividade económica informal”. O inquérito faz parte de um procedimento que tem subjacente a dificuldade em interrogar os agentes económicos e deles obter uma resposta real. Também nas auditorias fiscais aos contribuintes está associada a problemática de obter amostras representativas de modo a conseguir identificar a situação real do contribuinte. Nos métodos indiretos procura-se “estimar a dimensão da Economia Informal a partir de indícios que esta deixa na economia formal”.

A título de exemplo, a metodologia utilizada no Observatório de Economia e Gestão de Fraude recorre a justificados e testados modelos matemáticos. Em todo o caso, a estimativa do valor em cada ano não tem o rigor de uma soma de dados estatísticos comprovados, mas corresponde a um valor aproximado e tem sobretudo a capacidade de avaliar a evolução ocorrida.

O estudo realizado por Buehn, Dell'Anno & Schneider (2012), que relaciona a ilusão fiscal e a economia informal em 104 países no período de 1989-2009, recorrendo ao modelo MIMIC, concluiu que ambos os fenómenos não são observáveis, porém, deixam indícios que podem ser observados através do volume de transações e da complexidade dos sistemas fiscais. A ilusão fiscal e a economia informal são fenómenos interligados e complexos. A ilusão fiscal, escondendo a tributação real do contribuinte através de sistemas fiscais mais complexos e de difícil compreensão, justificado também pela pretensão em alcançar-se uma maior justiça fiscal, afeta negativamente a economia informal, reprimindo a informalidade dos agentes e promovendo o aumento das receitas fiscais. Contudo, esta ilusão fiscal pode originar, por outro lado, uma ilusão política que se reflete em aumento de despesas, do investimento, e do conseqüente endividamento.

A dificuldade na obtenção e tratamento de dados representativos, a divergência nos pressupostos considerados e a complexidade na delimitação de conceitos justificam a existência de vários modelos de quantificação da dimensão da economia informal e a divergência nos resultados alcançados. A análise quantitativa de dados seria de difícil exequibilidade devido à dificuldade em obter e tratar dados representativos. A dimensão da economia informal não é fácil de quantificar, segundo o Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008), uma vez que os agentes económicos procuram ocultar atividades exercidas à margem das normas. Enste (2010) considera que as técnicas de medição com recurso a bases de dados e inquéritos são raramente utilizadas devido à complexidade e ao custo associado na obtenção de dados representativos. Tendo presente que a economia informal está encoberta, esta não é visível e o seu valor não pode ser calculado diretamente, deve recorrer-se à estimativa através de metodologias adequadas.

2.3 - CONSEQUÊNCIAS

The shadow economy can be seen as an indicator of a deficit of legitimacy of the present social order and the existing rules of official economic activities.

In Schneider & Enste (2000), p.108

No quadro de uma análise custo-benefício, numa lógica económica e como resultado de uma opção racional, o Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008) constata que o (des)respeito pelas normas permite aceder a um conjunto de benefícios mas que acarreta custos, o que leva os agentes económicos, empresários e trabalhadores, a ter que optar pela formalidade ou informalidade, escolhendo as normas a (des)respeitar. O respeito pelas normas permite obter proteção da lei enquanto o desrespeito sujeita os agentes a serem perseguidos pela lei. Apesar de a formalidade ter custos de cumprimento das normas, permite aceder a um conjunto de mecanismos de apoio legais. Num sistema fiscal justo e eficaz, os agentes económicos optam menos pela informalidade pelo facto de existir uma maior probabilidade de penalização associada a incumprimentos fiscais. A política de combate à economia informal atua fortemente sobre a relação custo-benefício sentido pelos agentes económicos. A relação custo-benefício pode ser quantificada monetariamente porém, também é influenciada por valores éticos e morais dos agentes uma vez que, apesar de ilegal, a opção pela informalidade é por vezes a única alternativa à inatividade.

A economia não-registada reflete-se na distorção da concorrência, na diminuição da produtividade, na diminuição das receitas fiscais e na instabilidade económica². Por conseguinte, para Afonso & Gonçalves (2012) contribui particularmente para uma ineficiente afetação de recursos escassos, para o aumento do défice e da dívida pública, para a diminuição do crescimento económico e para uma ineficaz redistribuição do rendimento.

² Indicadores enviesados, decisões desajustadas e efeitos inadequados.

A perceção política de que existe um elevado desrespeito pelas normas, agravado em contexto de crise económica, tende a degradar a moral cívica e a agravar os problemas de informalidade. A economia informal reduz a fiabilidade dos indicadores económicos oficiais e perturba a formulação de políticas de combate à informalidade. Sendo menor a receita do Estado, o Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008) considera que este vê reduzida a sua capacidade para prestar serviços públicos de qualidade. Para Schneider & Enste (2000), o aumento da economia informal diminui a receita do Estado, o que reflete uma redução da qualidade dos serviços públicos e que, por sua vez, aumenta ainda mais a economia informal.

2.4 - MEIOS DE COMBATE

Tax fraud and tax evasion is a multi-faceted problem which requires a coordinated and multi-pronged response. Improving administrative cooperation between Member States' tax administrations is therefore a key objective of the Commission's strategy in this area.

In European Commission (2012b), p.15

Segundo Buehn, Dell'Anno & Schneider (2012) têm sido apontados alguns instrumentos políticos de dissuasão da economia informal, nomeadamente, as reformas fiscais, o reforço da fiscalização, a aplicação de regras e regulamentos fiscais e a aplicação de sanções sobre os agentes da economia informal. O Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008) recomenda uma simplificação normativa, para reduzir a carga administrativa e fiscal, um reforço da capacidade de fiscalização dos incumprimentos, atuando perante indícios de incumprimento, e a sensibilização da sociedade e dos contribuintes para o cumprimento voluntário. Contudo, para Enste (2010), as recomendações políticas centram-se essencialmente no combate ao trabalho ilegal, através de sanções mais severas ou da redução da carga fiscal sobre os contribuintes. Todavia, podem ser tomadas medidas alternativas de política económica tendo como finalidade a redução da dimensão da economia informal, mantendo o nível de receitas fiscais com um esforço fiscal mais reduzido.

Para Jones & Cullis (2009), a estrutura dos instrumentos utilizados de combate à evasão fiscal deve ser ajustada de modo a minimizar os custos e maximizar os benefícios associados. Por exemplo, partindo do pressuposto que a evasão fiscal é ilegal³ e deve ser erradicada, uma política de combate à evasão fiscal deve ter em consideração os custos e os benefícios de redução da evasão fiscal. O seu nível ótimo acontece quando o custo marginal da redução da evasão iguala o benefício marginal.

