

Plano Estratégico

Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras

2015-2017

Janeiro de 2015



GOVERNO DE
PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS FISCAIS



Índice

Lista de siglas e abreviaturas.....	4
1. SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1.1. Introdução.....	6
1.2. Execução do Plano Estratégico para o triénio de 2012-2014	8
1.2.1. Nível de implementação do Plano Estratégico para o triénio 2012-2014	8
1.2.2. Resumo da implementação do Plano Estratégico para o triénio 2012-2014.....	8
1.3. Síntese das 40 medidas prioritárias para o triénio 2015-2017	9
1.3.1. Medidas de controlo da obrigação de emissão e comunicação de faturas	9
1.3.2. Medidas de controlo das obrigações em sede de IVA	11
1.3.3. Medidas de controlo das obrigações em sede de IRS e IRC.....	13
1.3.4. Medidas de controlo das obrigações de entrega de retenção na fonte	14
1.3.5. Medidas de controlo transversais	15
2. OBJETIVOS DO PLANO ESTRATÉGICO.....	17
2.1. Missão da Autoridade Tributária e Aduaneira no combate à fraude.....	18
2.1.1. Relacionamento com outras entidades	19
2.1.2. Valores da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira	21
2.1.3. Pontos da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira.....	21
2.1.4. Fatores críticos de sucesso	22
2.2. Estimativas de fraude e evasão fiscais.....	23
2.3. Promoção do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras	24
2.3.1. A fraude fiscal internacional.....	26
2.3.2. Simplificação de procedimentos.....	26
2.4. Promoção do cumprimento voluntário	26
2.4.1. Serviços a prestar no âmbito do apoio ao cumprimento voluntário.....	27
2.4.2. Modo de operar do apoio ao cumprimento voluntário.....	28
3. ÁREAS DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA.....	29
3.1. Reforçar o Combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e à economia paralela	29
3.1.1. Objetivos	30
3.1.2. Medidas.....	30
3.2. Aumentar a eficácia e eficiência da inspeção tributária e aduaneira	33
3.2.1. Objetivos	33
3.2.2. Medidas.....	34



3.3.	Promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras.....	35
3.3.1.	Objetivos	35
3.3.2.	Medidas.....	35
3.4.	Aumentar a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira	37
3.4.1.	Objetivos	37
3.4.2.	Medidas.....	38
Anexo 1 – Síntese das medidas do Plano Estratégico para 2015-2017, por âmbito de atuação		39
Anexo 2 – Síntese das medidas executadas do Plano Estratégico para 2012-2014, por âmbito de atuação.....		47

Lista de siglas e abreviaturas

- APPT** – Acordo Prévio de Preços de Transferência
- ASAE** – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
- AT** – Autoridade Tributária e Aduaneira
- ATI** – Acordos sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal
- BF** – Brigada Fiscal (Guarda Nacional Republicana)
- CDT** – Convenções para evitar a Dupla Tributação
- CFI** – Código Fiscal do Investimento
- Código dos IEC** – Código dos Impostos Especiais de Consumo
- Código do IRS** – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- Código do IRC** – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- Código do IVA** – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
- CMVM** – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
- DAA** – Documento Administrativo de Acompanhamento
- DCICCEF** – Direção Central de Investigação da Corrupção e da Criminalidade Económica e Financeira da Polícia Judiciária
- DCIAP** – Departamento Central de Investigação e Ação Penal (MP)
- DGCI** – Direção-Geral dos Impostos
- DIC** – Departamento de Investigação Criminal (PJ)
- DMR** – Declaração Mensal de Remunerações
- DSAFA** – Direção de Serviços Antifraude e Aduaneiro (AT)
- DSIFAE** – Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais (AT)
- DSPCIT** – Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária (AT)
- EBF** – Estatuto dos Benefícios Fiscais
- EM** – Estados-membros da União Europeia
- IAS** – Indexante de Apoios Sociais
- IEC** – Impostos Especiais de Consumo
- IES/DA** – Informação Empresarial Simplificada /Declaração Anual de Informação Contabilística e Fiscal
- IMI** – Imposto Municipal sobre Imóveis
- IMT** – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
- IP** – Impostos sobre o Património
- IR** – Impostos sobre o Rendimento
- IRC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IRPF** – Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- ISS** – Instituto da Segurança Social
- ISV** – Imposto sobre Veículos

ITA – Inspeção Tributária e Aduaneira (AT)
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
m€ – Milhares de Euros
M€ – Milhões de Euros
MM€ – Milhares de milhões de Euros
MF – Ministério das Finanças
MP – Ministério Público
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
p.p. – Pontos percentuais
PAC – Política Agrícola Comum
PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira
PERINQ – Plano Extraordinário de Recuperação de Processos de Inquérito Criminal
PJ – Polícia Judiciária
PSP – Polícia de Segurança Pública
RBC – Regime de Bens em Circulação
RETGS – Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades
RGIT – Regime Geral das Infrações Tributárias
SAF-T (PT) – *Standard Audit File Tax* – Portugal
SINQUER – Sistema de Inquéritos Criminais Fiscais
SGRC – Sistema de Gestão e Registo dos Contribuintes
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
UGC – **Unidade dos grandes Contribuintes**
UAF – Unidade de Ação Fiscal da Guarda Nacional Republicana
UE – União Europeia
VPT – Valor Patrimonial Tributário
VIÉS – *VAT Information Exchange System*



1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Introdução

O Governo fixou como vetor prioritário da política fiscal o reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, como forma de garantir uma justa repartição do esforço fiscal e sancionar de uma forma mais efetiva as situações de incumprimento fiscal.

Com efeito, a quebra de receita originada por estes comportamentos priva o Estado dos recursos essenciais ao exercício das suas funções, condicionando o nível de qualidade dos serviços públicos e das prestações sociais realizadas pelo Estado.

Por outro lado, a redução da receita associada aos fenómenos de fraude e evasão fiscais e aduaneiras conduzem a uma pressão fiscal mais elevada sobre os contribuintes cumpridores, pelo que o reforço significativo do combate às práticas de fraude e evasão fiscais e aduaneiras é essencial para garantir uma maior equidade fiscal.

Neste âmbito, as administrações fiscais devem adotar estratégias que visem facilitar e incentivar o cumprimento das obrigações fiscais e o aumento sustentado dos níveis de cumprimento voluntário. De igual modo, devem dissuadir, detetar e penalizar o incumprimento, aumentando a perceção do risco e dos custos associados ao não cumprimento.

Para esse efeito, o Governo aprovou em outubro de 2011 um Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio de 2012 a 2014, que definiu as grandes linhas estratégicas de atuação de médio prazo da administração fiscal, visando atingir progressos significativos nos níveis de eficácia no combate aos fenómenos de incumprimento fiscal e, em especial, aos esquemas de fraude de elevada complexidade e à economia informal.

Este Plano Estratégico permitiu, pela primeira vez, uma visão integrada e sistematizada da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) no médio prazo, definindo medidas e prazos específicos para a sua realização. Este planeamento explica os resultados muito positivos obtidos pela Inspeção Tributária e Aduaneira, bem como pela justiça tributária, no triénio de 2012 a 2014.

O presente Plano Estratégico marca a abertura de uma nova era no combate à economia paralela e à evasão e fraude fiscais e aduaneiras. Com ele o paradigma de ação do combate é alterado, mediante o reconhecimento de duas importantes inovações:

- i) **O papel da cidadania:** O combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira não é uma função exclusiva das administrações fiscais, nem tão pouco do Estado. É uma missão que envolve todos os cidadãos, cabendo à cidadania o papel mais determinante nesse combate, a par das administrações fiscais e do Estado;
- ii) **A antecipação da intervenção da administração fiscal:** O combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira inicia-se antes mesmo da ocorrência dos factos sujeitos a imposto, não tendo necessariamente a administração fiscal que aguardar pela ocorrência do incumprimento para intervir, como no paradigma clássico. A ação da administração deve ser contemporânea com a atividade económica. Este Plano faz antecipar em vários anos a intervenção da administração fiscal, desde o momento posterior ao incumprimento, para o momento anterior à ocorrência dos factos geradores do imposto, no desenrolar da atividade económica.

A implementação do sistema e-fatura proporcionou à administração fiscal, pela primeira vez, a capacidade de acompanhar, em tempo real, a atividade económica, antes mesmo de se iniciarem os prazos de cumprimento voluntário das obrigações que dela emergem. Essa possibilidade é nova em toda a história da administração fiscal portuguesa e foi proporcionada pelas reformas implementadas no sistema de faturação, de emissão e comunicação de documentos de transporte, de comunicação dos dados de pagamento de remunerações.



A par desta nova realidade, foi empreendida uma reforma interna na Autoridade Tributária e Aduaneira, que criou as condições para que toda esta informação fosse tratada de forma imediata e automatizada, e colocada ao serviço do combate à economia paralela, à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras.

Simultaneamente, promoveu-se uma profunda reformulação dos sistemas de informação, com uma nova infraestrutura tecnológica e com a adoção de soluções de “Big-data”. Esta nova realidade conduziu a uma reforma orgânica mediante a qual se implementou a Direção de Serviços de Gestão de Risco e a Unidade de Gestão da Relação com os Contribuintes, que asseguram a gestão de uma nova função na AT: a função de Apoio e Promoção do Cumprimento Voluntário.

Os quatro novos recursos antes enunciados – (i) informação em tempo real, (ii) interação com os contribuintes, que é contemporânea do cumprimento das suas obrigações fiscais, (iii) a emergência do papel da cidadania na eficiência do sistema e (iv) uma orgânica da administração fiscal adequada – funcionando de forma articulada, proporcionam importantes resultados para o sistema:

- ✓ Uma nova face colaborativa da AT com os contribuintes e com os cidadãos;
- ✓ Uma visão compreensiva do combate à economia paralela, envolvendo:
 - A AT, os cidadãos e as empresas, dado que este combate é do interesse de todos;
 - Todas as fases do procedimento tributário, desde que ocorrem os factos tributários até ao momento em que as obrigações fiscais se cumprem;
 - As fases informativa, de apoio, de prevenção, de inspeção, sancionatória e de coerção, da administração fiscal.
- ✓ Um importante efeito de prevenção da evasão e do incumprimento fiscal;
- ✓ A disponibilização de informação qualificada para as funções a jusante, de inspeção, cobrança coerciva e sancionamento de infrações.

Esta nova realidade veio criar as condições para se alcançar uma visão integral do combate à economia paralela, à fraude e evasão fiscais, que utiliza como instrumentos fundamentais da sua ação:

- i) **A autoridade:** O exercício dos seus poderes de autoridade pela administração fiscal, como no modelo clássico, nomeadamente através das suas funções de inspeção, de sancionamento de ilícitos e de coerção;
- ii) **A informação e a comunicação:** A exploração, em tempo real, de toda a informação que a AT dispõe, como instrumento de apoio e promoção do cumprimento voluntário, disponibilizando-a aos contribuintes e às empresas antes da sua utilização no exercício das funções de autoridade, reservando estas para a correção das situações de persistência de incumprimento.

A informação partilha-se e é inclusiva, a autoridade impõe-se. A informação previne e induz, a autoridade corrige e obriga. A informação e a partilha promovem a vontade, que é o instrumento fundamental do cumprimento voluntário. Ambas são complementares e não se excluem. Enriquecem-se mutuamente, porque a eficiência de uma contribui sempre para a eficiência da outra. É nesta ação articulada que este Plano Estratégico assenta.

1.2. Execução do Plano Estratégico para o triénio de 2012-2014

1.2.1. Nível de implementação do Plano Estratégico para o triénio 2012-2014

A taxa de execução do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio de 2012-2014 foi de 95%, o que significa que a esmagadora maioria das medidas do Plano foram cumpridas e executadas.

