



# O COMBATE À FRAUDE E EVASÃO FISCAIS E ADUANEIRAS

## RELATÓRIO DE 2021

### 1. Breve introdução

A fraude fiscal assume-se como um crime de perigo que protege as receitas fiscais do Estado destinadas à realização de fins públicos de natureza financeira, económica ou social, assumindo ainda uma natureza de crime de resultado cortado.

Por sua vez, o crime de fraude fiscal encontra-se consagrado no artigo 103.º do RGIT e pode ter lugar, em regra, por uma de três vias:

- 1) Ocultação ou alteração de factos ou valores que devam constar dos livros de contabilidade ou escrituração, ou das declarações apresentadas ou prestadas a fim de que a administração fiscal especificamente fiscalize, determine, avalie ou controle a matéria colectável;
- 2) Ocultação de factos ou valores não declarados e que devam ser revelados à administração tributária;
- 3) Celebração de negócio simulado, quer quanto ao valor, quer quanto à natureza, quer por interposição, omissão ou substituição de pessoas.

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) é um serviço da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, tendo por missão a administração dos impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe estejam atribuídos, assim como o exercício de controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e pelo Direito da União Europeia.

Com efeito, a AT possui um conjunto de atribuições (cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de Dezembro), das quais se destacam (entre outras):

- Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos e demais tributos ou receitas do Estado que lhe incumbe administrar;
- Informar os contribuintes e os operadores económicos sobre as respetivas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento voluntário das mesmas;



- Promover a correcta aplicação da legislação e das decisões administrativas e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se mostrem adequadas;
- Realizar e promover a investigação técnica e científica no domínio tributário e aduaneiro tendo em vista o aperfeiçoamento de medidas legais e administrativas e a qualificação permanente dos recursos humanos;
- Exercer a acção de inspecção tributária e aduaneira, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e à evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos.

Segundo o disposto no artigo 64.º-B da Lei Geral Tributária (LGT), cabe ao Governo apresentar à Assembleia da República, até ao final do mês de Junho de cada ano um relatório detalhado sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais em todas as áreas de tributação, explicitando os resultados obtidos, nomeadamente quanto ao valor das liquidações adicionais realizadas, bem como quanto ao valor das colectas recuperadas nos diversos impostos.

## **2. Principais Objectivos Estratégicos**

O relatório de combate à fraude e evasão fiscal constitui um instrumento relevante de avaliação da eficácia das políticas e da acção da administração fiscal portuguesa, num contexto de amplo consenso nacional de que não haverá uma verdadeira justiça fiscal enquanto subsistam comportamentos de fraude e de evasão fiscal.

O ano de 2021 foi ainda fortemente marcado em Portugal (e no Mundo) pelo contexto da pandemia COVID-19, mesmo com impactos assimétricos deste factor ao longo do ano. De qualquer forma, as restrições à actividade económica e à mobilidade mantiveram-se, com inegável expressão nos métodos de trabalho das organizações, realidade que não foi excepção, naturalmente, na AT.

Durante o pretérito ano de 2021, a AT, em matéria de combate à fraude e evasão fiscal, manteve a orientação da sua actividade, tendo dado continuidade ao ciclo de operacionalização das medidas consagradas no Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2018-2020 (PECFEFA).



Este plano está direccionado segundo três vectores estratégicos de intervenção prioritária, designadamente: reforçar o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira e à economia paralela; intensificar a cooperação nacional e internacional e garantir a protecção e segurança da fronteira externa e, por último, simplificar e promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras.

### **3. Adenda 2021-2022 ao Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira (PECFEFA) 2019-2020**

A imprevisibilidade da actual conjuntura em resultado da pandemia da doença COVID-19 veio criar constrangimentos no desenvolvimento da missão da AT, particularmente desviando recursos, humanos e materiais, para áreas de actuação fora da sua missão estrita, com vista a dar suporte à intervenção da Administração Pública no apoio a família e empresa para mitigação do impacto económico e social da pandemia.

Em resultado do contexto actual, a execução final do PECFEFA 2018-2020 evidenciou que cerca de 42% das medidas previstas ainda se encontravam por concretizar.

