



A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE FISCAL NAS ORGANIZAÇÕES

THE IMPORTANCE OF TAX COMPLIANCE IN THE ORGANIZATIONS

FRANCISCO NICOLAU DOMINGOS

Doutor pela Universidade da Extremadura, Espanha, grau registado na Universidade de Lisboa. Professor Adjunto do ISCAL - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Instituto Politécnico de Lisboa. Professor Auxiliar Convidado do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Árbitro, Investigador. ORCID: 0000-0001-7795-3625. E-mail: fjdomingos@iscal.ipl.pt

CATARINA MARIA COELHO FONSECA

Doutoranda pela Universidade de Lisboa. Mestre pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. ORCID: 0009-0003-9288-4498. E-mail: catarinamcfonseca5@gmail.com

RESUMO

Objetivo: O presente estudo tem como objetivo analisar as obrigações tributárias aplicáveis às empresas, recorrendo às fontes internacionais e nacionais, identificando as vantagens do cumprimento fiscal e os desafios decorrentes da complexidade legislativa e económica do sistema fiscal português, bem como da (excessiva) carga regulatória que recai sobre as organizações.

Metodologia: Adota o método dedutivo, monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica, com recurso a monografias, a capítulos de livros e a artigos científicos de *compliance* fiscal, complexidade normativa (e económica), troca de informações fiscais e custos de cumprimento.

Resultados: O *compliance* fiscal constitui uma vertente essencial da gestão de riscos empresariais e assume um papel cada vez mais relevante no contexto europeu e internacional, atenta a crescente complexidade da legislação fiscal e a intensificação da cooperação internacional em matéria de troca de informações e combate à fraude e evasão fiscais. A conformidade fiscal não pode constituir um obstáculo ao ambiente favorável de atividade empresarial, por isso, a conformidade cooperativa constitui uma abordagem que procura não só alcançar o referido objetivo, como também o da justiça tributária.

Contribuições: A investigação sublinha que a complexidade fiscal constitui um limite à conformidade, mas também um indutor do *compliance* cooperativo, pois a colaboração deve ser exigida não só aos contribuintes, como também às autoridades





fiscais, de molde à proteção do contrato fiscal. A troca automática de informações assume-se como o principal instrumento de cooperação em matéria fiscal, engloba um conjunto cada vez mais alargado de informações e veio derrogar o sigilo bancário, que era utilizado, por vezes, como “válvula de escape” para não tornar pública determinada informação.

Palavras-chave: *Compliance* fiscal; *compliance* (fiscal) cooperativo; complexidade normativa (e económica); troca automática de informações.

ABSTRACT

Objective: *The present study aims to analyse the tax obligations applicable to companies, drawing on both international and national sources. It seeks, on the one hand, to identify the advantages of tax compliance and, on the other, to pinpoint the challenges arising from the legislative and economic complexity of the Portuguese tax system, as well as from the (excessive) regulatory burden placed on organisations. It further aims to assess the extent to which the costs of complying with tax obligations act as drivers of cooperative compliance.*

Method: *The study adopts deductive and monographic methods, together with the bibliographical research technique, drawing on monographs, book chapters, and scholarly articles addressing tax compliance, normative (and economic) complexity, the exchange of tax information, and compliance costs.*

Results: *Tax compliance constitutes an essential component of corporate risk management and plays an increasingly significant role in the European and international context, considering the growing complexity of tax legislation and the intensification of international cooperation in the exchange of information and in the fight against tax fraud and evasion. Tax compliance should not constitute an obstacle to a favourable business environment; accordingly, cooperative compliance represents an approach that seeks not only to achieve that objective but also to promote tax justice.*

Conclusions: *The research highlights that tax complexity constitutes a constraint on compliance, but also a driver of cooperative compliance, insofar as collaboration should be required not only of taxpayers but also of tax authorities, with a view to safeguarding the fiscal (tax) contract. The automatic exchange of information is emerging as the principal instrument of cooperation in tax matters; it encompasses an increasingly broad range of information and has, to a significant extent, curtailed bank secrecy, which was at times used as an “escape valve” to prevent the disclosure of certain information.*

Keywords: *Tax compliance; cooperative tax compliance; normative (and economic) complexity; automatic exchange of information.*



1 INTRODUÇÃO

A expressão “*compliance*”, de origem anglo-saxónica, encontra-se já enraizada na cultura empresarial portuguesa, dada a crescente importância que tem assumido na gestão dos riscos empresariais. Inicialmente, o *compliance* teve um papel de destaque sobretudo no setor financeiro, mas atualmente a sua relevância é amplamente reconhecida em todos os setores de atividade, representando também um elemento diferenciador na reputação das empresas e na forma como estas se posicionam no mercado.