1.2.2. Resumo da implementação do Plano Estratégico para o triénio 2012-2014

No âmbito do combate à fraude e a esquemas de elevada complexidade, destacam-se as seguintes medidas do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio de 2012-2014 que foram cumpridas e executadas:

- ✓ O agravamento da moldura penal para os crimes mais graves, nomeadamente a burla tributária e a fraude fiscal qualificada. Em particular, a pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada, nomeadamente a prática de interposição de sociedades em paraísos fiscais para ocultar rendimentos não declarados à administração tributária, foi agravada para 8 anos;
- ✓ O reforço dos mecanismos de troca de informações com países com centros financeiros de natureza global (Hong Kong, Singapura, Luxemburgo e Suíça) e com paraísos fiscais;
- ✓ A extensão significativa dos prazos de caducidade e de prescrição para 12 e 15 anos, quando estejam em causa rendimentos, respetivamente, não declarados obtidos em países e territórios sujeitos a regime fiscal privilegiado e rendimentos oriundos de contas bancárias abertas em instituições de crédito sedeadas fora da UE e não declaradas para efeitos de IRS;
- ✓ A flexibilização das regras de utilização da cláusula geral antiabuso por parte da AT para combater o planeamento fiscal agressivo; e
- ✓ O alargamento significativo das regras de transparência fiscal internacional (regras “Controlled Foreign Company” - CFC).

No âmbito do combate à economia paralela destacam-se as seguintes medidas do Plano Estratégico que também já foram cumpridas e executadas:

- ✓ A imposição da obrigatoriedade da utilização de programas de faturação certificados para os sujeitos passivos que desenvolvam atividades empresariais, de forma a garantir maior transparência no momento de pagamento de bens e serviços, nomeadamente no que diz respeito ao apuramento e liquidação de IVA;
- ✓ Criação de um regime que regula a emissão e transmissão eletrónica de faturas, permitindo um controlo mais eficaz dos rendimentos dos operadores económicos, constituindo um instrumento poderoso para combater a economia paralela, alargar a base tributável e reduzir a concorrência desleal. A exigência obrigatória de fatura foi promovida em 2013 através da concessão de deduções fiscais correspondentes a uma percentagem de 15% do valor do IVA suportado por consumidores finais na aquisição de bens ou serviços em determinados setores de risco;
- ✓ A operacionalização da obrigação das instituições de crédito e sociedades financeiras de fornecerem à AT, até ao final de julho de cada ano, o valor dos fluxos de pagamentos com cartões de crédito e de débito efetuados, por seu intermédio, a sujeitos passivos da categoria B de IRS e de IRC;
- ✓ A redução do limite máximo dos pagamentos em dinheiro de € 9.700 para € 1.000.



1.3. Síntese das 40 medidas prioritárias para o triénio 2015-2017

O presente Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio de 2012-2014 (adiante apenas “Plano Estratégico”) abre com a lista de 40 medidas prioritárias de combate à fraude e evasão fiscais, que são o resultado do novo paradigma de ação administração fiscal anteriormente enunciado. Essas medidas organizam-se em 5 grandes domínios:

- i) Medidas de controlo da obrigação de emissão e comunicação de faturas;
- ii) Medidas de controlo das obrigações em sede do IVA;
- iii) Medidas de controlo das obrigações em sede de IRS e IRC;
- iv) Medidas de controlo das obrigações de entrega de retenções na fonte e;
- v) Medidas de controlo transversais.

Tratam-se, em todos os casos, de medidas integradas, com uma fase informativa, uma fase interativa destinada a promover o cumprimento e a regularização voluntária, seguindo-se sempre as fases inspetiva, sancionatória e coerciva, que garantem a eficácia plena do sistema, mesmo nos casos de persistência do incumprimento.

Todas as medidas enunciadas serão implementadas numa plataforma eletrónica, operando autonomamente. Toda a informação será disponibilizada e partilhada pela AT com os contribuintes envolvidos, conferindo-se prioridade à regularização voluntária, reservando-se a intervenção da AT, nas suas funções de autoridade, para casos de persistência do incumprimento.

1.3.1. Medidas de controlo da obrigação de emissão e comunicação de faturas

Estas medidas permitirão assegurar a base de dados fundamental que permitirá uma monitorização de todo o sistema e o controlo do cumprimento de todas as obrigações fiscais em sede de IVA, de IRS e de IRC. Estas medidas assentam no controlo de todas as fontes de informação que evidenciam a emissão de faturas, recebendo *inputs* dos consumidores, das empresas (a jusante e a montante) e do sistema de gestão dos documentos de transporte.

1. Controlo das empresas que não comunicaram algumas faturas que os consumidores comunicaram à AT.

A AT obtém conhecimento de que uma determinada empresa emitiu faturas e não as comunicou na totalidade à administração tributária. Esse conhecimento é adquirido porque é permitido aos consumidores inserir no Portal das Finanças os elementos das faturas relativas às suas aquisições de bens e de serviços. Esta medida garante a comunicação de faturas em falta.

2. Controlo das empresas que não comunicaram nenhuma fatura que os consumidores comunicaram à AT.

Trata-se de uma medida idêntica à anterior, mas apenas relativa aos casos em que as empresas não comunicaram nenhuma fatura.



3. Controlo das empresas que não comunicaram à AT faturas que emitiram e cujo IVA foi deduzido pelos seus clientes.

As empresas abrangidas pela medida 15, a seguir enunciada, informam obrigatoriamente a AT das faturas relativas às suas aquisições que não foram comunicadas pelos emitentes à AT. De seguida a AT instaura um procedimento tendente ao cumprimento, por essas empresas, da obrigação de comunicação dessas faturas.

4. Controlo das empresas que entregaram a declaração periódica de IVA com valor tributável e não comunicaram faturas.

Abertura de procedimento administrativo de controlo que conduzirá à comunicação das faturas em falta.

5. Controlo dos destinatários de documentos de transporte que não comunicam faturas e são pessoas coletivas, não sendo entidades públicas.

Esta medida deteta a existência de empresas a funcionar no mercado paralelo, que adquirem mercadorias e não emitem faturas.

6. Controlo dos destinatários de documentos de transporte que são pessoas singulares que têm ou tiveram atividade aberta e não comunicam faturas.

Esta medida deteta a existência de empresários (pessoas singulares) a funcionar no mercado paralelo, que adquirem mercadorias e não emitem faturas.

7. Controlo dos destinatários de documentos de transporte que são pessoas singulares sem atividade aberta.

Esta medida deteta a existência de empresários (pessoas singulares) a funcionarem no mercado paralelo, que adquirem mercadorias e não comunicam faturas à AT, nem estão registadas para o exercício de atividade comercial.

8. Controlo dos emitentes de documentos de transporte que não comunicam faturas, total ou parcialmente. Inclui-se nesta divergência a deteção de situações em que para o mesmo par de NIF remetente/destinatário não existem faturas nos 8 dias posteriores.

Esta medida deteta a existência de empresas a funcionar no mercado paralelo, que expedem mercadorias e não emitem faturas.

9. Controlo da numeração das faturas comunicadas por cada empresa.

Esta medida deteta as empresas que adulteram os sistemas de faturação, omitindo faturas emitidas.



10. Controlo das quantidades e valores de faturas emitidas diariamente pelos agentes económicos ao longo do ano e mês.

Esta medida deteta as empresas que não emitem faturas relativamente a todas as operações que realizam ou adulteram os sistemas de faturação, omitindo faturas emitidas.

1.3.2. Medidas de controlo das obrigações em sede de IVA

Estas medidas asseguram um controlo generalizado das declarações dos factos relevantes para o apuramento do IVA a pagar pelas empresas, tanto no que respeita ao IVA recebido dos clientes como do IVA deduzido nas operações a montante, bem assim como as regularizações de imposto e o controlo dos pedidos de reembolso.

11. Controlo das empresas que emitiram faturas mas não entregaram a declaração periódica de IVA.

Através desta medida, o sistema da AT deteta automaticamente as empresas que emitem faturas e não entregam a respetiva declaração periódica. Este tipo de comportamento é adotado por contribuintes que pretendem adiar o pagamento de imposto ao Estado, através do adiamento da entrega da declaração periódica. Como a AT dispõe dos valores faturados, este comportamento é penalizado pela emissão de uma liquidação oficiosa com o valor do IVA liquidado nas faturas. Os resultados esperados resultam do valor da liquidação do imposto em falta ou da alteração do comportamento dos contribuintes.

12. Implementação de um sistema automatizado de liquidações oficiosas de IVA, com base na informação do e-fatura.

Automatização das liquidações oficiosas de IVA a empresas que emitem faturas mas não entregam declaração periódica e não pagam imposto e não regularizam voluntariamente a situação.

13. Implementação de um sistema automatizado de alertas de preenchimento das declarações periódicas de IVA, com base na informação do e-fatura.

Emissão de alerta automatizado, no momento da submissão das declarações periódicas de IVA, nos casos em que o valor declarado do IVA liquidado é inferior ao que consta das faturas emitidas no mesmo período e já comunicadas à AT.

14. Controlo das empresas que declaram IVA liquidado inferior ao das faturas que emitiram.

Deteção automática das situações de empresas que não declaram o montante total do IVA liquidado nas faturas e abertura de um procedimento de controlo.

15. Controlo das empresas que deduziram IVA superior ao das faturas de aquisição.

Sistema de deteção eletrónica de empresas que deduzem IVA de valor superior ao suportado, conforme consta das faturas comunicadas à AT.



16. Implementação de um sistema de Liquidações Adicionais de IVA, com base na informação do e-fatura.

Automatização das liquidações adicionais do IVA a empresas que entregam a declaração periódica com valores de IVA liquidado inferiores aos faturados ou de IVA deduzido superior ao constante das faturas de aquisição.

17. Controlo das empresas que liquidaram IVA nas faturas e estão num regime de isenção.

Deteção, através das faturas comunicadas pela empresa ou pelos seus clientes, do IVA liquidado e não entregue, relativamente a empresas que estão registadas num regime de isenção do IVA.

18. Controlo das empresas sem atividade que emitiram faturas com IVA.

Deteção, através das faturas comunicadas pela empresa ou pelos seus clientes, do IVA liquidado e não entregue, por empresas que não estão registadas para o exercício de qualquer atividade.

19. Controlo da faturação em face da informação financeira, nomeadamente constante da declaração Modelo 40.

A medida permite comparar valores contabilísticos com dados financeiros, nomeadamente provenientes de pagamentos efetuados através de cartões de débito e de crédito, recebidos pela AT e detetar situações de evasão fiscal mediante a não emissão de faturas.

20. Implementação de um sistema de controlo automatizado de todas as regularizações de IVA.

Controlo sistematizado e automático da regularidade das recuperações do IVA efetuadas a favor dos sujeitos passivos, nomeadamente por créditos incobráveis ou de cobrança duvidosa e por emissão de notas de crédito, bem como das regularizações a favor do Estado.

21. Implementação de um sistema de controlo dos reembolsos do IVA a empresas com divergências pendentes.

A medida permite uma auditoria exaustiva a todos os reembolsos do IVA, dado que o sistema efetua o controlo do reembolsos solicitados, de forma automática, com as faturas existentes na sua base de dados.

22. Implementação de um sistema de controlo de reporte de créditos de IVA.

A medida permite uma auditoria exaustiva a todos os créditos reportados do IVA, das empresas, antes da solicitação do reembolso.



1.3.3. Medidas de controlo das obrigações em sede de IRS e IRC

Estas medidas controlam a declaração, para efeitos de IRS e de IRC, dos valores faturados, assegurando a tributação dos rendimentos reais das empresas.

23. Controlo dos valores declarados em IRS com as faturas emitidas.

Implementação de um sistema de divergências em sede de IRS, a partir dos dados do e-fatura, nomeadamente através do cruzamento dos valores declarados no anexo B da declaração Modelo 3 (empresários e profissionais liberais) com o sistema e-fatura e abertura de procedimento de controlo.