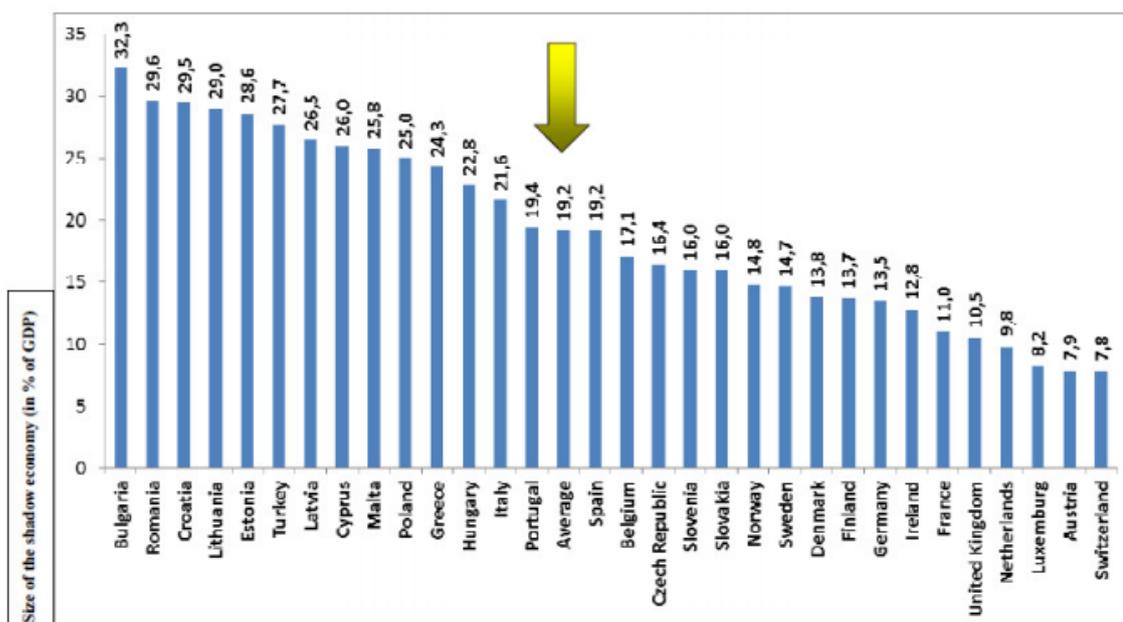
³ A evasão fiscal representa uma transferência de recursos do cidadão cumpridor para o cidadão incumpridor.

CAPÍTULO 3 - IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA INFORMAL

3.1 - DIMENSÃO

O estudo realizado por Schneider (2012) sobre a dimensão e desenvolvimento da economia informal de 31 países europeus e 5 países não europeus, relativo ao período de 2003-2012, conclui que a dimensão média da economia informal tem vindo a diminuir nos 27 países da União Europeia, desde 2003, altura em que representava 22,3% do PIB oficial, até 2012, com uma representação de 18,4%. Comparativamente, os 31 países europeus apresentam uma dimensão média de 18,5%, ligeiramente superior à média dos 27 países da União Europeia, sendo mais significativa nos países do Leste e Sul da Europa.

Figura 1 - Dimensão da economia informal em 31 países europeus (% PIB)



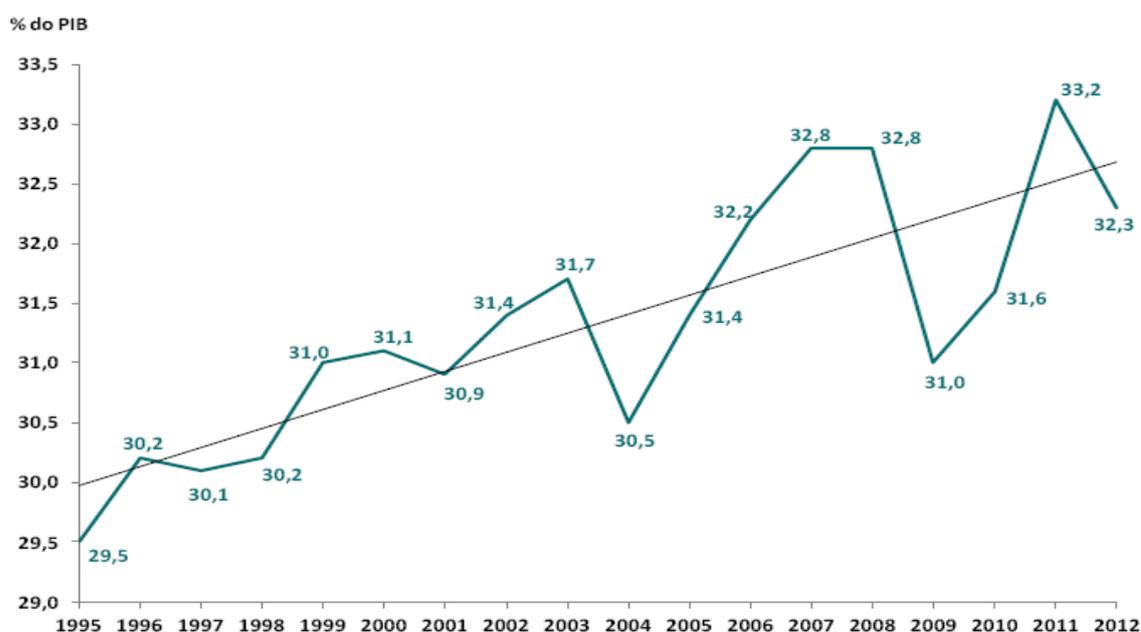
Fonte: Schneider (2012)

Quando se considera a dimensão da economia informal da Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos, verifica-se uma evolução semelhante no mesmo período, porém apresentando em 2012 uma dimensão média da economia informal inferior, na ordem dos 9,18% do PIB oficial. Em Portugal a economia informal representa 19,2% do PIB, ligeiramente superior à média, o que representa um problema tanto na obtenção de receitas como na realização das políticas sociais e económicas.

Independentemente da sustentabilidade da dimensão da economia informal e dos pressupostos de cálculo, que não é o âmbito deste trabalho, constata-se a sua existência. Para a European Commission (2012a) esta provoca a diminuição das receitas fiscais e, conseqüentemente, afeta negativamente a definição e aplicação de políticas públicas económicas e sociais. Em período de consolidação orçamental, através de cortes na despesa e aumento da receita, a condução da política fiscal é mais difícil perante o problema da fraude e evasão fiscal.