No essencial, “cumprimento” e “conformidade” referem-se à postura das empresas de atuação em alinhamento com as normas dos territórios onde operam, bem como com as regras inerentes à sua atividade. Neste contexto, o legislador europeu tem procurado dar resposta a fenómenos cada vez mais complexos que afetam a economia global, o que tem originado uma multiplicidade de normas que, muitas vezes, se traduzem numa carga regulatória particularmente exigente para as empresas. Estas, por sua vez, devem integrar nas suas equipas profissionais responsáveis pela análise, avaliação e cumprimento dessas regras.

Com efeito, as obrigações de *compliance* abrangem todas as áreas da empresa — desde os recursos humanos ao departamento de compras, ao jurídico e ao financeiro. O exercício de *compliance* exige, assim, o envolvimento de todos os colaboradores na identificação dos riscos associados às suas atividades, no cumprimento das normas aplicáveis e na avaliação do impacto que o incumprimento pode ter para a empresa.

Embora o setor financeiro tenha inicialmente associado o *compliance* sobretudo ao combate ao branqueamento de capitais e à responsabilidade empresarial, hoje reconhece-se que esta temática conhece outras modalidades. Destaca-se, entre elas, o *compliance* fiscal, que diz respeito ao cumprimento das obrigações fiscais e à prevenção de fenómenos como a evasão e a elisão fiscais. Neste contexto, a crescente globalização e a digitalização da economia têm incentivado organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a União Europeia a desenvolverem mecanismos de harmonização e cooperação fiscal, procurando combater as referidas práticas (evasão e elisão fiscais). A conformidade fiscal constitui uma vertente do *compliance* que,



apesar de menos explorada do que a criminalidade económico-financeira, reveste particular importância para as empresas no atual contexto regulatório.

O presente estudo tem como objetivo analisar as obrigações tributárias aplicáveis às empresas, recorrendo às fontes internacionais e nacionais, identificando as vantagens do cumprimento fiscal e os desafios decorrentes da complexidade legislativa e económica do sistema fiscal português, bem como da (excessiva) carga regulatória que recai sobre as organizações.

A partir do método dedutivo, monográfico e da técnica de pesquisa bibliográfica, o trabalho começará por densificar o conceito de *compliance* fiscal e a sua importância nas organizações, analisará o impacto da complexidade normativa (e económica) na conformidade fiscal, estudará o desafio da conformidade fiscal cooperativa e, em quarto lugar, estudará as linhas estruturantes do quadro legal do *compliance* fiscal em Portugal.

2 O CONCEITO DE COMPLIANCE E A SUA IMPORTÂNCIA NAS ORGANIZAÇÕES

A expressão “*compliance*”, embora de origem anglo-saxónica, encontra-se já enraizada no ordenamento jurídico português. Não obstante a tradução para “conformidade” seja necessária para dar contexto, a expressão inglesa adquiriu autonomia, sendo hoje comum referir-se a “*compliance*” para designar o alinhamento das empresas com a legislação, a regulamentação e os procedimentos internos aplicáveis. Esta distinção em três níveis é fundamental para compreender o alcance do *compliance* fiscal.

Em primeiro lugar, a legislação fiscal constitui a fonte primária de obrigações para as empresas, incluindo normas imperativas que disciplinam, nomeadamente, o cumprimento das obrigações declarativas e de pagamento de impostos. O incumprimento destas obrigações acarreta consequências sancionatórias significativas, e.g. contraordenações e crimes. A responsabilidade dos agentes tributários poderá revestir diversas modalidades¹, nomeadamente responsabilidade meramente tributária (nos termos previstos na Lei Geral Tributária - LGT),

¹ Sobre este tema, cfr. **FONSECA, Catarina Coelho**. *O compliance fiscal e as infrações tributárias nas instituições financeiras*. Almedina, 2024. p. 148 e ss.





responsabilidade penal tributária e responsabilidade civil por danos causados pela prática de crime tributário.

Em segundo lugar, a regulamentação fiscal setorial surge como fonte adicional de obrigações, especialmente relevante em setores económicos específicos. Por exemplo, o (setor) financeiro é objeto de regulamentação própria em matéria de reporte fiscal (ex.: CRS², DAC³), o que implica obrigações reforçadas de *compliance* fiscal. Adicionalmente, normas internacionais como as *guidelines* da OCDE sobre preços de transferência ou as regras do BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting Action Plan*) influenciam diretamente a forma como as empresas devem estruturar as suas operações fiscais.

Em terceiro lugar, os procedimentos internos de cada empresa desempenham um papel crucial no cumprimento fiscal. Estes procedimentos decorrem, não só da adaptação às exigências legais e regulamentares, mas também da identificação de riscos específicos que podem não estar previstos na lei. Exemplos disso incluem a elaboração de políticas internas, mecanismos de reporte fiscal interno e a gestão de riscos de elisão ou evasão fiscal.