24. Implementação de alertas de preenchimento da declaração do IRS, com base na informação do e-fatura.

Emissão automática de alerta no momento de submissão da declaração do IRS quando os valores declarados no anexo B (empresários e profissionais liberais) divergem do valor da faturação emitida no período.

25. Implementação de um sistema de controlo dos valores declarados em IRC, com base na informação do e-fatura.

Implementação de um sistema de deteção eletrónica de divergências em sede de IRC, a partir dos dados do sistema e-fatura, nomeadamente mediante o cruzamento dos valores declarados na declaração Modelo 22 com os valores da faturação emitida constantes do sistema e-fatura, e abertura de procedimento de controlo.

26. Implementação de alertas de preenchimento da declaração de IRS, com base na informação do e-fatura.

Emissão automática de alerta no momento de submissão da declaração do IRS quando os valores declarados no anexo B da declaração Modelo 3 (empresários e profissionais liberais) divergem do valor da faturação emitida no período.

27. Implementação de uma matriz de risco para o pagamento dos reembolsos de IRC.

Implementação de uma matriz de risco que, através do cruzamento automático com o sistema de divergências, não permita o pagamento de reembolso a contribuintes com divergências criadas e não justificadas, bem como nos casos em que forem detetados indicadores relevantes de risco.

28. Implementação de um sistema de liquidações oficiosas de IRS com base na informação do e-fatura.

Será implementada, no modelo atual de liquidações oficiosas do IRS, a consideração dos dados constantes do sistema e-fatura. Quando os sujeitos passivos da categoria B do IRS não entreguem as declarações modelo 3 ou o anexo correspondente, mas tenham emitido faturas comunicadas à AT, o sistema que emite as liquidações oficiosas passará a ter em conta os dados das faturas.



29. Implementação de um sistema de liquidações officiosas de IRC com base na informação do e-fatura.

Implementação de um sistema de liquidações officiosas do IRC, nos casos em que as empresas não cumpram a obrigação de autoliquidação do IRC no prazo legal, utilizando a informação constante do sistema e-fatura.

30. Controlo das despesas de educação, de saúde, e encargos gerais familiares em sede de IRS, com base na informação do e-fatura.

Alargamento dos benefícios derivados da exigência de fatura em sede de IRS a todos os setores de atividade e disponibilização aos consumidores dos valores relativos às despesas que conferem direito a dedução em IRS.

1.3.4. Medidas de controlo das obrigações de entrega de retenção na fonte

Estas medidas destinam-se a assegurar o controlo exaustivo das retenções na fonte, tanto na componente do controlo do valor retido e da regularidade da realização das retenções em conformidade com os rendimentos pagos e a situação pessoal e familiar dos titulares dos rendimentos, como quanto à entrega efetiva desses valores à administração fiscal.

31. Implementação e automatização de divergências quando o valor das retenções na fonte declaradas (DMR) difere das pagas pelas entidades patronais.

Controlo da efetiva entrega ao Estado pelas empresas dos valores retidos na fonte aos titulares de rendimentos do trabalho dependente.

32. Implementação e automatização de divergência quando os valores das retenções na fonte e sobretaxa indicadas na DMR de substituição tiverem um desvio superior a 10%, para menos, em relação aos valores indicados na primeira DMR.

Pedido de informação justificativa às empresas, tendo em vista a deteção de omissões na declaração de remunerações.

33. Implementação e automatização de divergências quando os valores/trabalhadores indicados na DMR divergirem dos indicados na DR da Segurança Social.

Implementação de um sistema eletrónico e automatizado de cruzamento entre os dados relativos a remunerações declarados à Segurança Social e à AT.

34. Implementação e automatização de divergência para variação mensal das bases tributáveis sujeitas a retenção na fonte, por trabalhador, de acordo com os agregados familiares.

Verificação e monitorização mensal do valor da retenção efetuada pelas empresas por cada trabalhador tendo em conta a sua real situação familiar.



- 35. Implementação e automatização de divergência quando os substitutos tributários evidenciam desvios significativos entre o montante das retenções na fonte declaradas e o montante que é calculado pelo modelo de previsão da AT.**

Elaboração de um modelo de previsão do valor retido pelas empresas por cada trabalhador, em face dos elementos detidos pela AT, comparando-a com os valores efetivamente retidos pelas entidades patronais.

- 36. Controlo taxas de retenção na fonte em função das alterações do agregado familiar/dependentes.**

Controlo do valor das retenções na fonte efetuado com as variações da situação familiar dos sujeitos passivos ao longo do exercício, no que respeita aos dependentes.

- 37. Acompanhamento e controlo das contribuições para a Segurança Social, por entidade empregadora, mediante comparação da DMR/DR (mensal/anual).**

Controlo efetuado às entidades patronais, do valor das bases tributáveis declaradas e das entregas efetuadas à AT e à Segurança Social.

- 38. Implementação e automatização de divergência quando o valor da massa salarial declarada para efeitos de retenções na fonte difere da declarada para IRC (gastos com pessoal).**

Comparação entre os valores declarados nas declarações de IRC e DMR.

1.3.5. Medidas de controlo transversais

Estas medidas consolidam e asseguram a solidez dos controlos efetuados pelas medidas anteriores, mediante cruzamentos transversais. Essas medidas permitirão um controlo de elevado rigor da omissão de vendas pelas empresas mediante a simulação da sua manutenção em *stock*. Esse controlo garantirá uma elevada efetividade da declaração das vendas reais para efeitos do IVA e dos impostos sobre o rendimento. O sistema de controlo do arrendamento proporcionará um combate eficaz à evasão fiscal neste setor, tanto em sede de IRS como de IRC, e ainda do Imposto de Selo.

- 39. Implementação e automatização de um sistema de conferência sistemática das mercadorias em *stock*, com base na informação dos inventários/*stocks* das empresas.**

Implementação do sistema de comunicação dos inventários das empresas e implementação de um sistema de controlo rigoroso da evasão fiscal praticada mediante a omissão de vendas e a simulação da permanência das mercadorias vendidas nos inventários. Serão implementados procedimentos de controlo físico em larga escala.



40. Implementação do sistema de controlo integrado do arrendamento urbano.

Sistema de controlo da emissão de recibos de rendas urbanas a emitir no Portal das Finanças, incluindo o arrendamento temporário ou sazonal, bem como da celebração de contratos de arrendamento. Implementação de um sistema exaustivo de controlo da declaração de rendas e dos respetivos contratos, para efeitos de IRS, de IRC e de Imposto do Selo. O sistema operará com os dados do cadastro predial, do registo de contribuintes e da comunicação eletrónica, de 3 em 3 meses, dos dados dos contratos de fornecimento de energia elétrica, gás, água e telecomunicações, à AT.



2. OBJETIVOS DO PLANO ESTRATÉGICO

O combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras é uma prioridade fundamental da política fiscal no ano de 2015 e seguintes.

O objetivo prioritário do Plano Estratégico, aplicável ao triénio 2015-2017, assenta numa nova visão integrada da ação da administração fiscal nesta matéria, promovendo uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

Tendo terminado com sucesso o Programa de Assistência Económica e Financeira a que Portugal se vinculou em 2011, a eficácia da administração fiscal foi um fator decisivo de sucesso na eficiência de todo o sistema fiscal, sendo que a sua capacidade de prevenir e reprimir a evasão fiscal desempenharam um papel essencial.

A consolidação orçamental do lado da receita é fortemente determinada pela eficácia do sistema de combate à fraude e à economia paralela e, conseqüentemente, do alargamento da base tributável. As reformas implementadas neste domínio produziram importantes resultados na execução orçamental, nomeadamente nos anos de 2013 e 2014. Este Plano Estratégico adota medidas que serão decisivas no reforço dessa eficácia.

O Plano Estratégico evidencia, interna e externamente, os esforços que se pretendem levar a efeito na luta contra a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e a economia paralela, assentando em quatro vetores estratégicos de intervenção prioritária:

1. Reforçar o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e à economia paralela;
2. Aumentar a eficácia e a eficiência da Inspeção Tributária e Aduaneira;
3. Promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras;
4. Aumentar a eficácia na gestão e cobrança fiscais e aduaneiras.

Este Plano Estratégico, tal como o plano que o antecedeu e que teve um sucesso sem precedentes, integra um conjunto articulado de estratégias de âmbito legislativo, criminal, operacional, institucional e de relação com o contribuinte. Reúne ainda os contributos mais significativos das diversas áreas da AT, constituindo um plano integrado e participado, quer na sua realização, quer no seu acompanhamento.

Promovem-se progressos significativos ao nível da eficiência e eficácia da atuação da AT, da redução da complexidade e agilização operacional, da simplificação e melhoria da qualidade do serviço prestado e de desenvolvimento e exploração de novas oportunidades.

O Plano Estratégico estabelece que os resultados são preocupações permanentes na atuação da administração tributária. Estabelece também um conjunto de medidas articuladas entre as funções de inspeção tributária e aduaneira e as restantes funções da AT, numa visão abrangente e integrada do combate à evasão e fraude fiscal e aduaneira. Assume-se uma estratégia de gestão eficiente de recursos, integrando a ação dos recursos humanos no contexto operacional dos recursos tecnológicos, informacionais e materiais, numa visão de conjunto da sua ação concertada.

Este plano otimiza ainda as atuações de controlo, destinadas a produzir um efeito económico direto (a correção e a penalização dos incumprimentos) e um efeito diferido (melhoria do comportamento tributário do incumpridor), contribuindo, deste modo, para a manutenção de elevados índices de cumprimento fiscal.

Um combate eficiente à economia paralela baseia-se no estabelecimento de um clima de confiança mútua entre o Estado e os cidadãos, do reforço dos laços entre o Estado e os organismos da sociedade civil, bem como a facilitação do cumprimento das obrigações.



É fundamental promover o cumprimento voluntário por parte dos contribuintes, facilitando a atividade do contribuinte cumpridor, reduzindo os custos de contexto através da criação de meios eletrónicos que facilitem o cumprimento das obrigações e disponibilizando serviços de apoio eficientes.

Esse objetivo será também potenciado através do reforço das competências e recursos da Unidade dos Grandes Contribuintes e pela elaboração e assinatura do Código de Boas Práticas Tributárias, que visa a redução dos riscos tributários e a prevenção das condutas suscetíveis de os gerar, acompanhando as recomendações da OCDE sobre o bom governo das sociedades em matéria tributária.

Esta preferência pelo cumprimento voluntário será acompanhada pelo incremento da capacidade para atuar perante a persistência de situações de incumprimento, corrigindo-as e impondo sanções que criem, também, um efeito dissuasor.

A exploração do potencial da informação existente no seio da administração pública, cruzando informação e estabelecendo mecanismos de colaboração entre organismos com responsabilidades que se intersejam com a problemática da economia paralela é outra das ações fundamentais neste domínio.

É essencial conseguir o envolvimento da sociedade civil no combate à economia paralela. Por isso, de uma maneira geral, é reconhecida a conveniência de estabelecer parcerias, por exemplo, com as associações empresariais e organismos profissionais, promovendo uma melhor compreensão dos objetivos do combate à economia paralela e dos benefícios que daí decorrem para os agentes económicos cumpridores. Desta forma será possível alcançar um melhor entendimento das causas e das formas da economia paralela que permitam, a curto prazo, orientar a atividade da Inspeção Tributária e Aduaneira na seleção de sujeitos passivos a inspecionar.

O Plano Estratégico para 2015-2017, sendo o primeiro Plano Estratégico do período Pós-Programa de Assistência, não só marca o final de um período de emergência, como também reflete a persistência dos desafios e comprova a determinação do Governo em prosseguir com o objetivo prioritário de combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e a economia paralela.