Em Portugal, no ano de 2012, a carga fiscal diminuiu 5,9%, atingindo o valor de 53,5 mil milhões de euros, após os crescimentos observados em 2010 e 2011, o que correspondeu a cerca de 32,3% do PIB. Esta redução deveu-se a diminuições em todas as componentes da carga fiscal, nomeadamente nos impostos diretos (variação de -8,3%), impostos indiretos (-3,9%) e contribuições sociais (-6,2%). O IRS é o principal imposto direto, representando 63,1% do total deste tipo de impostos, em 2012. Apesar do aumento do peso relativo do IRS, a coleta diminuiu 6,7%, embora tenham sido adotadas medidas tendo em vista o alargamento da base fiscal, o aumento das taxas aplicadas ou a redução generalizada das deduções. Para 2013, as medidas de política fiscal que têm sido anunciadas e executadas poderão vir a agravar a carga fiscal.

Figura 1 - Evolução da Carga Fiscal (% PIB)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2013)

No estudo sobre a Desigualdade Económica em Portugal, realizado pelo ISEG para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, Rodrigues et al (2011) procedem a uma avaliação das principais características da desigualdade económica e dos principais fatores determinantes⁴ e constata a sua evolução ao longo do tempo. Este estudo conclui que Portugal ainda permanece como um dos países mais desiguais da União Europeia, onde a desigualdade familiar⁵ tem vindo a ser atenuada e a desigualdade salarial⁶ tem vindo a ser agravada. Apesar da limitação da informação estatística disponível, foram identificados os principais impactos do sistema fiscal na distribuição do rendimento e na desigualdade:

- A diminuição média de cerca de 20% dos recursos ilíquidos devido à ação conjunta do IRS e das contribuições para a segurança social;
- A progressividade do sistema fiscal ao longo da distribuição do rendimento;
- O peso do IRS e das contribuições para a segurança social na passagem do rendimento bruto ao rendimento líquido das famílias;
- O significativo impacto da política fiscal sobre os indicadores de desigualdade.

Neste sentido, a redução da economia informal, sobretudo na perspetiva do IRS, reflete-se numa maior justiça fiscal e social, o que poderá atenuar ainda mais as desigualdades económicas em Portugal. A economia informal tem reflexos profundos na distribuição de rendimentos, por isso é necessário um conhecimento mais aprofundado dessa economia, de modo a identificar os setores onde é exercida, o tipo de rendimento que proporciona e a distribuição ao longo da escala de rendimentos formais.

⁴ Identifica os setores mais afetados pelas alterações na distribuição dos rendimentos, as fontes de rendimentos que mais contribuem para a desigualdade e as principais tendências nas últimas décadas.

⁵ Está associada à transformação nos indicadores de pobreza e bem-estar da população.

⁶ Está associada a um aumento progressivo da quota do ganho total auferido pelos indivíduos de maior nível salarial.

3.2 - MEIOS DE COMBATE

A tendência para intensificar o combate à fraude e evasão fiscal deve-se não só à necessidade de arrecadar receita mas também a questões de equidade e justiça fiscal. Perante a globalização⁷ da economia e, conseqüentemente, do fenómeno da fraude e evasão fiscal constata-se que as abordagens estritamente nacionais ficam aquém de uma ação conjunta e concertada. Assim, é importante reforçar a eficiência e eficácia da cobrança de impostos nos Estados-Membros, através do reforço da cooperação entre as autoridades fiscais, melhorando o intercâmbio automático de informações entre as administrações fiscais, e de uma política fiscal clara e coerente. O desenvolvimento e partilha de ferramentas, sistemas e métodos de trabalho, que identifiquem tendências e esquemas de fraude e evasão fiscal, são fatores determinantes para reforçar a cooperação.

De acordo com a Comissão Europeia (2012), a União Europeia promove políticas assentes nos princípios de boa governança da área tributária, que se reflete na transparência, na troca de informações e na concorrência fiscal leal, contudo deve garantir que estas políticas são promovidas internamente e em países terceiros. De acordo com a European Commission (2012a), o processo de integração europeia levou a uma maior integração das economias dos Estados-Membros, aumentando o volume de transações, o que colocou novos desafios às administrações fiscais nacionais, exigindo mais cooperação, confiança e solidariedade entre os Estados-Membros.

No relatório Economia Informal em Portugal, elaborado pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa (2008), é apresentado um conjunto de propostas de combate à informalidade que seguem os seguintes princípios: a facilitação do cumprimento das obrigações, o combate à sensação de impunidade dos incumpridores, a necessidade de se criar um clima de confiança entre o Estado e os cidadãos, a necessidade de reforçar a ligação entre o Estado e os organismos da sociedade civil e a importância do desempenho dos organismos públicos com responsabilidade no combate à informalidade.

⁷ As estratégias globais seguidas pelos agentes económicos visam a minimização dos gastos, através da redução dos impostos a pagar, e a maximização do lucro.

A Iniciativa para a Competitividade e Emprego prevê, de acordo com o Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014, as seguintes medidas que se desenvolvem na área do combate à informalidade, fraude e evasão fiscal e contributiva e que contribuem para o reforço da disciplina orçamental:

- Adotar novas medidas de cruzamento de dados entre os sistemas informáticos das entidades públicas e privadas, por forma a assegurar uma maior correspondência entre as atividades exercidas e as declarações prestadas;
- Transpor a Diretiva Faturação, valorizando a faturação enquanto forma de combate à fraude e à evasão fiscal;
- Reorientar os serviços de fiscalização e auditoria da Administração Pública;
- Reforçar os circuitos de circulação das importações, combatendo a fraude fiscal e obrigando ao respeito pelas normas técnicas;
- Reforçar a fiscalização das cadeias de subcontratação, de faturação e de externalização de serviços, tendo em especial atenção as fugas ao IVA.

No Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, são apresentadas como linhas estratégicas da política fiscal, a reforma estrutural da administração tributária, o reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras e a reforma do sistema fiscal por via da simplificação dos impostos sobre o rendimento e pelo reforço da rede de Convenções contra a Dupla Tributação firmadas com outros Estados.

O reforço do combate à fraude e evasão fiscal é assumido como prioridade do Governo e, neste sentido, foi apresentado, em 2011, o Plano de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para 2012-2014 com o objetivo de reforçar a eficácia do combate a esquemas, sofisticados e complexos, de economia informal, assim como promover uma maior equidade fiscal na repartição dos esforços. Este plano estratégico define as estratégias de atuação a médio prazo da administração tributária e aduaneira, tendo em vista progressos nos níveis de eficácia no combate à economia informal, e integra medidas legislativas, criminais, operacionais, institucionais e de relação com o contribuinte. Parte das medidas operacionais deste plano foram concretizadas no Plano Nacional de Atividades de Inspeção Tributária e Aduaneira.