O *compliance* fiscal vai além do simples cumprimento da lei: ele representa uma estratégia de prevenção de riscos fiscais e reputacionais, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura de integridade empresarial, aumentando a eficiência operacional e reforçando a confiança dos *stakeholders*.

A implementação de uma cultura de *compliance* fiscal deve assentar em quatro pilares fundamentais. Em primeiro lugar, numa estrutura normativa interna robusta e atualizada, com mecanismos de monitorização contínua das alterações legislativas e regulamentares relevantes. Em segundo lugar, as organizações deverão prever um órgão de supervisão eficaz, onde o responsável de *compliance* fiscal (*compliance officer*) deve garantir a aplicação prática das políticas fiscais. Para além disso, deverão dispor de um sistema de formação contínua, que assegure que todos os colaboradores compreendem as suas obrigações fiscais e os riscos associados ao incumprimento. Por fim, as empresas deverão estar munidas de mecanismos de

² O CRS é a sigla para *Common Reporting Standard*, que corresponde a um modelo desenvolvido pela OCDE, que tem como objetivo uniformizar os procedimentos de identificação de clientes e de reporte de informações fiscais.

³ A DAC é a sigla para *Directive on Administrative Cooperation* corresponde à Diretiva 2011/16/EU, que tem como objetivo estabelecer as regras e os procedimentos relativos à troca de informações entre Estados-Membros.





reporte e canal de denúncia, que possibilitam a identificação e correção de incumprimentos fiscais de forma célere e eficaz.

A implementação de estrutura de *compliance* fiscal encontra fundamento nos deveres gerais de administração previstos no artigo 64.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), nomeadamente o dever de cuidado, que implica a implementação de mecanismos de análise de riscos decorrentes do incumprimento de obrigações tributárias, e o dever de lealdade, que obriga os administradores a orientar a sua conduta no interesse da sociedade, prevenindo situações de conflito de interesses, incluindo no plano fiscal.

Por isso, e em linha com o que referimos anteriormente, o incumprimento das obrigações tributárias por administrador poderá gerar responsabilidade civil dos administradores perante a sociedade (artigo 72.º do CSC) e perante terceiros (artigo 78.º do CSC), em conjugação com o regime geral da responsabilidade civil extracontratual (artigos 483.º e seguintes do Código Civil).

Em suma, o *compliance* fiscal constitui uma vertente essencial da gestão de riscos empresariais e assume um papel cada vez mais relevante no contexto europeu e internacional, dada a crescente complexidade da legislação fiscal e a intensificação da cooperação internacional em matéria de troca de informações e combate à fraude e evasão fiscais.

2.1 A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE FISCAL NAS ORGANIZAÇÕES

O *compliance* está necessariamente associado a uma dimensão de identificação de riscos e de desenvolvimento de soluções que permitam mitigá-los. A identificação de riscos depende de cada empresa que, considerando o nível de risco a que está exposta, poderá adotar procedimentos que visem a mitigação daqueles (riscos). Por isso, o *compliance* está sempre associado a uma dimensão de riscos e de procedimentos.

Os riscos são personalizados consoante a estrutura da empresa e poderão ser classificados consoante o seu impacto⁴: (i) legal, (ii) financeiro, (iii) negocial, (iv) reputacional, e (v) societário.

⁴ DELOITTE. *Compliance risks: what you don't contain can hurt you*. [S.l.]: Deloitte, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/finance/articles/cfo-insights-compliance-risks.html>. Acesso em: 31 jul. 2025.





O impacto legal resulta do incumprimento de normas legais, que podem condenar a empresa ou os seus representantes (legais) ao cumprimento de penas ou ao pagamento de sanções pecuniárias.

Por sua vez, o impacto financeiro refere-se aos resultados que a empresa poderia ter auferido se não tivesse perdido a clientela e a confiança dos investidores.

O incumprimento das obrigações em matéria fiscal poderá ter impacto no negócio, traduzindo-se em situações adversas como embargos ou interrupções no desenvolvimento da atividade, nomeadamente na comercialização dos produtos, que têm consequências no funcionamento da instituição.

Para além disso, e considerando a sua relevância para as empresas, poderão existir impactos reputacionais, que representam danos no seu bom nome e que resultam de notícias não favoráveis na comunicação social e perda de confiança junto dos clientes.

Por fim, e numa vertente que se poderá considerar distinta da tradicional associação do *compliance* à responsabilidade da pessoa coletiva, poderemos ter o impacto societário. Neste caso estamos a imputar a responsabilidade a uma pessoa singular, ainda que esteja integrada na estrutura societária – o administrador. A questão coloca-se, nesta hipótese, no plano societário, em que remetemos para o artigo 64.º, do CSC, no qual se instituem deveres de cuidado e de lealdade aos administradores e, no artigo 72.º, do CSC, onde se prevê o regime de responsabilidade para as situações de incumprimento.