Com efeito, as medidas ainda por implementar, bem como um conjunto de novas medidas que se justificam face à evolução da conjuntura passaram a integrar uma adenda ao PECFEFA 2018-2020, que terá um prazo de execução de dois anos (2021-2022).

Por exemplo, com a publicação da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para o ano de 2021, foram introduzidas alterações ao Código do IMI, estendendo aos sujeitos passivos que sejam entidades dominadas ou controladas, directa ou indirectamente, por entidade que tenha domicílio fiscal em país território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável, o regime que já se encontrava previsto para os sujeitos passivos com domicílio fiscal em país território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável.

### **4. Balanço de 2021**

O ano de 2021 foi fortemente marcado pela pandemia COVID-19, tendo, contudo, a AT alcançado um desempenho muito positivo perante os desafios e as



exigências que da mesma resultaram e às quais acresce a diminuição de recursos humanos que se tem assistido nos últimos anos.

No que respeita ao combate à fraude e evasão fiscal, através do exercício da sua função inspectiva tributária e aduaneira, a AT continuou a privilegiar a sua actuação numa perspectiva complementar à das estratégias de indução ao cumprimento voluntário, procurando corrigir as situações de incumprimento recorrente, não evitadas por estas estratégias, exercendo ou procurando exercer um efeito pedagógico sobre os contribuintes, que os incentive à regularização voluntária das omissões verificadas e aumente a percepção do risco e dos custos associados ao incumprimento.

O forte crescimento dos alertas e controlos, o melhoramento e aumento dos canais de atendimento às pessoas, são medidas, com aceitação muito positiva, que devem ser olhadas como medidas estratégicas de gestão de risco, de *compliance*, de apoio ao cumprimento voluntário e, sobretudo, analisadas numa perspectiva construtiva de médio e longo prazo em que os principais resultados serão obtidos com as alterações de comportamento futuro, permitindo à AT focar-se no controlo dos contribuintes que tentam incumprir e no combate daqueles que, intencional e repetidamente, procuram o caminho da fraude e da evasão, daqueles que efectivamente são prevaricadores e prevaricam com habitualidade.

## 5. Perspectivas para 2022

O combate à fraude e à evasão fiscal e aduaneira e à economia paralela é, sem dúvida, um dos objectivos estratégicos elementares de qualquer administração tributária, não apenas por razões éticas, uma vez que os incumpridores prejudicam os interesses da maioria dos contribuintes que cumprem as suas obrigações fiscais mas, também, por razões económicas, já que estes fenómenos colocam em causa a estabilidade dos sistemas económicos e a capacidade dos recursos públicos, introduzindo ainda factores de distorção da concorrência no sector em que se inserem e na economia em geral.

Face à importância de que este desígnio se reveste ao nível global e às dificuldades com que as administrações tributárias se debatem nesta luta, a forma de abordagem deste fenómeno tem, necessariamente, vindo a evoluir.



CARLOS PINTO DE ABREU  
E ASSOCIADOS  
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Nesta medida, actualmente, este combate já não se baseia, somente, em actuações de âmbito correctivo e no uso extensivo dos instrumentos de coacção disponíveis, mas sim recorrendo igualmente a formas de actuação mais inovadoras orientadas para prevenção da fraude, nomeadamente, através de estratégias de promoção e apoio ao cumprimento voluntário.

No actual contexto das modernas administrações fiscais, prevalecem as estratégias de simplificação e de apoio ao cumprimento voluntário que se têm vindo a mostrar extremamente eficazes, porquanto complementares das estratégias de combate à fraude e à evasão.

Neste âmbito, a AT tem vindo a consolidar as suas estratégias de simplificação e de apoio ao cumprimento voluntário, em que a actuação junto dos contribuintes é cada vez mais pedagógica e antecipatória e, tendencialmente, realizada a montante da Inspeção Tributária e Aduaneira, através da articulação entre as áreas da Comunicação, Gestão dos Impostos e Gestão do Risco, nomeadamente, por via da emissão de Alertas e Divergências, entre outras estratégias de apoio ao cumprimento voluntário.