A Deloitte (2013) revela um estudo em que 43% das empresas inquiridas consideram que o “incremento efetivo do cruzamento de dados por parte dos serviços fiscais” é a medida mais importante para combater a fraude e a evasão fiscais, enquanto 32% das empresas consideraram a “flexibilização do levantamento do sigilo bancário”. O mesmo estudo revela que 77% das empresas considera que a obrigação de reporte de informação relativa a operações financeiras é a medida considerada mais eficaz no combate à fraude e evasão fiscais.

3.3 - PAPEL DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA (AT)

A AT é um serviço central que integra a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças, e que, segundo o artigo 2º Decreto-Lei nº118/2011 de 15 de dezembro, tem a missão de “administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia”. A AT tem a atribuição, segundo a alínea b) do mesmo artigo, de “exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições”.

Segundo o artigo 63º da Lei Geral Tributária (LGT), a AT pode desenvolver todas as diligências necessárias ao apuramento da situação tributária dos contribuintes. Nos termos do artigo 16º do Regime Complementar do Processo de Inspeção Tributária (RCPIT), as Direções de Serviço de Inspeção Tributária, os serviços periféricos regionais e os serviços periféricos locais da AT são competentes para a prática dos atos de inspeção tributária. A Portaria nº320A/2011 de 30 de dezembro determina a estrutura nuclear dos serviços e a competência das respetivas unidades orgânicas da AT, salientando-se:

- Artigo 19º: “a Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária assegura a conceção e planeamento das políticas no domínio do exercício da ação de inspeção tributária e aduaneira.”
- Artigo 20º: “a Direção de Serviços Antifraude Aduaneira prepara e desenvolve as ações estratégicas de combate à fraude tributária e aduaneira e assegura a articulação e colaboração com outras entidades com competências inspetivas.”
- Artigo 21º: “a Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais prepara e desenvolve as ações estratégicas de combate à fraude e evasão tributárias, bem como assegura a articulação e colaboração com outras entidades com competências inspetivas.”
- Artigo 34º: “a Unidade dos Grandes Contribuintes assegura no domínio da gestão tributária as relações com os contribuintes que lhe sejam atribuídos e exerce em relação a estes a ação de inspeção tributária e de justiça tributária.” A esta unidade orgânica compete, nomeadamente, “realizar procedimentos de inspeção à contabilidade dos contribuintes, com recurso a técnicas de auditoria, confirmando a veracidade das declarações efetuadas, por verificação substantiva dos documentos de suporte.”

Nos termos do artigo 2º do RCPIT, o procedimento da inspeção tributária visa a observação das realidades tributárias, a verificação do cumprimento das obrigações tributárias e a prevenção das infrações tributárias. Segundo o artigo 5º, este procedimento obedece aos princípios da verdade material, da proporcionalidade, do contraditório e da cooperação. Neste sentido, a inspeção tributária promove a cooperação, nos termos das convenções internacionais ou regulamentos comunitários, no âmbito da prevenção e repressão da fraude e evasão fiscal. Nos termos do artigo 23º do RCPIT, a atuação da inspeção tributária obedece ao Plano Nacional de Atividades da Inspeção Tributária (PNAIT), documento que define os programas, critérios e ações a desenvolver e fixa os objetivos a atingir por unidades orgânicas dos serviços centrais, regionais e locais.

Em conformidade com o Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2012-2014, a atividade de inspeção tributária, no âmbito da fraude e evasão fiscal, tem uma componente preventiva, acompanhando a atividade e o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, e outra componente repressiva, identificando situações de negligência, de evasão ou de fraude fiscal. Os objetivos estratégicos da inspeção tributária são prevenir e combater a fraude e evasão fiscais, promover o cumprimento voluntário e verdadeiro das obrigações fiscais e otimizar a utilização das tecnologias.

Por um lado, o Estado tem vindo a reforçar a atividade inspetiva, nomeadamente através da integração dos processos de inspeção entre organismos da administração e do reforço dos recursos humanos da administração afetos a atividades inspetivas. Por outro lado, tem vindo a desenvolver a perceção do risco do incumpridor, de modo a aumentar a consciencialização social sobre os prejuízos da evasão fiscal, através da divulgação dos custos associados ao incumprimento.

Nos termos do artigo 15º do Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de fevereiro, que estabelece deveres de comunicação, informação e esclarecimento à administração tributária sobre esquemas propostos ou atuações adotadas que tenham como finalidade, a obtenção de vantagens fiscais, em ordem ao combate ao planeamento fiscal abusivo⁸, o Diretor Geral da AT, para efeitos da prevenção da fraude e evasão fiscais, procede à divulgação pública do entendimento da AT de que certo esquema ou atuação de planeamento fiscal é reputado abusivo e pode ser requalificado, objeto de correções ou determinar a instauração de procedimento de aplicação de disposições anti-abuso. Nos termos do artigo 59º da LGT, a AT e os contribuintes estão sujeitos ao dever de colaboração recíproco e presume-se boa-fé da atuação destes.

⁸ Agressividade das estratégias fiscais por parte dos agentes económicos, principalmente aplicada por multinacionais que visam uma gestão fiscal eficiente

CAPÍTULO 4 - A ECONOMIA INFORMAL NA PERSPETIVA DO IRS

4.1 - CARACTERÍSTICAS DO IRS

4.1.1 - PROGRESSIVIDADE E EQUIDADE

De acordo com o nº1 do artigo 4º da LGT, o imposto incide essencialmente na capacidade contributiva revelada através do rendimento ou da sua utilização e do património. Segundo o nº1 do artigo 103º da Constituição da Republica Portuguesa (CRP), o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas bem como uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Nos termos do artigo 5º da LGT, a tributação promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.

Segundo o artigo 6º da LGT, a tributação direta tem em conta a necessidade de a pessoa singular e o agregado familiar a que pretença disporem de rendimentos e bens necessários a uma existência digna. De acordo com o nº1 do artigo 104º da CRP “o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar”. Neste artigo, estão subjacentes os princípios da progressividade e da equidade do imposto sobre o rendimento, existindo uma adequação entre a carga fiscal e a capacidade contributiva do contribuinte.

Para Antunes (2012) a progressividade do imposto é conseguida através da aplicação de taxas progressivamente mais elevadas à medida que os rendimentos se enquadrem em escalões mais altos, devendo tendencialmente gerar igualdades nos sacrifícios, de modo a aproximar o imposto da sua finalidade redistributiva. Este modelo de tributação proporciona um ajustamento da carga fiscal à capacidade contributiva dos sujeitos passivos.

Segundo Antunes (2012) a equidade, vertical e horizontal, é conseguida através da tributação de forma idêntica às pessoas com igual capacidade tributiva, em que se exige que os impostos sejam estabelecidos de forma justa, através do critério da capacidade contributiva. O IRS é adequado do ponto de vista da equidade quando sem evasão.