Considerando o *supra* exposto, é natural que nos questionemos sobre qual o objetivo de as empresas atuarem em conformidade. As razões que motivam o cumprimento das obrigações tributárias poderão revestir natureza diversa: o cumprimento para evitar sanções decorrentes do seu incumprimento, o cumprimento para fortalecer a sua reputação no mercado e, no limite, poderemos apontar para o cumprimento como elemento diminuidor da culpa do agente.

A obrigatoriedade de cumprimento de normativos e a sua associação à aplicação de sanções pelo seu incumprimento está relacionado com o *hard compliance* – num paralelismo com os conceitos de *hard law* e *soft law* – podendo referir-se, assim, também o conceito de *soft compliance*. O *hard compliance* define-se assim como o cumprimento das regras de carácter obrigatório, em que o seu regime jurídico e sancionatório se encontra bem definido. Ou seja, estão previstos mecanismos que visam o seu cumprimento e um regime sancionatório para as





situações de incumprimento. Deste modo, a postura das empresas é passiva face a estas regras, uma vez que se limitam a cumpri-las, sob o risco de entrarem em situação de incumprimento.

Por sua vez, o *soft compliance* refere-se a normas que não são de aplicação obrigatória, mas cujo conteúdo é considerado relevante e que as organizações entendem que é importante incorporar. Nesse sentido, estamos a referir-mo-nos a regras que são de adesão voluntária e que representam uma vantagem competitiva para as empresas, na medida em que melhoram a sua posição no mercado. Assim, a postura das empresas é ativa e preventiva, visto que considera o impacto positivo que a adoção destas regras poderá ter na organização.

Por fim, o *compliance* poderá ser considerado como um elemento atenuador da culpa do agente. Para PAULO SOUSA MENDES, pelo contrário, o objetivo do *compliance* é “evitar a prática de vários tipos de ilícitos, incluindo os ilícitos criminais, e não obter isenção de responsabilidades, nem atenuação de sanções⁵”.

3. DA COMPLEXIDADE FISCAL (NORMATIVA E ECONÓMICA) AO COMPLIANCE COOPERATIVO

3.1 A COMPLEXIDADE FISCAL COMO LIMITE AO COMPLIANCE FISCAL

O *compliance* fiscal visa, como já se assinalou, promover o cumprimento da obrigação tributária principal e dos deveres (obrigações) acessórios, evitando, assim, o incumprimento, que pode não só gerar responsabilidade penal, como contraordenacional.

É hoje uma evidência que a lei fiscal reveste uma especial complexidade, circunstância que dificulta ou impede, no limite, a sua apreensão. Diga-se, em abono da verdade, que a sua interpretação exige conhecimento jurídico, contabilístico e económico. A complexidade normativa dificulta o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias de natureza acessória e a própria obrigação principal. Ou seja,

⁵ MENDES, Paulo Sousa. Law Enforcement & Compliance. In: MENDES, Paulo Sousa; PALMA, Maria Fernanda; DIAS, Augusto Silva. *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*. Almedina, 2018. p. 13.





da compreensão das normas tributárias depende a adoção de comportamento (cumprimento das obrigações acessórias) que culminará no pagamento do imposto⁶.

Se é verdade que a complexidade fiscal, não se circunscreve à dimensão normativa, esta acaba por revelar-se fundamental, pois provoca o incremento dos custos de cumprimento.

Importa, por isso, compreender em que medida os programas de conformidade podem promover o cumprimento das obrigações tributárias, mas, antes de mais, é necessário recortar o fenómeno da complexidade normativa e económica.

A complexidade semântica e a multiplicação de normas tributárias constituem consequências da globalização económica e dos avanços tecnológicos das últimas décadas que, por sua vez, são causas do aumento da complexidade do próprio sistema tributário.

Uma das consequências da referida complexidade é o crescimento dos conceitos jurídicos indeterminados, na medida em que o legislador, perante o crescimento dos comportamentos de evitação fiscal e erosão da base tributável, recorre à referida técnica.

Em resumo, a interpretação das normas tributárias é tudo menos unívoca e, por isso, os programas de conformidade são fundamentais para assegurar o cumprimento voluntário e, assim, dotar a relação fisco-contribuintes de harmonia, estruturada na confiança.

Destaca-se que o conceito de complexidade normativa não é idêntico ao de complexidade económica. Se o primeiro tem por objeto a semântica e a técnica de elaboração da norma tributária, o segundo pretende analisar os custos de administração da responsabilidade do Estado e os custos de cumprimento do sistema tributário que impendem sobre o contribuinte. Ainda assim, não se ignora a interação entre os conceitos, na medida em que a dificuldade de apreensão do conteúdo da norma tributária aumentará o montante a pagar pelo contribuinte para o cumprimento das suas obrigações. Ou, dito de outro modo, tem necessidade de recorrer a apoio especializado com vista ao seu correto cumprimento.