2.1. Missão da Autoridade Tributária e Aduaneira no combate à fraude

O combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras é uma das principais prioridades deste Governo que, para o efeito, aprovou um conjunto de medidas inovadoras, que passam pela promoção e apoio ao cumprimento voluntário, de que é exemplo o sistema e-fatura, e pelo aumento da eficácia e eficiência da Inspeção Tributária e Aduaneira.

Estas apostas têm vindo a permitir um aumento de receita fiscal e uma consequente diminuição do *Tax Gap* em Portugal.

Na execução da missão da AT pretende-se facilitar o cumprimento das obrigações fiscais a todos os contribuintes, combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras, procurando garantir justiça e equidade no esforço fiscal de cada cidadão.



Visão

- Ser uma referência internacional no combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, posicionando Portugal no top do ranking dos países com menor *Tax Gap*

Missão

- Promover o cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras, assegurando o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, garantindo uma repartição justa e equitativa do esforço fiscal dos contribuintes.

2.1.1. Relacionamento com outras entidades

A Inspeção Tributária e Aduaneira deve manter uma estratégia de cooperação inspetiva, realizando ações conjuntas, de natureza preventiva e prospetiva com outras entidades, designadamente, a Polícia Judiciária (PJ), a Guarda Nacional Republicana (GNR) / Polícia de Segurança Pública (PSP) como forças de segurança e/ou no âmbito das suas atribuições específicas, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), a Inspeção dos Centros Regionais de Segurança Social (ISS), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC) e o Instituto para a Mobilidade e Transportes Terrestres (IMTT), salvaguardadas as especificidades de cada uma em termos de atuação no terreno, bem como as limitações do dever de sigilo fiscal.

Este relacionamento deve estender-se a outras entidades, nacionais e internacionais, de modo a potenciar a partilha de informação relevante.

GOVERNO

- CONTRIBUIR PARA A ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS ORÇAMENTADAS
- COMBATER A FRAUDE E EVASÃO FISCAIS E ADUANEIRAS E A ECONOMIA PARALELA
- OPERACIONALIZAR O PLANO ESTRATÉGICO PARA 2015-2017

UNIÃO EUROPEIA

- GERIR E COLABORAR NO SISTEMA VIES
- COLABORAR NO SISTEMA EUROFISC
- ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO OU COOPERAÇÃO PORTUGUESA COM O ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)
- ASSEGURAR A COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA E ASSISTÊNCIA MÚTUA
- PARTICIPAR NOS PLANOS DE AÇÃO COMUNITÁRIA DE INCIDÊNCIA ADUANEIRA E NO ÂMBITO DOS IMPOSTOS INDIRETOS HARMONIZADOS



ORGANISMOS INTERNACIONAIS

- ARTICULAR E COLABORAR COM O CIAT, IOTA E OCDE
- COOPERAR COM OUTRAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS E ADUANEIRAS, EM ESPECIAL COM AS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA E DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA
- ASSEGURAR PARTICIPAÇÃO NOS TRABALHOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, COMO É O CASO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ALFÂNDEGAS (OMA)

OUTROS ORGANISMOS PÚBLICOS

- COOPERAR NA TROCA DE INFORMAÇÕES COM OUTROS ORGANISMOS PÚBLICOS
- OPERACIONALIZAR AÇÕES CONJUNTAS COM OUTRAS ENTIDADES

CONTRIBUINTES E OPERADORES ECONÓMICOS

- EXERCER COM EFICIÊNCIA AS FUNÇÕES DE CONTROLO FISCAL, GARANTINDO QUE O PAGAMENTO DOS IMPOSTOS É EFETUADO DE ACORDO COM A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DEFINIDA PELO LEGISLADOR E ASSEGURANDO A EQUIDADE FISCAL.
- CONTRIBUIR PARA A REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÓMICA E O COMBATE À DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA, (ACORDOS PREFERENCIAIS, GESTÃO DE CONTINGENTES À IMPORTAÇÃO E DAS SUBVENÇÕES À EXPORTAÇÃO, APLICAÇÃO DE DIREITOS ANTIDUMPING).
- ASSEGURAR A REALIZAÇÃO DOS CONTROLOS ACESSÓRIOS À CONCESSÃO DE ESTATUTOS DE OPERADORES ECONÓMICOS AUTORIZADOS (AEO).

SOCIEDADE EM GERAL

- PROMOVER O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS E ADUANEIRAS E PREVENIR E CONTROLAR A FRAUDE FISCAL E ADUANEIRA PRESTANDO UM SERVIÇO EFICIENTE NO DOMÍNIO DA PREVENÇÃO, ANÁLISE E CORREÇÃO, DE MODO A CONTRIBUIR PARA A JUSTIÇA E EQUIDADE FISCAIS E ADUANEIRAS.
- ASSEGURAR A REALIZAÇÃO DOS CONTROLOS DOS PRODUTOS IMPORTADOS.
- CONTRIBUIR PARA O COMBATE À DROGA E TOXICODEPENDÊNCIA, MEDIANTE UM PAPEL DISSUASIVO E REPRESSIVO DAS REDES DE TRAFICANTES INTERNACIONAIS.
- ASSEGURAR O CONTROLO DOS PRODUTOS ESTRATÉGICOS, ARMAS, EXPLOSIVOS, TECNOLOGIAS SENSÍVEIS, MATERIAL DE GUERRA E PRODUTOS NUCLEARES.
- ASSEGURAR A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS E CONTROLOS PARA PROTEÇÃO E DEFESA DO PATRIMÓNIO AMBIENTAL E CULTURAL, BEM COMO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL E DA SEGURANÇA DA CADEIA LOGÍSTICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.

2.1.2. Valores da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira

A execução da estratégia proposta assenta num conjunto de valores que pautam a atuação da AT, como sejam:

- ✓ **O Rigor**, consubstanciado num elevado grau de integridade, imparcialidade e competência técnica dos serviços;
- ✓ **A Ética**, porque a atuação é orientada por valores deontológicos, no estrito respeito pelos princípios da integridade, da isenção e do sigilo fiscal;
- ✓ **A Transparência**, sobre o que fazem e como fazem;
- ✓ **A Qualidade**, que visa a excelência no serviço prestado ao cidadão;
- ✓ **A Inovação e Mudança**, numa visão de futuro atenta às necessidades emergentes, adaptando-se com celeridade e eficácia aos novos desafios;
- ✓ **A Credibilidade**, nas relações entre a administração fiscal e os cidadãos/operadores económicos, que se consubstancia no reforço da confiança no papel da administração fiscal e aduaneira.

2.1.3. Pontos da atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira

Analisando a situação da AT, podemos concluir que a complexidade elevada verificada ao nível de algumas operações económicas exige da AT a adoção de medidas efetivas, potenciando os pontos fortes na sua atividade.

Assim, a identificação e articulação destas variáveis com a missão, visão e valores, serão a base orientadora da estratégia que levará a AT à consecução dos objetivos definidos.

PONTOS FORTES
Política governamental de prioridade ao combate e à fraude e evasão fiscais e aduaneiras Consolidação da fusão da AT Reforma da faturação Capacidade de inovação Cooperação com outras entidades
OPORTUNIDADES
A cidadania Aumento da perceção de risco associado ao incumprimento Obtenção de Informação por transmissão eletrónica de dados Diversificação das fontes externas de informação Adaptação às novas evoluções tecnológicas

2.1.4. Fatores críticos de sucesso

Existe um conjunto alargado de fatores que podem contribuir decisivamente para o sucesso da estratégia de combate à fraude e evasão fiscais a seguir pela AT.



**Aumento da perceção
do risco associado ao
incumprimento**



**Visibilidade da
Inspeção Tributária e
Aduaneira no terreno**



**Cooperação com
outras entidades**



**Incremento das
regularizações
voluntárias**



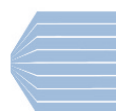
**Qualidade técnica da
fundamentação das
correções**



**Cobrança efetiva dos
valores liquidados**



**Formação e
especialização dos
recursos humanos**



**Diversidade de fontes
de informação**



**Otimização dos
sistemas de
informação**



**Submissão eletrónica
de obrigações
declarativas**



2.2. Estimativas de fraude e evasão fiscais

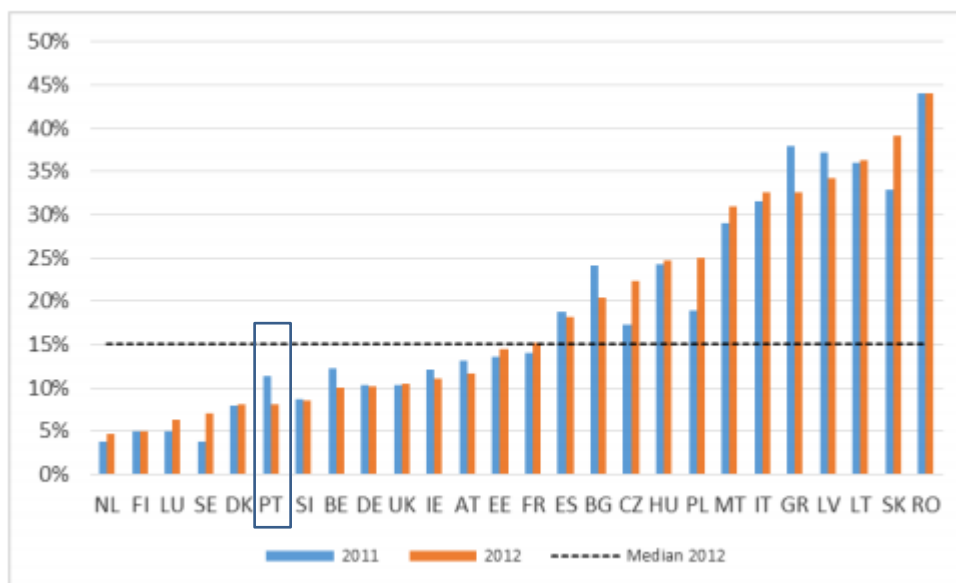
De acordo com um relatório publicado em setembro de 2014 pela Comissão Europeia (*2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*), Portugal ocupa o 6.º lugar no ranking dos países com nível de evasão fiscal mais baixa, de entre os 26 países da União Europeia objeto do estudo.

Segundo este estudo, o nível de evasão fiscal em IVA (GAP do IVA) em Portugal, foi de apenas 8% em 2012.

	2009	2010	2011	2012
Austria	9	11	13	12
Belgium	12	12	12	10
Bulgaria	25	22	24	20
Czech Republic	19	23	17	22
Denmark	7	7	8	8
Estonia	10	11	14	14
Finland	5	9	5	5
France	19	15	14	15
Germany	9	10	10	10
Greece	33	29	38	33
Hungary	24	24	24	25
Ireland	16	11	12	11
Italy	36	29	32	33
Latvia	43	35	37	34
Lithuania	44	38	36	36
Luxembourg	3	4	5	6
Malta	25	28	29	31
Netherlands	8	0	4	5
Poland	21	18	19	25
Portugal	14	12	11	8
Romania	50	45	44	44
Slovakia	34	36	33	39
Slovenia	13	11	9	9
Spain	33	13	19	18
Sweden	3	3	4	7
United Kingdom	13	12	10	10
EU-26	19	15	16	16

Source: Own Calculations

Figure 3.1. – VAT Gap in the EU-26 countries, 2011-2012



À frente de Portugal encontram-se apenas os países nórdicos, sendo que o nível de evasão em Portugal é praticamente igual ao da Dinamarca, o país classificado em 5.º lugar e, muito à frente de economias como a da Alemanha (10%), da França (15%), do Reino Unido (10%), de Espanha (18%) e de Itália (33%).

Outro dado muito significativo, revela uma queda consistente da evasão no IVA, de mais de 6 pontos percentuais, passando dum desvio de 14% para 8%, metade da média da EU-26.

Portugal é também o único dos 6 países com mais baixo índice de evasão que alcança uma diminuição desse índice no período até 2012.