4.1.2 - ÂMBITO E INCIDÊNCIA

Nos termos do artigo 1º do Código do IRS, o IRS incide sobre o valor anual dos rendimentos de várias categorias, mesmo quando provenientes de atos ilícitos, depois de efetuadas as correspondentes deduções e abatimentos. Os rendimentos ficam sujeitos a tributação, seja qual for o local onde se obtenham, a moeda e a forma por que sejam auferidos. Segundo o artigo 22º, o rendimento coletável em IRS é o que resulta do englobamento dos rendimentos das várias categorias auferidas em cada ano, depois de feitas as deduções e abatimentos previstos. Nos termos do artigo 13º, ficam sujeitas a IRS as pessoas singulares que residam em território português e as que, nele não residindo, aqui obtenham rendimentos.

4.1.3 - OBRIGAÇÕES DECLARATIVAS

De acordo com o artigo 31º da LGT, o sujeito passivo é obrigado a apresentar declarações que possibilitem o apuramento da obrigação de imposto. Nos termos do artigo 57º do Código do IRS, os sujeitos passivos devem apresentar, anualmente, uma declaração relativa aos rendimentos do ano anterior e outros elementos informativos relevantes para a sua concreta situação tributária. Nos termos do artigo 133º do Código do IRS, todos devem prestar a colaboração que lhes for solicitada pelos serviços competentes tendo em vista o exercício dos respetivos poderes.

Segundo o artigo 20º da LGT, a substituição tributária funciona através da retenção a título definitivo ou a título de pagamento por conta. De acordo com o artigo 21º do Código do IRS, quando, através de substituição tributária, o Código exigir o pagamento total ou parcial do IRS a pessoa diversa daquela em relação à qual se verificam os respetivos pressupostos, considera-se a substituta como devedor principal do imposto. Uma das vantagens da substituição tributária, no âmbito do combate à evasão fiscal, é a exigibilidade ao substituto de obrigações declarativas.

A arrecadação do IRS é feita, fundamentalmente, através do mecanismo da retenção na fonte, pelo que o controlo do cumprimento desta obrigação é vital para identificação de eventuais faltosos e para evitar a acumulação de dívidas. Nos termos do artigo 34º, as entregas pecuniárias por dedução nos rendimentos pagos ou postos à disposição do titular pelo substituto tributário constituem retenção na fonte.

4.1.4 - TAXAS DE IMPOSTO

O Orçamento de Estado para 2013 incluiu um conjunto de medidas de consolidação orçamental do lado da receita, destacando-se o aumento da taxa média efetiva resultante da alteração da estrutura de taxas e de escalões do IRS, da introdução de uma sobretaxa de IRS e da manutenção da taxa de solidariedade ao último escalão de rendimentos.

Assim, nos termos do artigo 68º do Código do IRS, as taxas de imposto são as constantes na tabela seguinte:

Tabela 1. Taxas de imposto

Rendimento coletável (€)	Normal	Média ⁹
Até 7000	14,50%	14,50%
Mais de 7000 até 20000	28,50%	23,60%
Mais de 20000 até 40000	37%	30,30%
Mais de 40000 até 80000	45%	37,65%
Superior a 80000	48%	

Ao quantitativo do rendimento coletável do IRS, quando superior a 7000€, é aplicada uma taxa média¹⁰ ao limite do maior dos escalões que nele couber e, é aplicada uma taxa normal¹¹ ao excedente.

Nos termos do artigo 68º-A do Código do IRS, ao quantitativo do rendimento coletável superior a 80000€ incidem taxas adicionais de solidariedade constantes na seguinte tabela:

Tabela 2. Taxas adicionais de solidariedade

Rendimento coletável (€)	
Mais de 80000 até 250000	14,50%
Superior a 250000	28,50%

⁹ Taxa média do imposto é a relação percentual entre o imposto e a matéria coletável. A taxa marginal do imposto é a relação percentual entre o aumento do imposto e o aumento da matéria coletável.

¹⁰ É a taxa média correspondente a esse escalão

¹¹ É a taxa normal correspondente ao escalão imediatamente superior

O mecanismo de quantificação do rendimento coletável procura assegurar a progressividade no pagamento do IRS.

Nos termos do artigo 187º da LOE 2013, sobre a parte do rendimento coletável do IRS que exceda, por sujeito passivo, o valor anual da retribuição mínima mensal garantida, incide a sobretaxa de 3,5 %.

4.2 - MEDIDAS DE COMBATE À ECONOMIA INFORMAL

4.2.1 - CÓDIGO DO IRS

No Documento de Estratégia Orçamental para o período de 2012-2016 é feita referência à reforma do sistema fiscal por via da simplificação dos impostos sobre o rendimento com o objetivo de facilitar e estimular o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, assim como as atividades de fiscalização da administração tributária. Quanto ao IRS, visa-se a simplificação através da redução do número de escalões, das deduções e isenções. Para 2013, prevê-se a continuação da generalidade das políticas de contenção orçamental concretizadas em 2012.

O Programa de Estabilidade e Crescimento para 2011-2014 tem prevista a limitação das deduções fiscais em sede de IRS, através da criação de limites máximos às deduções à coleta em função dos escalões de rendimento do contribuinte. Os valores do limite variam em oposição aos escalões de rendimento com limites menores a aplicar a rendimentos mais elevados.

No Relatório do Orçamento de Estado de 2012 são apresentadas algumas medidas, do lado da receita, que visam o cumprimento das metas orçamentais e o estímulo da competitividade da economia, entre as quais se destaca o alargamento da base tributável em sede de IRS, através da restrição de benefícios fiscais e da definição de limites globais progressivos para as deduções à coleta, atendendo à dimensão do agregado familiar, através da majoração das deduções para as famílias com filhos. Estas medidas, assim como cortes na despesa, visam cumprir as metas orçamentais estipuladas no acordo e estimular a competitividade da economia nacional. A repartição equitativa do esforço entre o setor público e o setor privado será atingida por via dos impostos diretos, com particular incidência no IRS.

A Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2013 inclui um conjunto de medidas de consolidação orçamental do lado da receita, visando a distribuição equitativa do esforço de consolidação orçamental, que será alcançado por via dos impostos diretos, particularmente através do IRS. As medidas em destaque em sede de IRS passam por um aumento da taxa média efetiva resultante da alteração da estrutura de taxas e de escalões, da introdução de uma sobretaxa e da manutenção da taxa de solidariedade aplicável ao último escalão de rendimentos, bem como pelo aumento das taxas liberatórias sobre os rendimentos de capitais e pela redução dos benefícios fiscais. O agravamento do IRS foi desenhado de forma a aumentar a progressividade deste imposto, em que o esforço contributivo cresce mais depressa do que a capacidade contributiva. Para 2013 prevê-se uma diminuição da despesa fiscal em 8,2% devido a alterações legislativas no âmbito da dedução à coleta, dos limites da dedução dos encargos com imóveis e da limitação de benefícios fiscais.