Na verdade, a doutrina assinala que os referidos custos (de cumprimento) são não só monetários, como temporais e até psicológicos.

Nos monetários destacam-se os honorários pagos a consultores fiscais,

⁶ DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Os métodos alternativos de resolução de litígios tributários: novas tendências dogmáticas*. Núria Fabris, 2016. p. 45 e ss.





equipamentos e serviços. Os (custos) temporais constituem a medida cronológica utilizada para o cumprimento das obrigações fiscais, associada ao desgaste psicológico conexo com o cumprimento, atenta a vasta doutrina da própria autoridade fiscal construída para o referido fim (cumprimento).

Entendemos, ainda assim, que a complexidade normativa é hoje uma inevitabilidade, perante o campo de aplicação do Direito Tributário – economia, necessariamente complexo⁷.

A complexidade constitui, assim, um obstáculo à simplificação fiscal, embora esta promova a redução dos custos de cumprimento e, sobretudo, no incremento da observância voluntária das normas fiscais. Importa perceber em que termos.

Apesar da complexidade constituir um obstáculo, a simplificação do sistema fiscal reduz os custos de cumprimento, através da sua diminuição para particulares com o auxílio para cumprirem as obrigações fiscais e de consultadoria. O aforro realizado no cumprimento das obrigações fiscais revela-se particularmente relevante para as pequenas, médias empresas e, igualmente, para os contribuintes com rendimentos mais reduzidos, que são os mais afetados com os elevados custos de cumprimento.

Na verdade, a simplificação do sistema fiscal promove o cumprimento voluntário, na medida em que as normas tributárias são mais fáceis de compreender. A existência de normas translúcidas pode reforçar a perceção de justiça e bondade do sistema fiscal, aumentando, por essa via, a predisposição dos contribuintes para cumprirem a lei fiscal.

Em suma, embora a simplificação fiscal seja difícil de alcançar, os benefícios potenciais em termos de redução dos custos de cumprimento e melhoria do cumprimento voluntário, justificam esforços contínuos no sentido de um sistema fiscal mais simples. Entendemos, por isso, que a simplificação fiscal é não só um limite ao *compliance*, como também como um indutor da conformidade fiscal.

A relação entre Fisco e contribuinte tem-se caracterizado pela conformidade forçada, todavia esse modelo não tem sido eficiente para responder à complexidade económica e normativa que a caracteriza.

É neste contexto que devemos olhar para o denominado *compliance* cooperativo. Esta modalidade de conformidade enfrenta, desde logo, um desafio

⁷ DOMINGOS, Francisco Nicolau. *Os métodos alternativos de resolução de litígios tributários: novas tendências dogmáticas*. Núria Fabris, 2016. p. 55 e ss.





nuclear: a mudança do paradigma de relacionamento entre as autoridades fiscais e os contribuintes, pois o atual é caracterizado pela desconfiança mútua, no qual o fisco atua de modo coercivo e punitivo. Assim, o referido modelo exige, desde logo, disponibilidade dos sujeitos da relação tributária na concretização de uma estrutura de comunicação transparente e colaborativa, partilhando informações e procurando soluções ajustadas para o cumprimento das obrigações fiscais, especialmente em relação às pequenas e médias empresas que estão, à partida, mais vulneráveis ao padrão de conformidade tributária⁸.

2.2 COMPLIANCE FISCAL COOPERATIVO

A conformidade fiscal não pode constituir um obstáculo ao ambiente favorável de atividade empresarial, por isso, a conformidade cooperativa constitui uma abordagem que procura, não só alcançar o referido objetivo, como também o da justiça tributária. Assenta numa ótica de reciprocidade, ou seja, o contribuinte incrementa a transparência e a divulgação de informações às autoridades fiscais, em contrapartida de segurança e previsibilidade relativamente ao tratamento tributário das suas operações⁹. Ou seja, o *compliance* fiscal cooperativo é alicerçado no fornecimento de informações por parte do contribuinte que possam representar algum risco fiscal e, paralelamente, na segurança assegurada pelo fisco acerca da sua posição no que concerne às referidas informações.

O *compliance* cooperativo surge assim como o modelo de relação entre a administração tributária e os contribuintes que visa, não só o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, como também contribui para a redução de litigância entre os sujeitos da relação tributária.

O sistema de *compliance* não deve, assim, fundar-se na adversidade, mas na colaboração, ou seja, alicerçado na cooperação e na solução preventiva de conflitos tributários, pense-se, por exemplo, na mediação tributária. A concretização da referida cooperação exige que o comportamento das autoridades fiscais e dos contribuintes seja caracterizado pela previsibilidade e responsabilidade das primeiras, e pela transparência dos últimos.