Com o reforço das medidas de combate à fraude e evasão que têm vindo a ser implementadas desde 2012, com especial enfoque no sistema e-fatura e em outras metodologias de combate à fraude, entretanto adotadas, as expectativas sobre o nível de evasão no futuro são ainda mais promissoras.

De facto, os últimos resultados orçamentais conhecidos revelam um aumento muito significativo da receita global de impostos em 2013 e 2014, diretamente relacionadas com a introdução das referidas medidas.

O Plano Estratégico para 2015-2017 pretende alavancar estes resultados no período em referência, identificando, para o efeito, um conjunto de estratégias a vários níveis.

2.3. Promoção do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras

A luta contra a fraude e evasão fiscais e aduaneiras tornou-se num dos objetivos estratégicos prioritários das administrações tributárias, tanto por razões éticas, atendendo a que a eficácia desta luta tem uma relação estreita com a aplicação efetiva do princípio da justiça tributária, como por razões económicas, pois a fraude fiscal compromete o comércio legítimo, a suficiência dos recursos públicos e a própria estabilidade dos sistemas económicos.

Ao mesmo tempo que esta luta ganha importância, a sofisticação da fraude é cada vez maior, aumentando o desafio com que se deparam as administrações tributárias.



O efeito conjugado desses desafios conduziu a uma evolução no conceito de luta contra a evasão e a fraude fiscais e a mudar o seu paradigma.

Assim, de um combate baseado em atuações de âmbito corretivo e no uso extensivo dos instrumentos de coação disponíveis, que foi eficiente em sistemas económicos mais fechados, houve necessidade de passar para formas de atuação mais criativas, orientadas para prevenção da fraude, enquanto única forma de enfrentar de forma eficaz esta luta em sociedades abertas e globais.

A otimização da eficácia na prevenção e no combate à fraude e evasão fiscais constitui pois um objetivo prioritário, por várias ordens de razões:

- ✓ Aumentar a equidade fiscal;
- ✓ Manter a carga fiscal global e, simultaneamente, reduzir a carga fiscal individual dos contribuintes cumpridores, já que se todos pagarem os impostos devidos é possível que a cada um sejam exigidas taxas de esforço fiscal inferiores;
- ✓ Eliminar os fatores de distorção, designadamente ao nível da competitividade empresarial;
- ✓ Proteger a comunidade contra o comércio desleal e ilegal, incentivando simultaneamente as atividades económicas legítimas;
- ✓ Impedir a erosão do património do Estado (a fraude fiscal já não consiste apenas em deixar de pagar o imposto que é devido, muitas vezes o defraudador recupera imposto que nunca chegou a ser pago/entregue nos cofres do Estado);
- ✓ Promover a arrecadação voluntária da receita;
- ✓ Fomentar impactos socialmente positivos (redução) noutros tipos de crimes normalmente associados à fraude fiscal (branqueamento de capitais, venda de mercadoria roubada, tráfico de estupefacientes, contrabando, financiamento de atividades criminosas, entre outras).

Quer as atividades de âmbito preventivo, quer os de âmbito corretivo, são pouco eficazes quando baseadas em medidas improvisadas.

A atuação das modernas administrações fiscais, para se revelar eficiente, requer objetivos e estratégias claramente definidos e alinhados, de forma a ajustar os meios e os procedimentos à concretização desses objetivos.

Na busca de soluções adequadas para as modernas tipologias de fraude deve privilegiar-se, sobretudo, a modernização das ferramentas de controlo, através da otimização dos recursos informáticos e a formação e preparação dos recursos humanos.

O Governo português considera a luta contra a fraude e evasão fiscais e aduaneiras uma das prioridades do seu programa de trabalho em matéria de fiscalidade, pela importância do tema para a sustentabilidade das finanças públicas.

2.3.1. A fraude fiscal internacional

No combate à fraude nas transações intracomunitárias há que acelerar e melhorar substancialmente o circuito da informação, bem como o tratamento dado à mesma pelas administrações.

Por outro lado, a eficácia do combate a esses esquemas de fraude passa cada vez mais pelo trabalho em conjunto e pelas parcerias entre as administrações fiscais envolvidas, pela cooperação policial e judicial e por mecanismos de troca de informação com países e territórios terceiros.

A situação geográfica de Portugal, a extensa fronteira marítima (uma das maiores da Europa) que também é de entrada na Comunidade, utilizando portos portugueses, justificam privilegiar os controlos aduaneiros sobre os movimentos de pessoas e mercadorias, especialmente com os continentes americano e africano.

A redução dos obstáculos ao comércio e ao investimento internacional, bem como a necessidade reforçada de assegurar a proteção e a segurança nas fronteiras externas da Comunidade, confere à AT um papel preponderante no circuito de abastecimento e no que respeita ao controlo e à gestão do comércio internacional, tornando-a num catalisador da competitividade dos países e das empresas.

Só o reforço da cooperação, entajuda e solidariedade entre as administrações fiscais dos 28 Estados-Membros, bem como a colaboração dos operadores económicos legítimos, permitirá na atual conjuntura a melhoria da eficácia do combate à fraude fiscal e aduaneira na União Europeia.

2.3.2. Simplificação de procedimentos

Por vezes, o incumprimento das obrigações fiscais resulta de estruturas e mecanismos administrativos demasiado pesados e onerosos para os contribuintes.

É, pois, fundamental continuar o esforço no sentido de simplificar a legislação e os procedimentos, visando a redução dos custos de contexto inerentes ao cumprimento das obrigações tributárias. Importantes passos neste sentido já foram dados no âmbito das reformas do IRC e do IRS.

2.4. Promoção do cumprimento voluntário

A função de apoio e promoção do cumprimento voluntário, ao serviço do combate à evasão fiscal e aduaneira, é uma das mais importantes inovações deste Plano Estratégico.

Esta função é suportada pela criação de duas unidades orgânicas no interior da AT e numa gestão do risco que identificará situações de risco de incumprimento, que serão imediatamente assinaladas às empresas e às pessoas singulares, antes mesmo de se concluírem os prazos de cumprimento voluntário.

A função de Apoio e Promoção do Cumprimento Voluntário corresponde ao desenvolvimento do conceito de *“cooperative compliance”* que tem vindo a ser sedimentado, especialmente pela OCDE, e que tem como objetivo desenvolver uma sólida relação entre os contribuintes e a administração fiscal, de forma a melhorar o conhecimento e a confiança mútuas.



Este conceito de relacionamento favorece a colaboração em detrimento da confrontação e assenta na promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais, na confiança e transparência das relações entre a administração fiscal e os contribuintes e, por outro lado, na previsão e na gestão do risco de incumprimento.

No exercício desta função, a administração fiscal relacionar-se-á com os contribuintes por sua própria iniciativa, fomentando, promovendo, divulgando e incentivando o cumprimento voluntário das suas obrigações tributárias.

Neste domínio, é muito importante o valor da transparência, que se traduz no valor da partilha da informação. A compreensão e consciencialização da importância do papel dos cidadãos no combate à economia paralela são essenciais para que os contribuintes adotem comportamentos de cumprimento voluntário.

O sistema e-fatura é um exemplo emblemático desta nova filosofia, que contribuem de forma decisiva para a consciencialização da sociedade civil para a problemática do combate à economia paralela, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

Paralelamente, a informação proporcionada pelo sistema e-fatura e comunicação de guias de transporte potencia um amplo espectro de novos controlos que contribuem não só para prossecução da estratégia de apoio ao cumprimento fiscal, mas também para a deteção de situações de fraude e evasão fiscais.

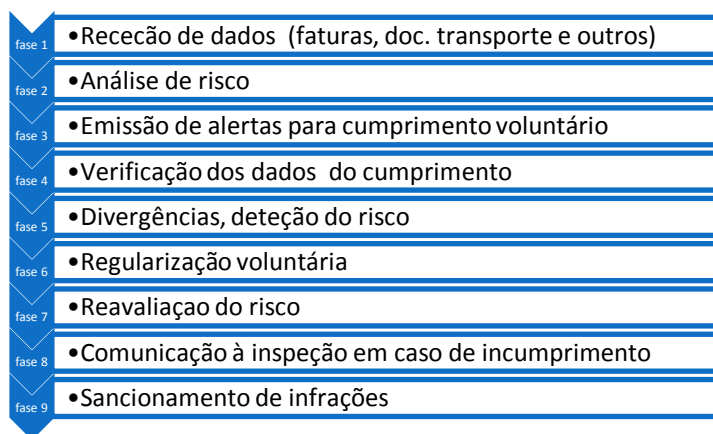
2.4.1. Serviços a prestar no âmbito do apoio ao cumprimento voluntário

Na sua ação de apoio e promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras, a AT prestará os seguintes serviços às empresas e pessoas singulares, após a análise de risco de toda a informação que recebe em tempo real:

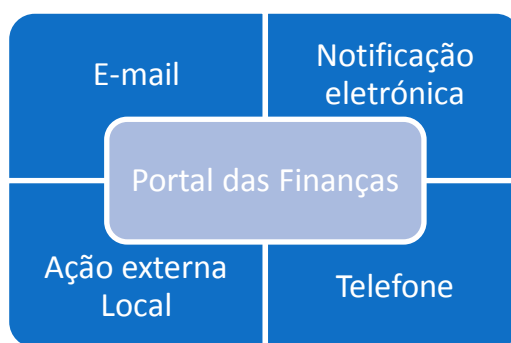
- ✓ Emitirá alertas antes do fim do prazo legal de cumprimento voluntário, lembrando aos contribuintes a necessidade e as vantagens do cumprimento voluntário;
- ✓ Emitirá alertas no momento da submissão de declarações, sempre que os valores declarados diverjam com aqueles que a AT já possui;
- ✓ Partilhará com os contribuintes os indicadores de risco (divergências) que detetou mediante cruzamento entre os dados declarados por eles e aqueles que a AT apurou na sua função de análise de risco;
- ✓ Recomendará a regularização voluntária após deteção das situações de incumprimento, e informará sobre a forma mais eficiente e económica de o fazer;
- ✓ Explicitará as consequências do incumprimento, nomeadamente ao nível financeiro e de repercussão junto dos restantes agentes económicos;
- ✓ Graduará o risco em função da interação que efetuou com as empresas na partilha de informação que proporcionou;
- ✓ Assinalará às funções de autoridade da AT (inspetiva, sancionatória e coerciva) as situações de persistência do incumprimento para a promoção da sua correção.

2.4.2. Modo de operar do apoio ao cumprimento voluntário

Esquemáticamente a função de apoio e promoção do cumprimento voluntário operará da seguinte forma:



A função de apoio e promoção do cumprimento voluntário explora a tecnologia, a comunicação e a interação com os contribuintes, através dos seguintes meios:

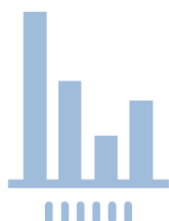


3. ÁREAS DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

São quatro os objetivos estratégicos que se propõe atingir, através de um conjunto de estratégias que se assumem como os veículos para a prossecução desses objetivos.



REFORÇAR O COMBATE À FRAUDE E EVASÃO FISCAIS E ADUANEIRAS E À ECONOMIA PARALELA



AUMENTAR A EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA



PROMOVER O CUMPRIMENTO VOLUNTÁRIO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS E ADUANEIRAS



AUMENTAR A EFICÁCIA NA GESTÃO E COBRANÇA FISCAL E ADUANEIRA

Tal como sucedeu com o anterior Plano Estratégico, estes objetivos serão atingidos com um conjunto alargado de medidas concretas de âmbito normativo, criminal, operacional, institucional e de relacionamento com o contribuinte.

3.1. Reforçar o Combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras e à economia paralela

A exteriorização da inteligência e da eficácia do sistema de combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscais e aduaneiras são um fator de sucesso nesta missão.