Com efeito, neste contexto, mais do que nunca, a actividade da Inspeção Tributária e Aduaneira tem de ser compreendida e avaliada no contexto global da actuação da AT, enquanto elemento indispensável à indução do cumprimento voluntário e meio fundamental para assegurar a receita fiscal através do combate à fraude e à evasão fiscal e aduaneira.

A Inspeção Tributária e Aduaneira orientará as suas actividades operacionais por forma a garantir uma rápida e eficaz detecção de situações de elevado risco de incumprimento fiscal, visando não apenas um efeito directo e imediato na receita fiscal e aduaneira e a penalização dos incumprimentos, mas também, um efeito indirecto, por via do aumento da percepção de risco associado ao incumprimento, que resulta dessa actuação pronta e eficaz da inspecção.

O combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira assume cada vez mais uma dimensão internacional, pelo que a utilização extensiva da informação proveniente da troca de informação internacional, bem como dos instrumentos de cooperação administrativa internacional, torna-se cada vez mais determinante para a detecção, correcção e punição célere de comportamentos incumpridores/fraudulentos e para a garantia da obtenção da devida receita fiscal.



CARLOS PINTO DE ABREU  
E ASSOCIADOS  
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Destaca-se ainda o aposto no âmbito da identificação, de forma cada vez mais precoce, de esquemas de planeamento fiscal abusivo, potenciando a utilização da informação relativa à obrigação de comunicação de mecanismos internos ou transfronteiriços com relevância fiscal.

A utilização extensiva desta informação permitirá, igualmente, que sejam desencadeados outros procedimentos que mitiguem a realização de operações que possam ser susceptíveis de aplicação da cláusula geral antiabuso, designadamente através de propostas de alterações legislativas que evitem condutas abusivas e lesivas do erário público.

O conflito armado entretanto desencadeado já criou algumas alterações ao quadro do comércio internacional, nomeadamente no que respeita a sanções.

A actividade aduaneira terá de se acomodar a todas as alterações de procedimentos conducentes a cumprir com as referidas medidas, quer de sanções quer de facilitação do fluxo migratório relacionado com a Ucrânia.

No plano prático, a manutenção do forte investimento num quadro comum de gestão do risco, adoptando medidas para assegurar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros, incluindo o intercâmbio de informações e de análises de risco globais e sectoriais, aplicando a cada vez mais áreas de risco os critérios comuns de risco, em apoio à selecção das mercadorias ou os seus meios de transporte, o que constituirá um reforço da capacidade de intervenção das autoridades aduaneiras.

Alguns exemplos de iniciativas mais relevantes que se consideram necessárias assegurar em 2022 no campo de actuação da área antifraude aduaneira:

- Implementar o recurso aos sistemas de informação, em apoio a uma melhor selecção de operações aduaneiras e operadores económicos para controlo, prevendo-se a implementação total do projecto de integração de toda a cadeia logística, transportando riscos ao longo da cadeia logística, de modo a serem considerados, e mitigados no momento mais apropriado, tendo em conta a seriedade e imediatismo da ameaça, por um lado, e o atenuar do impacto sobre o movimento transfronteiriço de mercadorias legítimas, por outro;



CARLOS PINTO DE ABREU  
E ASSOCIADOS  
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

- Continuar o trabalho de cooperação com as demais entidades, reforçando a estratégia de controlo no âmbito dos movimentos transfronteiriços de resíduos e outras formas de criminalidade ambiental;
- Finalizar a plena implementação das regras de risco comuns em matéria de fraude financeira e comercial, aplicados ao momento da introdução em livre prática das mercadorias e dar início aos trabalhos de adaptação destes critérios para aplicação no momento de selecção de operadores económicos para controlos inspectivos *a posteriori*;
- Desenvolver as regras de risco comuns em matéria de segurança da carga aérea, vertente carga geral, em momento de pré-carregamento e pré-chegada das mercadorias, antecipando a entrada em produção;
- Implementar as acções definidas no âmbito do Sistema de Segurança Interna, relativos às “Prioridades EMPACT da UE em matéria de luta contra a criminalidade grave e organizada para o período de 2022-2025”.

*Inês Pereira de Melo*

*Diana Cardoso Lopes*