⁸ MARTINHO, José Eduardo Souza. *Compliance Tributário no Mundo e na Experiência Brasileira*. Arraes, 2023. p. 110 e ss.

⁹ KIRCHLER, Erich. *Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge University Press, 2007.





Há doutrina que defende que deve ser previsto um sistema de incentivos para compensar os contribuintes que cumprem com as suas obrigações fiscais e atribuir benefícios económicos tangíveis, de modo que os contribuintes optem por um comportamento conforme à lei¹⁰.

Essas recompensas podem ser, à luz da referida posição doutrinal, benefícios fiscais, como isenções ou créditos de imposto aos contribuintes que cumpram as suas obrigações fiscais, em substituição de uma política orientada para o desencorajamento de atuação ilegal pelos contribuintes.

A referida realidade não tem subjacente a renúncia à auditoria e à aplicação de sanções, até porque nem todos os contribuintes terão uma atuação conforme à lei. Em bom rigor, quando a conformidade cooperativa não é suficiente, dever-se-ão ajustar as estratégias ao próprio comportamento destes (contribuintes). A ideia de justiça obrigará a tratar de modo distinto aqueles contribuintes que não se comportam de modo semelhante no cumprimento das obrigações tributárias.

Deste modo, o *compliance* cooperativo tem como fundamento jurídico a confiança (*fides*), que estrutura a própria relação jurídica de natureza tributária. Se a Administração deve atuar de forma transparente e previsível, por outro lado, o contribuinte deve reportar informação verdadeira através dos canais simplificados para a transmitir.

Insiste-se que a conformidade cooperativa não implica a renúncia ao quadro normativo que regula a relação jurídica de natureza tributária, em sentido inverso, pretende-se com a escolha da colaboração que dúvidas interpretativas sejam resolvidas de modo preventivo.

A conformidade colaborativa exige, de um ponto de vista de governança das autoridades tributárias, um conjunto de medidas orientadas para a alcançar como: (i) formulação de regras simples, incluindo nas comunicações com os contribuintes, de molde a promover o estímulo para o cumprimento voluntário e sistemas de conformidade; ii) partilha de informações transparentes pelo fisco, com vista a que o contribuinte assimile, de modo eficaz, os seus deveres no quadro da relação tributária; (iii) assunção de uma cultura de diálogo que promova a procura de soluções, por

¹⁰ NUNES, Rogéria Vieira; GARBACCIO, G. Compliance cooperativo entre o fisco e o contribuinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 126, 2023.



exemplo, com a utilização de meios alternativos (complementares) de resolução de conflitos tributários; e iv) reforço de formação dos funcionários do fisco, com vista à aquisição de competências que permitam efetivar a cultura de cooperação e confiança.

4. O QUADRO LEGISLATIVO DO COMPLIANCE FISCAL EM PORTUGAL

No seguimento do que foi referido supra sobre o *hard compliance* e o *soft compliance*, impõe-se abordar os principais diplomas que instituem obrigações fiscais para as empresas. Por outras palavras, estamos no âmbito do *hard compliance*, em que se encontram disciplinadas por regimes jurídicos bem definidos as obrigações dos sujeitos passivos e os efeitos decorrentes do seu incumprimento.

Em sede de IRC, e seguindo a lição de CASALTA NABAIS¹¹, os sujeitos passivos estão vinculados a obrigações declarativas e obrigações contabilísticas e de escrituração. As obrigações declarativas consubstanciam-se na apresentação de diversas declarações (por exemplo, de inscrição e cessação da atividade – previstas nos artigos 117.º e 118.º, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas - CIRC, respetivamente). Por sua vez, as obrigações contabilísticas e de escrituração traduzem-se em exigências relacionadas com situações de regularização contabilística dos sujeitos passivos, nomeadamente possuírem contabilidade organizada (cfr. artigo 123.º, n.º 1, do CIRC) ou constituir e manter um processo de documentação fiscal (cfr. artigo 63.º-C, da LGT).

5. O SISTEMA EUROPEU E INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE COMPLIANCE FISCAL

A troca de informações constitui o principal mecanismo de deteção de criminalidade económico-financeira e, em matéria tributária, esta foi uma solução que tem sido há alguns anos adotada para prevenir esses fenómenos.

¹¹ NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*. Almedina, 2019. p. 238-239.





Na União Europeia, que se rege pela liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços, a assistência entre as várias administrações fiscais e o conhecimento de informação proveniente de outros Estados-Membros é essencial para gerir o sistema fiscal interno.