Por um lado, as alterações das taxas e do número de escalões do IRS, previstas no Orçamento de Estado para 2013, proporcionam uma diminuição da progressividade do imposto e, por outro lado, a redução dos benefícios e das isenções fiscais têm um efeito contrário, aumentando a progressividade deste. Assim, não é possível concluir sobre a maior ou menor progressividade do IRS, resultante destas medidas, uma vez que ainda não existem os dados necessários para medir o seu impacto.

Segundo Loureiro (2012), as opções fiscais em sede de IRS e de benefícios fiscais são “más”. Em 2012, para 78% das empresas inquiridas as medidas têm um impacto negativo para o setor empresarial. Para 51% das empresas considera-se que o aumento das taxas no IVA representa a medida que mais impacto terá no aumento da receita fiscal, enquanto que 22% das empresas considera as medidas em sede de IRS e 17% das empresas considera as medidas de combate à fraude e evasão fiscais.

A Deloitte (2013) revela que das empresas inquiridas, questionadas sobre qual o conjunto de medidas do OE 2013 que consideram que terão maior contributo para o aumento da receita fiscal, 68% considera as medidas em sede de IRS e 19% considera o combate à fraude e evasão fiscal. Quanto às medidas contempladas no OE 2013, a avaliação das empresas inquiridas foi particularmente severa, classificando em “muito mau” o impacto das medidas em sede de IRS. Mais de 80% prevê que as medidas fiscais venham a ter um impacto negativo na esfera do seu negócio.

4.2.2 - REGIME DE FATURAÇÃO

O combate à informalidade e à evasão fiscal e aduaneira deve ser reforçado por um regime que regule a emissão e transmissão electrónica de faturas e outros documentos com relevância fiscal. O regime permitirá controlar os rendimentos dos operadores económicos, constituindo um instrumento poderoso para combater a economia paralela, alargar a base tributável e reduzir a concorrência desleal. A utilização da facturação electrónica será promovida através da concessão de deduções em sede de IRS correspondentes a uma percentagem do valor do IVA suportado na aquisição de bens ou serviços pelos consumidores finais.

Apesar da tendência para a limitação dos benefícios e deduções fiscais, devido à necessidade de reforçar a receita fiscal adicional, foi aprovada em Conselho de Ministros de 18 de julho de 2012 o novo regime de faturação, a vigorar a partir de janeiro de 2013, que vem alterar o paradigma nas obrigações de emissão de fatura e da transmissão dos respetivos elementos, criando os mecanismos necessários para uma maior equidade fiscal e, para um combate mais eficaz à informalidade e à economia paralela. Este regime visa reduzir a fraude e evasão fiscal assente nos seguintes pilares:

- Fatura obrigatória nas transmissões de bens e prestações de serviços, aplicável a todos os setores de atividade, visando a promoção da exigência de fatura por parte dos cidadãos de modo a reduzir situações de evasão fiscal;
- Transmissão eletrónica obrigatória de elementos das faturas emitidas pelos agentes económicos, permitindo à AT conhecer a evolução da faturação;
- Simplificação das obrigações declarativas dos agentes económicos perante a AT através do recurso ao mecanismo do pré-preenchimento das declarações do IRS;
- Criação de incentivos fiscais através de deduções à coleta devida pelos sujeitos passivos, em sede de IRS, correspondente a uma percentagem do IVA, com um valor máximo anual, suportado por qualquer membro do agregado familiar na aquisição de bens e serviços nos setores de manutenção e reparação de veículos, alojamento, restauração, cabeleireiros e similares;
- Colaboração e coordenação entre a AT e GNR através do reforço da investigação e fiscalização por via do reforço dos meios utilizados no combate à fraude e evasão fiscal.

O projeto e-fatura, desenvolvido pela administração fiscal para ajudar a operacionalizar o novo regime de faturação, é um sistema que permite a comunicação eletrónica de faturas, emitidas pelos agentes económicos, promovendo o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e o controlo das faturas, bem como visa reforçar o combate persistente e eficaz à informalidade e evasão fiscal através da mobilização de recursos técnicos e humanos e da promoção de um esforço partilhado entre a AT e os cidadãos, de modo a tornar o sistema fiscal mais justo e equitativo, em que todos contribuem para a receita fiscal tendo em conta a sua capacidade contributiva. Deste projeto espera-se uma maior justiça e equidade tributária e um contributo significativo para a realização dos objetivos orçamentais. Neste sentido, o Decreto-Lei nº198/2012, de 24 de agosto estabelece medidas de controlo da emissão de faturas, define a forma da sua comunicação à AT e cria um incentivo de natureza fiscal à exigência da fatura pelos adquirentes.

De acordo com a Síntese da Execução Orçamental, de junho de 2013, a receita líquida acumulada do IVA apresentou uma variação negativa de 0,8%, face a junho de 2012, evidenciando o reforço da política de combate à evasão fiscal e à economia paralela, em consequência da entrada em vigor da reforma da faturação.

4.2.3 - INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA

No relatório das atividades desenvolvidas pela DGCI em 2011, no âmbito do Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, são apresentados os resultados entre os quais se destaca as correções aos impostos encontrados em falta, nos quais se incluem as retenções na fonte de IRS, as declarações de IRS submetidas pela internet, correspondente a 83,9% das declarações rececionadas, o pré-preenchimento das declarações do Modelo 3 do IRS, as liquidações adicionais de IRS por referência ao exercício de 2007 por não reinvestimento ou reinvestimento parcial das mais-valias de imóveis, e as liquidações oficiosas a faltosos¹² declarativos de IRS por referência ao exercício de 2010. A diminuição do imposto em falta, face a 2010, justifica-se particularmente pelo maior cumprimento de obrigações tributárias na sequência das medidas legislativas tomadas e que têm vindo a ser concretizadas.

¹² Segundo o Relatório de Atividades Desenvolvidas de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2011, o valor das dívidas recuperadas em 2011 pela DGCI, no âmbito do IRS, correspondeu a 363,6M€ de quantia exequenda, a 38,3M€ de juros de mora e a 15,6M€ de custas.

No Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais para 2012-2014 é apresentada a seguinte tipologia de fraude e evasão fiscais, na perspectiva do IRS: incumprimento declarativo, deduções indevidas, não declaração de rendimentos do exterior, mais-valias imobiliárias/mobiliárias não declaradas, obtenção indevida de reembolsos, omissão de rendimentos e operações dos sócios com a sociedade.