Estão a ser desenvolvidos por parte do Governo, através da AT, todos os esforços necessários para o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, existindo uma estratégia orientadora da tomada de decisões nesta matéria.

Este combate tem vindo a revelar-se cada vez mais como uma prioridade do Governo, dado a importância que assume a estabilidade e a solidez da receita fiscal, na recuperação da economia e na manutenção do nível de qualidade dos serviços públicos e das prestações sociais.



Este Plano Estratégico procura apontar as áreas de intervenção prioritárias da ITA e constituir um instrumento essencial no âmbito do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras.

O reforço do combate à fraude continuará a ser uma prioridade da política fiscal, focando-se na sua intensificação em áreas de elevada complexidade e no combate à economia paralela.

3.1.1. Objetivos

Para Reforçar o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras e à Economia Paralela pretende-se:

- ✓ Melhorar os indicadores de eficácia e eficiência do combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira
- ✓ Aumentar o número de contribuintes e operadores económicos integrados no sistema
- ✓ Aumentar a equidade fiscal
- ✓ Reprimir a fraude, reduzindo comportamentos ilícitos
- ✓ Promover o sancionamento dos ilícitos criminais ou contraordenacionais

3.1.2. Medidas

Para a prossecução deste Objetivo Estratégico, propõe-se o desenvolvimento das seguintes medidas:

NO ÂMBITO NORMATIVO

- ✓ Promover alterações na legislação aplicável à certificação de programas de faturação em função da experiência adquirida através nas ações de inspeção, de forma a agilizar a revogação e cancelamento de certificados para os programas que revelem potencial fraudulento.
- ✓ Promover alterações legislativas no âmbito da utilização do gasóleo colorido e marcado, no sentido de densificar as regras de controlo da sua utilização, nomeadamente no que diz respeito a impedir a sua utilização para fins que não as legalmente previstas.
- ✓ Promover alterações na legislação aplicável ao registo de novos operadores económicos, de modo a complementar as importantes alterações já efetuadas no que diz respeito ao controlo da manutenção no registo de operadores que apenas existem para fins fraudulentos.
- ✓ Suspender o prazo do procedimento de inspeção no caso de recurso a instrumentos de assistência mútua e cooperação administrativa internacional, de modo a permitir à administração fiscal ter mais tempo para obter e utilizar de forma mais efetiva a informação que obtenha dos seus congéneres internacionais.



NO ÂMBITO CRIMINAL

- ✓ Reforçar a cooperação existente entre a AT e o Ministério Público relativamente a investigações em que a AT intervenha como órgão de polícia criminal, nomeadamente na investigação de situações que possam consubstanciar crimes fiscais.
- ✓ Aumentar a qualificação dos recursos humanos em matéria da investigação e de qualificação das condutas criminais através de ações de formação especificamente dirigidas a aumentar a eficácia dos inspetores tributários nestas matérias.
- ✓ Incrementar a aposta na análise de dados, através de sistemas de *datamining*, *big-data* e análise de risco na deteção da fraude, como forma de incrementar a eficácia na deteção de situações passíveis de consubstanciarem uma fraude e evasão fiscal.
- ✓ Intensificar a utilização de ferramentas e técnicas de auditoria forense, por forma a incrementar a capacidade de investigação da inspeção tributária no que diz respeito à análise de informação contida em suportes eletrónicos.
- ✓ Reforçar os sistemas de gestão processual dos inquéritos criminais e incrementar a interação eletrónica com o Ministério Público e os restantes órgãos de polícia criminal, de modo a acelerar a comunicação e o tempo de resposta de todos os intervenientes.
- ✓ Reforçar a ação externa da administração fiscal na deteção da economia paralela e das infrações tributárias que lhe estão associadas.

NO ÂMBITO OPERACIONAL

- ✓ Intensificar a utilização do instrumento de combate à economia paralela previsto no Decreto-Lei n.º 51/2014, de 2 de abril, incrementando as ações no terreno, com o intuito de detetar situações de fraude e evasão fiscal.
- ✓ Intensificar a articulação do combate à fraude com a função de promoção do cumprimento voluntário e de gestão do risco, de modo a estruturar uma intervenção mais dirigida a pontos fundamentais de atuação dos contribuintes.
- ✓ Desenvolver mecanismos integrados de controlo dos *stocks* das empresas, recorrendo ao cruzamento dos dados das faturas, dos dados dos documentos de transporte e dos dados dos inventários das empresas comunicadas à AT.
- ✓ Intensificar o controlo das relações financeiras das empresas com os seus administradores e gerentes, de modo a detetar fluxos financeiros indevidos e para prevenir a delapidação abusiva do património das sociedades em prejuízo dos seus credores.
- ✓ Reforçar os mecanismos de responsabilização criminal, patrimonial e financeira, de forma a incrementar a eficácia da defesa dos interesses tributários do Estado.
- ✓ Intensificar o controlo dos programas de faturação certificados pela AT, visando a identificação de programas de faturação fraudulentos para revogação dos respetivos certificados para, desta forma, assegurar que a informação transmitida à AT é a mais fidedigna possível.
- ✓ Intensificar a presença da ITA no terreno através da realização de ações, programadas a nível central, focadas em áreas de risco prioritárias.



- ✓ Intensificar as ações conjuntas com outras entidades, nomeadamente com a Guarda Nacional Republicana (GNR) no que diz respeito às ações de controlo de bens em circulação, de forma a assegurar o integral cumprimento da lei e para detetar situações de transporte ilegal de mercadorias.
- ✓ Intensificar o recurso às técnicas de auditoria forense em processos administrativos e criminais, de modo a detetar situações de fraude e evasão fiscais, e outros crimes conexos.
- ✓ Intensificar o controlo de operações financeiras entre empresas relacionadas a nível nacional e internacional, de modo a detetar situações que podem corresponder a planeamento fiscal abusivo ou fraude e evasão fiscal.
- ✓ Intensificar a utilização dos instrumentos de cooperação internacional, como sejam acordos de troca de informação em matéria fiscal, as convenções para evitar a dupla tributação, os protocolos e cooperação administrativa, e a prevista troca automática de informações a nível europeu, como forma de deteção de situações de fraude e evasão transfronteiriças que envolvem mais do que uma jurisdição.
- ✓ Intensificar o recurso à via dos controlos multilaterais.
- ✓ Reforçar o papel de coordenação e a capacidade das unidades antifraude da ITA (em especial do DSIFAE) na investigação administrativa e criminal e melhorando e intensificando a utilização das ferramentas de análise que têm à sua disposição.
- ✓ Reforçar a capacidade de realizar controlos com recurso a análises laboratoriais de confirmação da correta classificação pautal, de forma a assegurar a correta classificação de produtos e deteção de bens contrafeitos ou ilegais.
- ✓ Incrementar o uso do mecanismo de alteração de atividade previsto no Código do IVA para efeitos de cessação no cadastro VIES, aproveitando as potencialidades do novo enquadramento legislativo aprovado nos últimos 2 anos.
- ✓ Operacionalizar uma metodologia de controlo dos novos operadores económicos, assente num eficiente controlo na fase de início de atividade, de modo a combater fenómenos de “missing trader” e falso registo de operações fictícias.
- ✓ Operacionalizar a segmentação de contribuintes /operadores económicos, baseadas no modelo de negócio, recorrendo a técnicas de análise preditiva e a novas tecnologias para assegurar uma intervenção mais eficiente e eficaz.
- ✓ Desenvolver estratégias de controlo da intermediação nas aquisições intracomunitárias de modo a combater fenómenos de “missing trader” e para assegurar a correta aplicação do regime do IVA nas transmissões intracomunitárias.
- ✓ Reforçar a monitorização e controlo de operações efetuadas com recurso a presença da internet, nomeadamente ao nível do *e-commerce*, de modo a assegurar a correta liquidação dos impostos devidos.
- ✓ Promover alterações nas obrigações declarativas no âmbito do Sistema de Fiscalidade Automóvel, de forma a promover a sua simplificação e para combater fenómenos de fraude e evasão fiscais.
- ✓ Reforçar a identificação de áreas de negócio mais sensíveis em termos de evasão e fraude fiscal e aduaneira e tipificar os riscos, utilizando a recentemente criada Direção de Serviços de Gestão de Risco.
- ✓ Reforçar o uso da cláusula geral antiabuso, para combater novos esquemas de planeamento fiscal abusivo, bem como os respetivos promotores.



- ✓ Implementar as 40 medidas prioritárias descritas no sumário executivo.

NO ÂMBITO INSTITUCIONAL

- ✓ Reforçar a cooperação com as administrações fiscais e aduaneiras da UE e com entidades e organismos internacionais, de modo a beneficiar da sua experiência acumulada e das potencialidades em termos de troca de informações que lhes estão subjacentes.
- ✓ Rever e atualizar o acervo de acordos de cooperação aduaneira, nomeadamente recorrendo a modelos internacionais, como os fornecidos pela Organização Mundial de Alfândegas.
- ✓ Estabelecer protocolos com outras entidades públicas e privadas para obtenção, de forma sistemática, de informação relevante para o controlo dos operadores económicos.
- ✓ Estabelecer protocolos com entidades representativas de ordens profissionais que permitam obter informação relativa a identificação dos associados com inscrição ativa, bem como relativa à constituição de sociedades de profissionais.

3.2. Aumentar a eficácia e eficiência da inspeção tributária e aduaneira

A AT assegura o cumprimento dos objetivos de arrecadação da receita por parte do Estado, concretizando e garantindo uma maior equidade e justiça fiscal.

Neste contexto, compete à Inspeção Tributária e Aduaneira atuar sobre o incumprimento que se verifica entre o nível de cumprimento teórico e o nível de cumprimento real, normalmente designado por “*Tax Gap*”.

A atuação da ITA exerce-se numa perspetiva complementar das estratégias de indução ao cumprimento voluntário, procurando corrigir situações de incumprimento recorrente, não sanadas por estas estratégias, exercendo uma ação sobre os contribuintes que incentive a regularização voluntária das omissões verificadas e aumente a perceção do risco e dos custos associados ao não cumprimento.

Por outro lado, compete à ITA identificar, detetar e combater novas condutas fraudulentas resultantes da globalização da economia, a prática de operações ilícitas e os esquemas de planeamento fiscal abusivo.

A ITA desempenha igualmente um papel determinante no combate ao crime fiscal e aduaneiro, em particular na investigação para obtenção de provas dos ilícitos, privilegiando uma estreita colaboração com o Ministério Público.

Assim, para aumentar a eficácia e eficiência da atuação da ITA nas suas diversas vertentes, o desenvolvimento sustentado de novos métodos e ferramentas de trabalho e uma adequada formação e especialização dos recursos humanos, deverão potenciar quer os resultados da atividade de controlo, quer a própria qualidade e eficiência da atividade inspetiva.

3.2.1. Objetivos

Para aumentar a eficácia e eficiência da Inspeção Tributária e Aduaneira, pretende-se:



- ✓ Articular de forma eficiente a função inspetiva com a função de apoio e promoção do cumprimento voluntário e a análise de risco, de modo a produzir estratégias eficazes de promoção do cumprimento voluntário.
- ✓ Melhorar os indicadores de eficácia e eficiência da ITA
- ✓ Aumentar a perceção do risco de incumprimento
- ✓ Potenciar a melhoria da qualidade da fundamentação ao nível das correções da ITA
- ✓ Diminuir o contencioso tributário
- ✓ Manter um equilíbrio adequado entre controlos aduaneiros e facilitação do comércio legítimo

3.2.2. Medidas

Para a prossecução deste objetivo estratégico, propõe-se o desenvolvimento das seguintes medidas:

NO ÂMBITO NORMATIVO

- ✓ Prosseguir com o processo de desmaterialização do procedimento de inspeção, promovendo as necessárias alterações normativas para assegurar a eficácia das alterações procedimentais a adotar.
- ✓ Clarificar as regras de extensão de competência territorial em sede de procedimento inspetivo, de modo a resolver as situações de conflito de jurisdição que ainda subsistem no âmbito da AT.
- ✓ Reforçar o quadro normativo já existente da desmaterialização das faturas, da contabilidade e dos arquivos documentais de suporte, reforçando as capacidade de comunicação dos contribuintes e a aptidão para a análise da parte da AT.