O diploma de referência nesta matéria é a Diretiva 2011/16/UE, de 15 de fevereiro, que veio estabelecer regras e procedimentos que os Estados-Membros deverão atender na cooperação entre si, tendo em vista a troca de informações relevantes para as administrações fiscais. De referir que, embora se trate de uma diretiva de 2011, este diploma tem sido frequentemente revisto, com o objetivo de garantir a troca de um conjunto de informação cada vez mais exaustivo entre administrações fiscais. A última revisão desta diretiva - Diretiva (UE) 2025/872 do Conselho, de 14 de abril de 2025 – conhecida como DAC9 – vem reforçar a cooperação e a troca de informações sobre a garantia de um nível mínimo de tributação para empresas multinacionais.

Este diploma sucede à Diretiva 77/799/CEE, que foi o primeiro diploma a estabelecer a troca de informações como instrumento de combate à fraude e evasão fiscais, consagrando o princípio da relevância tributária¹², segundo o qual a informação trocada deve ser relevante para fins tributários.

A troca de informações poderá assumir uma de três modalidades – a pedido, espontânea e automática. Enquanto as duas primeiras modalidades exigem um impulso de uma das partes envolvidas (o requerente da informação ou o requerido), a troca automática consiste na “comunicação sistemática de informações pré-definidas a outro Estado-Membro, sem aviso prévio, a intervalos regulares pré-estabelecidos”.

A troca automática de informações engloba, como principal instrumento de cooperação em matéria fiscal, um conjunto cada vez mais alargado de informações, veio derrogar o sigilo bancário, que era utilizado, por vezes, como “*válvula de escape*” para não tornar pública determinada informação. Foi, assim, assumida uma postura de prevalência da salvaguarda do sistema financeiro e da ordem pública, ao invés da reserva sobre a vida privada do sujeito passivo.

¹² OLIVEIRA, Maria Odete. *O intercâmbio comunitário de informação tributária: nova disciplina normativa e estado atual da prática administrativa nos Estados-Membros. Uma proposta de enquadramento constitucional* [Tese de Doutoramento em Direito Financeiro e Fiscal]. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2011. p. 381.





6 AS VANTAGENS E OS RISCOS DO COMPLIANCE FISCAL

A conformidade fiscal ultrapassa o mero cumprimento regulatório, pelo que o cumprimento das obrigações tributárias implica mais do que as sanções pecuniárias que decorrem do seu incumprimento.

A troca automática de informações permite detetar e prevenir a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Sendo condutas contrárias à lei, são punidas pelo ordenamento jurídico, embora os impactos transcendam os legais.

Por sua vez, os mecanismos de *compliance* atualmente disponíveis implicaram a derrogação do sigilo bancário. Esta é uma questão que suscita a mobilização de um preceito constitucional – o artigo 26.º, sobre o direito à reserva da vida privada. Este direito refere-se à proibição de tratamento informático de dados referentes à vida privada e o dever de reserva de papéis pessoais¹³, em que se poderão incluir os dados financeiros. Para a ponderação desta questão, importa referir o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, que transpõe a Diretiva 2011/16/UE para o ordenamento jurídico nacional. No seu artigo 12.º, é referido que as informações comunicadas entre as autoridades fiscais competentes para efeitos de troca de informações previstas na Diretiva estão sujeitas à obrigação de sigilo. Daqui resulta uma derrogação do sigilo bancário. Estas informações, por serem dados sensíveis, continuam a ser dados sigilosos. Contudo, quando se trate de informação a ser comunicada às autoridades fiscais, constitui informação que deve ser do conhecimento destas.

Portanto, existe a derrogação do sigilo bancário quando essa informação tenha de ser comunicada às autoridades fiscais. Também neste sentido, veja-se a LGT, em que se refere, no artigo 63.º-B, que a autoridade tributária poderá ter acesso a informação ou documentos bancários, bem como a informações ou documentos de outras entidades financeiras para prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. O número 2 deste artigo esclarece ainda o modo como se materializa esta troca de informações e a titularidade dos dados pessoais: não é exigido o consentimento do titular quando a partilha de dados se insira em acordos de partilha de informações fiscais (como os previstos na Diretiva 2011/16/UE).

¹³ CANOTILHO, Gomes J.J.; MOREIRA, Vital. *Constituição Anotada – Volume I*. Coimbra Editora, 2007. p. 467-468.





O sigilo bancário define-se como o “dever de discrição relativamente a dados de natureza pessoal e económica dos clientes que recai sobre os banqueiros, os seus órgãos e empregadores em virtude da profissão ou prestação de serviços à banca¹⁴”.

Podemos concluir que o sigilo bancário deixou de ser um obstáculo à troca automática de informações, permitindo, assim, aos Estados conhecerem factos que seriam detidos pelas instituições bancárias.