O mesmo Plano prevê que as principais medidas no âmbito do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, enquadradas no âmbito do IRS, são:

- Estabelecer uma presunção de que as transferências transfronteiriças de e para contas não declaradas pelos contribuintes consubstanciam rendimentos tributáveis em sede de IRS, às taxas aplicáveis aos rendimentos de capitais.
- Agravar as taxas liberatórias e as taxas especiais de 21,5% para 30% para rendimentos de capitais recebidos de entidades residentes em paraísos fiscais em sede de IRS.
- Agravar a taxa de tributação de 21,5% para 30% para rendimentos de capitais pagos a entidades residentes em paraísos fiscais, em sede de IRS.
- Agravar o regime de desconsideração de gastos associados a pagamentos de rendimentos a entidades residentes em paraísos fiscais, de modo a penalizar a utilização abusiva de paraísos fiscais como modo de criação de gastos fictícios em sede de IRS, com a consequente erosão da base tributável.
- Alargar significativamente o regime da transparência fiscal internacional relativamente à imputação a sujeitos passivos de IRS de rendimentos obtidos por entidades residentes em paraísos fiscais quando obtidos em paraísos fiscais.
- Reforçar as validações em momento de liquidação das declarações de IRS, por forma a obstar à emissão indevida de reembolsos. Recentemente tem vindo a ser detetada uma nova prática fraudulenta com recurso à entrega de declarações modelo 3 de IRS, indicando valores de retenção de imposto que coincidem com o comunicado no modelo 10, por utilização de uma empresa que se assume como entidade pagadora de rendimentos a esses sujeitos passivos de IRS, originando reembolsos indevidos, sem que tenha havido qualquer pagamento de rendimentos ou tenha sido efectuada qualquer retenção na fonte.

- Dos instrumentos utilizados pela administração tributária e aduaneira para transmitir aos contribuintes os resultados da Inspeção Tributária merece destaque o sistema de pré-preenchimento e de alertas fiscais que visa facilitar o cumprimento e evitar erros no preenchimento das declarações Modelo 3 de IRS entregues pela Internet. O sistema assenta no cruzamento da informação das bases de dados da administração tributária e constitui um passo importante para a redução dos custos de contexto, através da diminuição do número de declarações com divergências, e para a melhoria da eficácia no controlo dos rendimentos declarados.

Na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2013, o combate à fraude e evasão fiscais é reforçado com a aprovação de legislação, visando o reforço da aplicação do mecanismo da tributação com base em manifestações de fortuna, através do controlo rigoroso das divergências entre os rendimentos declarados para efeitos de IRS e as manifestações de fortuna dos sujeitos passivos individuais. As transferências de e para paraísos fiscais, entre contas do sujeito passivo, passam a ser consideradas uma manifestação de fortuna relevante.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO

Na perspectiva de Enste (2010), a economia informal é constituída pelas atividades dos agentes económicos que geram rendimentos não declarados às autoridades e que, conseqüentemente, não são tributados, em desrespeito pelas normas vigentes. Os agentes económicos exercem atividades à margem do conhecimento das autoridades e fazem-no por vários motivos, nomeadamente para evitar a tributação, o cumprimento de normas fiscais e o cumprimento de procedimentos administrativos.

Em períodos de crise económica, social ou política, o combate à economia informal é uma importante medida de consolidação orçamental a ser utilizada para promover o cumprimento das metas orçamentais e para estimular a competitividade da economia. A qualidade dos serviços prestados pelos Organismos da Administração Pública depende fortemente do nível de receita fiscal. Neste contexto, devem ser tomadas medidas de combate à economia informal de modo a ser arrecadada a receita necessária para fazer face às despesas do Estado. Um eficaz combate à economia informal contribui para o aumento da receita fiscal e para o reforço da eficiência e da equidade do sistema fiscal.

As causas da economia informal são diversas, apontando-se, nomeadamente, a elevada carga fiscal e contributiva, a fraca qualidade e credibilidade das instituições, a existência de demasiada regulação, a complexidade dessa regulação, a violação das regras vigentes, a falta de disciplina na implementação das regras, a elevada tolerância ou repúdio social perante a informalidade e a frágil situação económica dos contribuintes.

A economia informal tem como consequência a distorção da concorrência, a diminuição da produtividade, a diminuição das receitas fiscais e a instabilidade económica, contribuindo também para uma ineficiente afetação de recursos escassos, para o aumento do défice e da dívida pública, para a diminuição do crescimento económico e para uma ineficaz redistribuição do rendimento.

No quadro de uma análise custo-benefício, numa lógica económica e como resultado de uma opção racional, constata-se que o (des)respeito pelas normas permite, por um lado, aceder a um conjunto de benefícios mas, por outro lado, acarreta custos, o que leva os agentes económicos, empresários e trabalhadores, a ter que optar pela formalidade ou informalidade, escolhendo as normas a (des)respeitar. Neste sentido, a política de combate à economia informal deve atuar sobre a relação custo-benefício sentida pelos agentes económicos.

A Administração Tributária deve apoiar o contribuinte no cumprimento das obrigações fiscais e criar mecanismos de incentivo e sensibilização da sociedade para o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, enquanto que a generalidade das instituições da Administração Pública deve demonstrar aos cidadãos e contribuintes que a aplicação dos impostos cobrados é a adequada, através do incremento da qualidade dos serviços prestados. Estes são fatores fundamentais para a melhoria da relação entre a Administração Pública, a Administração Tributária e a Sociedade.

Na perspetiva do IRS existem vários tipos de fraude e evasão fiscal, nomeadamente o incumprimento declarativo, deduções indevidas, não declaração de rendimentos, mais-valias imobiliárias/mobiliárias não declaradas, obtenção indevida de reembolsos, omissão de rendimentos e operações dos sócios com a sociedade. Assim, a reforma do sistema fiscal, com particular incidência no IRS, deve acontecer de forma faseada e sustentada e por via da simplificação, pela adequação do número de escalões de rendimento, pela redução das deduções e isenções fiscais. Esta reforma deve ser sustentada pela realidade do atual sistema social, económico e fiscal vigente nos vários Estados Membros e, sobretudo, em Portugal. A melhoria da qualidade da regulação pode ser um fator determinante para a correta aplicação do sistema fiscal, estimulando o cumprimento das obrigações fiscais e facilitando a atividade de inspeção tributária. Assim sendo, a reforma do sistema fiscal deve promover o alargamento da base tributável, o ajustamento entre a carga fiscal e a capacidade contributiva do sujeito passivo e uma adequada estrutura fiscal, de modo a aproximar o imposto da sua finalidade redistributiva e de diminuir as desigualdades económicas e sociais.