NO ÂMBITO OPERACIONAL

- ✓ Otimizar o potencial de sinergias de informação entre a área tributária e a área aduaneira, visando o incremento do conhecimento da atividade do contribuinte e uma mais eficiente análise de risco.
- ✓ Otimizar metodologias de atuação para as áreas/setores/grupos profissionais identificados como sendo de maior risco, recorrendo a informação obtida das diversas áreas intervenientes no controlo destes contribuintes.
- ✓ Otimizar os sistemas de informação de apoio à ITA, no sentido de garantir a sua interligação com os restantes sistemas da AT, bem como as fontes de informação internas e externas.
- ✓ Disponibilizar ferramentas de trabalho que agilizem e facilitem o trabalho ao nível do controlo de bens em circulação, através do incremento de meios técnicos e de uma mais profunda cooperação com outras entidades com competências de controlo neste âmbito.
- ✓ Desenvolver ferramentas de auditoria que automatizem testes substantivos, com recurso ao ficheiro SAF-T e a todas as fontes de informação disponíveis, para que os inspetores possam dispor de mais tempo para tarefas de análise e investigação.



- ✓ Desenvolver ações de formação que visem dotar os inspetores de competências em áreas de especial complexidade, como sejam a deteção de esquemas internacionais de fraude ou de esquemas de planeamento fiscal abusivo.
- ✓ Dotar a área aduaneira de competências técnicas acrescidas para reforçar o controlo da fronteira externa, no âmbito das competências que lhe são atribuídas a nível nacional e a nível comunitário.
- ✓ Centralizar tarefas de seleção e planeamento da atividade da Inspeção Tributária e Aduaneira, incrementando a capacidade de seleção central através da criação de polos regionais dos serviços centrais.

3.3. Promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras

O papel dos cidadãos é determinante na prossecução de um sistema fiscal mais justo, eficiente, equitativo e equilibrado, pelo que a compreensão e consciencialização da importância dos cidadãos no combate à economia paralela é essencial para que estes adotem comportamentos de cumprimento voluntário.

A promoção do cumprimento voluntário das obrigações declarativas é um eixo de atuação estratégica que visa desenvolver uma sólida relação entre os contribuintes e a administração fiscal por forma a melhorar o conhecimento e a confiança mútua.

Neste contexto, o Governo, através da AT, reforçará a função de promoção ativa do cumprimento voluntário, pelo contato com os contribuintes por sua própria iniciativa, fomentando, promovendo, divulgando e incentivando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras.

O apoio ao cumprimento voluntário consubstancia-se num conjunto de funcionalidades destinadas a prestar aos contribuintes um serviço de informação que tendencialmente elimine todas as situações de incumprimento das obrigações fiscais, quando elas resultam de desconhecimento, de esquecimento ou de mera negligência.

Uma parte muito relevante das infrações praticadas pelos contribuintes resulta dessas causas, o que é revelado pelo facto de mais de 70% das coimas cobradas pela AT estarem associadas ao cumprimento espontâneo, embora fora de prazo, das obrigações fiscais dos contribuintes.

3.3.1. Objetivos

Para promover o cumprimento voluntário das obrigações declarativas pretende-se:

- ✓ Aumentar os níveis de cumprimento voluntário.
- ✓ Facilitar o cumprimento voluntário das obrigações declarativas e de pagamento.
- ✓ Otimizar a comunicação com o contribuinte.
- ✓ Promover a cidadania no combate à evasão fiscal e à economia paralela.

3.3.2. Medidas

Para a prossecução deste objetivo estratégico, propõe-se o desenvolvimento das seguintes medidas:

NO ÂMBITO OPERACIONAL



- ✓ Intensificar a utilização de Acordos Prévios de Preços de Transferência, de modo a assegurar a previsibilidade no tratamento fiscal dado a determinadas operações no seio dos grupos económicos.
- ✓ Otimizar o potencial de sinergias de informação entre a área tributária e a área aduaneira visando a facilitação e o controlo do comércio internacional em matérias no âmbito das competências específicas da AT.
- ✓ Potenciar as sinergias decorrentes do cruzamento de informação constante do sistema e-fatura e de comunicação eletrónica de documentos de transporte com as restantes fontes de informação disponíveis na AT, com vista a facilitar e incrementar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais dos contribuintes.
- ✓ Reforçar a implementação de forma gradual da Janela Única Aduaneira, de modo a reduzir custos de contexto para os contribuintes e melhorar a qualidade de informação disponível para a AT.

NO ÂMBITO INSTITUCIONAL

- ✓ Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
- ✓ Concretizar, em parceria com o Ministério da Educação, o referencial para a educação tributária e para a cidadania fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de educação para a cidadania fiscal.

NO ÂMBITO DO RELACIONAMENTO COM O CONTRIBUINTE

- ✓ Proceder a uma reorganização da ação externa local, no sentido de a integrar com a interação eletrónica através do Portal das Finanças, no âmbito da promoção e apoio ao cumprimento voluntário.
- ✓ Facilitar o cumprimento voluntário das obrigações declarativas e de pagamento através de novas tecnologias, disponibilizando novas funcionalidades de comunicação e pagamento através dos serviços da AT existentes no Portal das Finanças.
- ✓ Avaliar a possibilidade de aprofundar o processo de simplificação e eliminação de obrigações declarativas iniciado no âmbito da Reforma do IRC e da Reforma do IRS, visando a redução de custos de contexto para os contribuintes.
- ✓ Incrementar os alertas no preenchimento das obrigações declarativas, integrando informação de novas fontes, como sejam o sistema e-fatura, de modo a alargar o sistema de alertas a novos impostos e aprofundar as alertas já existentes.
- ✓ Definir estratégias de redução do risco de incumprimento fiscal e aduaneiro, recorrendo às novas fontes de informação e à reanálise da atuação da AT em situações passadas.
- ✓ Reestruturar o Portal das Finanças recorrendo a tecnologias inovadoras de modo a torna-lo mais simples, mais intuitivo e mais personalizado, incrementando assim a facilidade de utilização da parte do contribuinte.
- ✓ Aumentar os mecanismos de redundância do Portal das Finanças de modo a reforçar a garantia já existente da sua disponibilidade permanente, através do reforço dos sistemas informáticos de suporte.

- ✓ Implementar um programa de autoavaliação e revisão dos riscos de cumprimento, específico para as empresas que integram o cadastro dos grandes contribuintes e que, como tal, estão no âmbito de atuação da Unidade dos Grandes Contribuintes.
- ✓ Alargar o âmbito do programa de assistência pré-declarativa para as empresas do cadastro dos grandes contribuintes, de modo a abranger a totalidade dos sujeitos passivos que estão no âmbito de atuação da Unidade dos Grandes Contribuintes.
- ✓ Realizar ações de comunicação junto dos contribuintes e operadores económicos para a divulgação de informação tributária e aduaneira relevante, como medida de promoção de boas práticas fiscais da parte destes.
- ✓ Publicar códigos de de compromisso para fortalecer uma cultura de confiança e colaboração com os contribuintes, nomeadamente um código de boas práticas tributárias que possa reforçar a relação entre a AT e os contribuintes.
- ✓ Promover o exercício da cidadania fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de educação para a cidadania fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado.

3.4. Aumentar a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira

Na prossecução deste objetivo estratégico é fundamental a implementação de estratégias direcionadas para o constante aumento dos níveis de cumprimento voluntário, numa dupla vertente: por um lado, apoiando e facilitando o cumprimento e, por outro lado, dissuadindo práticas evasivas, agindo rapidamente sobre as situações de incumprimento.

Relativamente a contribuintes e operadores económicos que não cumprem as suas obrigações fiscais e aduaneiras, a AT continuará a adotar uma atitude firme e uma atuação rápida, conducente ao cumprimento coercivo, reforçando, nos cidadãos e empresas, o sentimento de que a AT é um garante da cobrança voluntária.

As estratégias adotadas pela AT, contribuindo para a minimização do *tax gap*, abrangerão três áreas principais de incumprimento do pagamento de impostos:

- ✓ Não entrega de declarações fiscais e aduaneiras.
- ✓ Subdeclaração do rendimento; e
- ✓ Falta ou atraso no pagamento de impostos;

O aumento da eficácia da AT na obtenção de receita fiscal e aduaneira será focado no cumprimento voluntário, reforçando os mecanismos de apoio e assistência aos contribuintes no cumprimento das suas obrigações fiscais, assentes numa maior simplificação dos procedimentos, bem como da legislação fiscal e aduaneira.

Serão reforçados os mecanismos de eficiência da ação de cobrança coerciva, mediante a sua automatização generalizada e a utilização de ferramentas de cobrança coerciva em tempo real, nomeadamente em matéria de penhora de mercadorias em circulação, tanto interna como no domínio da importação, como ainda no que respeita aos ativos circulante e imobilizado das empresas.

3.4.1. Objetivos

Para aumentar a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, pretende-se:



- ✓ Incrementar a eficiência da cobrança
- ✓ Aumentar a eficácia do sistema de contraordenações
- ✓ Incrementar a eficiência da tramitação processual
- ✓ Aumentar a eficácia do acompanhamento e gestão integrada de devedores estratégicos
- ✓ Facilitar o pagamento das obrigações tributárias e aduaneiras

3.4.2. Medidas

Para a prossecução deste objetivo estratégico, propõe-se o desenvolvimento das seguintes estratégias:

NO ÂMBITO OPERACIONAL

- ✓ Implementar metodologias de previsão de incumprimento, que permita quantificar o risco das empresas serem declaradas insolventes, de modo a acautelar os interesses do Estado nestas situações.
- ✓ Otimizar a capacidade de resposta do sistema de contraordenações no sancionamento de práticas irregulares.
- ✓ Implementar um plano de redução dos impedimentos processuais e de impulso da cobrança coerciva, com o intuito de agilizar o processo de execução fiscal e assegurar a cobrança atempada de impostos.
- ✓ Implementar uma estratégia nacional integrada com vista à progressão da eficácia de cobrança ao nível dos grandes devedores, coordenando a atuação da cobrança, da justiça tributária e da Unidade dos Grandes Contribuintes.



Anexo 1 – Síntese das medidas do Plano Estratégico para 2015-2017, por âmbito de atuação

Medidas de âmbito legislativo

- 1 Promover alterações na legislação aplicável à certificação de programas de faturação em função da experiência adquirida através nas ações de inspeção, de forma a agilizar a revogação e cancelamento de certificados para os programas que revelem potencial fraudulento.
- 2 Promover alterações legislativas no âmbito da utilização do gasóleo colorido e marcado, no sentido de densificar as regras de controlo da sua utilização, nomeadamente no que diz respeito a impedir a sua utilização para fins que não as legalmente previstas.
- 3 Promover alterações na legislação aplicável ao registo de novos operadores económicos, de modo a complementar as importantes alterações já efetuadas no que diz respeito ao controlo da manutenção no registo de operadores que apenas existem para fins fraudulentos.
- 4 Suspender o prazo do procedimento de inspeção no caso de recurso a instrumentos de assistência mútua e cooperação administrativa internacional, de modo a permitir à administração fiscal ter mais tempo para obter e utilizar de forma mais efetiva a informação que obtenha dos seus congéneres internacionais.
- 5 Prosseguir com o processo de desmaterialização do procedimento de inspeção, promovendo as necessárias alterações normativas para assegurar a eficácia das alterações procedimentais a adotar.
- 6 Clarificar as regras de extensão de competência territorial em sede de procedimento inspetivo, de modo a resolver as situações de conflito de jurisdição que ainda subsistem no âmbito da AT.
- 7 Reforçar o quadro normativo já existente da desmaterialização das faturas, da contabilidade e dos arquivos documentais de suporte, reforçando as capacidade de comunicação dos contribuintes e a aptidão para a análise da parte da AT.