Esta conclusão encontra-se explicitamente referida no artigo 63.º-C, da LGT, em que se refere, no n.º 4, que a administração tributária poderá aceder a todas as informações ou documentos relativos a contas bancárias, sem ser necessário o consentimento das partes.

Para além disso, importa referir que a economia global é atualmente uma economia de dados e também a partilha de informações fiscais se enquadra nesse universo. Os dados relativos à situação económica do seu titular são dados pessoais, pelo que também se regem pelos mesmos princípios: devem ser objeto de tratamento lícito, leal e transparente, para finalidades específicas, deverão ser exatos e atualizados, conservados de forma a garantir a segurança do seu titular (cfr. artigo 5.º, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - RGPD). Este entendimento encontra-se alinhado com o artigo 25.º, da Diretiva 2011/16/UE, que refere que a troca de informações fiscais se rege pelos princípios do RGPD.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *compliance* fiscal constitui uma vertente essencial da gestão de riscos empresariais e assume um papel cada vez mais relevante no contexto europeu e internacional, dada a crescente complexidade da legislação fiscal e a intensificação da cooperação internacional em matéria de troca de informações e combate à fraude e evasão fiscais.

A simplificação do sistema fiscal promove o cumprimento voluntário, na medida em que as normas tributárias são mais fáceis de compreender. A existência de normas translúcidas pode reforçar a perceção de justiça e bondade do sistema

¹⁴ CATARINO, João Ricardo; PEREIRA, Paula Rosado. *Fiscalidade internacional – Questões atuais*. Almedina, 2023. p. 577-578.





fiscal, aumentando, por essa via, a predisposição dos contribuintes para cumprirem a lei fiscal.

Em suma, embora a simplificação fiscal seja difícil de alcançar, os benefícios potenciais, em termos de redução dos custos de cumprimento e melhoria do cumprimento voluntário, justificam esforços contínuos, no sentido de um sistema fiscal mais simples. Entendemos, por isso, que a simplificação fiscal é não só um limite ao *compliance*, como também um indutor da conformidade fiscal.

O *compliance* cooperativo surge assim como o modelo de relação entre a administração tributária e os contribuintes, que visa, não só o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, como também contribui para a redução de litigância entre os sujeitos da relação tributária.

O sistema de *compliance* não deve, assim, fundar-se na adversidade, mas na colaboração, ou seja, alicerçado na cooperação e na solução preventiva de conflitos tributários, pense-se, por exemplo, na mediação tributária. A concretização da referida cooperação exige que o comportamento das autoridades fiscais e dos contribuintes seja caracterizado pela previsibilidade e responsabilidade das primeiras, e pela transparência dos últimos.

A troca automática de informações evidencia, por exemplo, com a derrogação do sigilo bancário, uma postura de prevalência da salvaguarda do sistema financeiro e da ordem pública, ao invés da reserva sobre a vida privada do sujeito passivo. O sigilo bancário deixou de ser um obstáculo à troca automática de informações, permitindo, assim, aos Estados conhecerem factos que seriam detidos pelas instituições bancárias.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, Daniel Carpovicz. **Compliance tributário cooperativo: desafios para uma nova era fiscal**. 2024. 140 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Económico e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. v. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CATARINO, João Ricardo; PEREIRA, Paula Rosado. **Fiscalidade internacional: questões atuais**. Coimbra: Almedina, 2023.





Deloitte. **Compliance risks: what you don't contain can hurt you.** [S.l.]: Deloitte, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/finance/articles/cfo-insights-compliance-risks.html>. Acesso em: 31 jul. 2025.

DOMINGOS, Francisco Nicolau. **Os métodos alternativos de resolução de litígios tributários: novas tendências dogmáticas.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2016.

FONSECA, Catarina Coelho. **O compliance fiscal e as infrações tributárias nas instituições financeiras.** Coimbra: Almedina, 2024.

KIRCHLER, Erich. **Economic psychology of tax behaviour.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MARTINHO, Jorge Eduardo Souza. **Compliance tributário no mundo e na experiência brasileira.** Belo Horizonte: Arraes, 2023.

MENDES, Paulo Sousa. Law enforcement & compliance. In: MENDES, Paulo Sousa; PALMA, Maria Fernanda; DIAS, Augusto Silva. **Estudos sobre law enforcement, compliance e direito penal.** Coimbra: Almedina, 2018.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal.** Coimbra: Almedina, 2019.

NUNES, Rogéria Vieira; GARBACCIO, Grace. Compliance cooperativo entre o fisco e o contribuinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 126, 2023.

OLIVEIRA, Maria Odete. **O intercâmbio comunitário de informação tributária: nova disciplina normativa e estado atual da prática administrativa nos Estados-Membros. Uma proposta de enquadramento constitucional** [Tese de Doutoramento em Direito Financeiro e Fiscal]. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2011.