O novo regime de faturação, que regula a emissão e transmissão eletrónica de faturas, tem vindo a reforçar o controlo dos rendimentos dos agentes económicos e a promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais, constituindo um importante instrumento de combate à economia informal, de alargamento da base tributável e da redução da concorrência desleal. Este regime tem sido promovido através da concessão de deduções fiscais em sede de IRS correspondentes a uma percentagem do valor do IVA suportado. Deste projeto espera-se uma maior justiça e equidade tributária e um contributo significativo para a realização dos objetivos orçamentais.

A Administração Tributária deve reforçar a atividade inspetiva através da adequada conjugação de medidas de prevenção e de repressão da economia informal. Neste sentido, a integração dos processos de inspeção entre Organismos da Administração Pública é fundamental para a identificação dos agentes económicos incumpridores, para a análise das situações de incumprimento e para a definição de medidas de combate à economia informal. As ações inspetivas devem ser precedidas por uma análise da relação custo-benefício, na perspetiva da Administração Tributária e do contribuinte, de modo a reduzir os custos e aumentar os benefícios decorrentes da atividade inspetiva.

A Administração Tributária deve, também, adotar medidas assentes no cruzamento de dados entre os sistemas informáticos de entidades públicas e privadas, assim como otimizar a utilização da capacidade tecnológica instalada e reforçar a capacidade tecnológica de tratamento de dados. O reforço dos meios afetos à atividade de tratamento de dados assume importância crescente uma vez que permite a identificação, análise e tratamento de situações de incumprimento fiscal, reduzindo os custos de contexto através da diminuição de declaração divergentes e do reforço do controlo dos rendimentos declarados.

Para finalizar, e a título de síntese conclusiva, de seguida são apresentadas, por ordem crescente de importância, as propostas de políticas de combate à economia informal que resultam deste trabalho:

1. A cooperação entre as autoridades fiscais dos Estados Membros, no âmbito do combate à economia informal, deve ser reforçada através de uma ação conjunta e concertada uma vez que contribui para o aumento da receita e para a equidade e justiça fiscal. O desenvolvimento e partilha de ferramentas, sistemas e métodos de trabalho, que identifiquem tendências e esquemas de fraude e evasão fiscal, são fatores determinantes para reforçar a cooperação. O intercâmbio automático de informações reforça a eficiência e eficácia na cobrança de impostos, aumenta a transparência fiscal e contribui para uma concorrência fiscal leal;
2. O Código do IRS deve ser objeto de reforma, por via da simplificação e da melhoria da sua qualidade, de modo a alargar a base tributável, a adequar a estrutura fiscal à realidade sócio-económica e a ajustar a carga fiscal à capacidade contributiva do sujeito passivo;
3. A AT deve apoiar, incentivar e sensibilizar o contribuinte para o cumprimento das obrigações fiscais de modo a mobilizar toda a sociedade no sentido da colaboração na resolução de problemas públicos, nomeadamente políticos, económicos e sociais;
4. A AT deve incrementar o reforço da atividade inspetiva através da conjugação de medidas de prevenção e de repressão da economia informal. A AT deve ainda promover a integração dos processos de inspeção com outros Organismos da Administração Pública e otimizar e reforçar a sua capacidade tecnológica de modo a identificar e reagir, de forma eficiente e eficaz, a situações de incumprimento fiscal.

Tendo em conta as limitações deste trabalho, salienta-se que este TFM é o primeiro trabalho exploratório da relação entre o IRS e a evasão fiscal, a diversidade nos pressupostos considerados e a complexidade na delimitação de conceitos. Quanto às perspetivas de desenvolvimento futuro, sugerem-se investigações regulares tendo em vista um conhecimento mais exaustivo da dimensão da economia informal e a identificação mais precisa dos meios adequados para combater a economia informal. Contudo é de realçar a necessidade de cooperação entre instituições públicas de modo a beneficiar-se do *know-how* e de experiências diversificadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, O.; Gonçalves, N. (2012). A Economia Não Observada em Portugal. Porto: Faculdade de Economia do Porto – Observatório de Economia e Gestão de Fraude.

Antunes, J. (2012). Análise da OTOC, Jornal de Negócios de 05/11/2012.

Buehn, A.; Dell’Anno, R.; Schneider, F. (2012). Fiscal illusion and the shadow economy: Two sides of the same coin? The Netherlands; Italy; Austria: Utrecht University; University of Foggia; Johannes Kepler University of Linz.

Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada – Universidade Católica Portuguesa (2008). Economia Informal em Portugal – Relatório Final, Porto: Estudo elaborado para COTEC e IAPMEI.

Comissão Europeia (2012). Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais, Bruxelas.

Deloitte (2013). Observatório da Competitividade Fiscal 2013 - Tax ao pormenor.

Enste, D.H. (2010): Shadow Economy – The Impact of Regulation in OECD countries, International Economic Journal, 24:4, 555-571.

European Commission (2012a). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - on concrete ways to reinforce the fight against tax fraud and tax evasion including in relation to third countries, Brussels.

European Commission (2012b). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion, Brussels.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2012, Destaque – informação à comunicação social.

Jones, P.; Cullis, J. (2009). Public Finance & Public Choice, third edition. Oxford, 236-264.

Loureiro, C. (2012), III Congresso de Direito Fiscal Almedina/IDEFF - Fiscalidade e competitividade, Deloitte.

Ministério das Finanças (2011a). Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2012-2014.

Ministério das Finanças (2011b). Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014, 66-67.

Ministério das Finanças (2012a). Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, 61-64.

Ministério das Finanças (2012b). Relatório do Orçamento de Estado para 2013, 11 e 66-67.

Ministério das Finanças (2013). Síntese da execução orçamental – junho.

Oliveira, J. (2009), Conceito e Metodologias para o Cálculo do ‘Tax Gap’ do IVA, *Ciência e Técnica Fiscal*, nº423, 67-76.

Petersen, H.G.; Thießen, U.; Wohlleben, P. (2010). Shadow Economy, Tax Evasion, and Transfer Fraud - Definition, Measurement, and Data Problems. *International Economic Journal*.

Rodrigues, C.F. et al (2011). A Desigualdade Económica em Portugal. Realizado pelo ISEG para a Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Santos, J.G.; Madeira, G. et al. (2008). Mapa da Fraude e Evasão Fiscal, *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 421, 47-87.

Schneider, F. (2012). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts. Áustria: Johannes Kepler University.

Schneider, F.; Enste, D.H. (2000). Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*.

Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (2012). Relatório de Atividades Desenvolvidas Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2011.