Medidas de âmbito criminal

- 8 Reforçar a cooperação existente entre a AT e o Ministério Público relativamente a investigações em que a AT intervenha como órgão de polícia criminal, nomeadamente na investigação de situações que possam consubstanciar crimes fiscais.
- 9 Aumentar a qualificação dos recursos humanos em matéria da investigação e de qualificação das condutas criminais através de ações de formação especificamente dirigidas a aumentar a eficácia dos inspetores tributários nestas matérias.
- 10 Incrementar a aposta na análise de dados, através de sistemas de *datamining*, *big-data* e análise de risco na deteção da fraude, como forma de incrementar a eficácia na deteção de situações passíveis de consubstanciarem uma fraude e evasão fiscal.
- 11 Intensificar a utilização de ferramentas e técnicas de auditoria forense, por forma a incrementar a capacidade de investigação da inspeção tributária no que diz respeito à análise de informação contida em suportes eletrónicos.



Medidas de âmbito criminal

- 12 Reforçar os sistemas de gestão processual dos inquéritos criminais e incrementar a interação eletrónica com o Ministério Público e os restantes órgãos de polícia criminal, de modo a acelerar a comunicação e o tempo de reposta de todos os intervenientes.
- 13 Reforçar a ação externa da administração fiscal na deteção da economia paralela e das infrações tributárias que lhe estão associadas.

Medidas de âmbito operacional

- 14 Controlar as empresas que não comunicaram algumas faturas que os consumidores comunicaram à AT.
- 15 Controlar as empresas que não comunicaram nenhuma fatura que os consumidores comunicaram à AT.
- 16 Controlar as empresas que não comunicaram à AT faturas que emitiram e cujo IVA os seus clientes deduziram.
- 17 Controlar as empresas que entregaram a declaração periódica de IVA com valor tributável e não comunicaram faturas.
- 18 Controlar os destinatários de documentos de transporte que não comunicam faturas e são pessoas coletivas, não sendo entidades públicas.
- 19 Controlar os destinatários de documentos de transporte que são pessoas singulares que têm ou tiveram atividade aberta e não comunicam faturas.
- 20 Controlar os destinatários de documentos de transporte que são pessoas singulares sem atividade aberta.
- 21 Controlar os emitentes de documentos de transporte que não comunicam faturas, total ou parcialmente. Inclui-se nesta divergência a deteção de situações em que para o mesmo par de NIF remetente/destinatário não existem faturas nos 8 dias posteriores.
- 22 Controlar a numeração das faturas comunicadas por cada empresa.
- 23 Controlar as quantidades e valores de faturas emitidas diariamente pelos agentes económicos ao longo do ano e mês.
- 24 Controlar as empresas que emitiram faturas mas não entregaram a declaração periódica de IVA.
- 25 Implementar um sistema automatizado de Liquidações Oficiosas de IVA, com base na informação do e-fatura.
- 26 Implementar um sistema automatizado de alertas de preenchimento das DP IVA, com base na informação do e-fatura.
- 27 Controlar as empresas que declaram IVA liquidado inferior ao das faturas que emitiram.
- 28 Controlar as empresas que deduziram IVA superior ao das faturas de aquisição.



Medidas de âmbito operacional

- 29 Implementar um sistema de Liquidações Adicionais de IVA, com base na informação do e-fatura.
- 30 Controlar as empresas que liquidaram IVA nas faturas e estão num regime de isenção.
- 31 Controlar as empresas sem atividade que emitiram faturas com IVA.
- 32 Controlar a faturação em face da informação financeira, nomeadamente constante da declaração Modelo 40.
- 33 Implementar um sistema de controlo automatizado de todas as regularizações de IVA.
- 34 Implementar um sistema de controlo dos reembolsos do IVA a empresas com divergências pendentes.
- 35 Implementar um sistema de controlo de reporte de créditos de IVA.
- 36 Controlar os valores declarados em IRS com as faturas emitidas.
- 37 Implementar alertas de preenchimento da declaração do IRS, com base na informação do e-fatura.
- 38 Implementar um sistema de controlo dos valores declarados em IRC, com base na informação do e-fatura.
- 39 Implementar alertas de preenchimento da declaração do IRC, com base na informação do e-fatura.
- 40 Implementar uma matriz de risco para a concessão dos reembolsos de IRC.
- 41 Implementar um sistema de liquidações oficiais de IRS com base na informação do e-fatura.
- 42 Implementar um sistema de liquidações oficiais de IRC com base na informação do e-fatura.
- 43 Controlar as despesas de educação, de saúde, e encargos gerais familiares em sede de IRS, com base na informação do e-fatura.
- 44 Implementar e automatizar divergências quando o valor das retenções na fonte declaradas (DMR) difere das pagas pelas entidades patronais.
- 45 Implementar e automatizar divergência quando os valores das retenções na fonte e sobretaxa indicadas na DMR de substituição tiverem um desvio superior a 10%, para menos, em relação aos valores indicados na primeira DMR.
- 46 Implementar e automatizar divergências quando os valores/trabalhadores indicados na DMR divergirem dos indicados na DR da Segurança Social.
- 47 Implementar e automatizar divergência para variação mensal das bases tributáveis sujeitas a Retenção na Fonte, por trabalhador, de acordo com os agregados familiares.



Medidas de âmbito operacional

- 48** Implementar e automatizar divergência quando os entregadores das retenções evidenciam desvios significativos entre o montante das retenções na fonte declaradas e o montante que é calculado pelo modelo.
- 49** Controlar as taxas de retenção na fonte em função das alterações do agregado familiar/dependentes.
- 50** Acompanhar e controlar as contribuições para a Segurança Social, por entidade empregadora, mediante comparação da DMR/DR (mensal/anual).
- 51** Implementar e automatizar divergência quando o valor da massa salarial declarada para efeitos de retenções na fonte difere da declarada para IRC (gastos com pessoal).
- 52** Implementar e automatizar um sistema de sinalização de contribuintes de risco, com base na informação dos Inventários/Stocks e implementação de um sistema de conferência sistemática das mercadorias em stock.
- 53** Implementar um sistema de controlo integrado do arrendamento urbano.
- 54** Intensificar a utilização do instrumento de combate à economia paralela previsto no Decreto-Lei n.º 51/2014, de 2 de abril, incrementando as ações no terreno, com o intuito de detetar situações de fraude e evasão fiscal.
- 55** Intensificar a articulação do combate à fraude com a função de promoção do cumprimento voluntário e de gestão do risco, de modo a estruturar uma intervenção mais dirigida a pontos fundamentais de atuação dos contribuintes.
- 56** Desenvolver mecanismos integrados de controlo dos *stocks* das empresas, recorrendo ao cruzamento dos dados das faturas, dos dados dos documentos de transporte e dos dados dos inventários das empresas comunicadas à AT.
- 57** Intensificar o controlo das relações financeiras das empresas com os seus administradores e gerentes, de modo a detetar fluxos financeiros indevidos e para prevenir a delapidação abusiva do património das sociedades em prejuízo dos seus credores.
- 58** Reforçar os mecanismos de responsabilização criminal, patrimonial e financeira, de forma a incrementar a eficácia da defesa dos interesses tributários do Estado.
- 59** Intensificar o controlo dos programas de faturação certificados pela AT, visando a identificação de programas de faturação fraudulentos para revogação dos respetivos certificados para, desta forma, assegurar que a informação transmitida à AT é a mais fidedigna possível.
- 60** Intensificar a presença da ITA no terreno através da realização de ações, programadas a nível central, focadas em áreas de risco prioritárias.
- 61** Intensificar o controlo de operações financeiras entre empresas relacionadas a nível nacional e internacional, de modo a detetar situações que podem corresponder a planeamento fiscal abusivo ou fraude e evasão fiscal.
- 62** Intensificar o recurso às técnicas de auditoria forense em processos administrativos e criminais, de modo a detetar situações de fraude e evasão fiscais, e outros crimes conexos.



Medidas de âmbito operacional

- 63** Intensificar o controlo de operações financeiras entre empresas relacionadas a nível nacional e internacional, de modo a detetar situações que podem corresponder a planeamento fiscal abusivo ou infrações fiscais.
- 64** Intensificar a utilização dos instrumentos de cooperação internacional, como sejam acordos de troca de informação em matéria fiscal, as convenções para evitar a dupla tributação, os protocolos e cooperação administrativa, e a prevista troca automática de informações a nível europeu, como forma de deteção de situações de fraude e evasão transfronteiriços que envolvem mais do que uma jurisdição.
- 65** Intensificar o recurso à via dos controlos multilaterais.
- 66** Reforçar o papel de coordenação e a capacidade das unidades antifraude da ITA (em especial DSIFAE) na investigação administrativa e criminal e melhorando e intensificando a utilização das ferramentas de análise que têm à sua disposição.
- 67** Reforçar a capacidade de realizar controlos com recurso a análises laboratoriais de confirmação da correta classificação pautal, de forma a assegurar a correta classificação de produtos e deteção de bens contrafeitos ou ilegais.
- 68** Incrementar o uso do mecanismo de alteração de atividade previsto no Código do IVA para efeitos de cessação no cadastro VIES, aproveitando as potencialidades do novo enquadramento legislativo aprovado nos últimos 2 anos.
- 69** Operacionalizar uma metodologia de controlo dos novos operadores económicos, assente num eficiente controlo na fase de início de atividade, de modo a combater fenómenos de *“missing trader”* e falso registo de operações fictícias.
- 70** Operacionalizar a segmentação de contribuintes /operadores económicos, baseadas no modelo de negócio, recorrendo a técnicas de análise preditiva e a novas tecnologias para assegurar uma intervenção mas eficiente e eficaz.
- 71** Desenvolver estratégias de controlo da intermediação nas aquisições intracomunitárias de modo a combater fenómenos de *“missing trader”* e para assegurar a correta aplicação do regime do IVA nas transmissões intracomunitárias.
- 72** Reforçar a monitorização e controlo de operações efetuadas com recurso a presença da internet, nomeadamente ao nível do e-commerce, de modo a assegurar a correta liquidação dos impostos devidos.
- 73** Promover alterações nas obrigações declarativas no âmbito do Sistema de Fiscalidade Automóvel, de forma a promover a sua simplificação e para combater fenómenos de fraude e evasão fiscais.
- 74** Reforçar a identificação das áreas de negócio mais sensíveis em termos de evasão e fraude fiscal e aduaneira e tipificar os riscos, utilizando a recentemente criada Direção de Serviços de Gestão de Risco.
- 75** Reforçar o uso da cláusula geral antiabuso para combater novos esquemas de planeamento fiscal abusivo, bem como os respetivos promotores.



Medidas de âmbito operacional

- 76** Otimizar o potencial de sinergias de informação entre a área tributária e a área aduaneira, visando o incremento do conhecimento da atividade do contribuinte e uma mais eficiente análise de risco.
- 77** Otimizar metodologias de atuação para as áreas/setores/grupos profissionais identificados como sendo de maior risco, recorrendo a informação obtida das diversas áreas intervenientes no controlo destes contribuintes.
- 78** Otimizar os sistemas de informação de apoio à ITA, no sentido de garantir a sua interligação com os restantes sistemas da AT, bem como as fontes de informação internas e externas.
- 79** Disponibilizar ferramentas de trabalho que agilizem e facilitem o trabalho ao nível do controlo de bens em circulação, através do incremento de meios técnicos e de uma mais profunda cooperação com outras entidades com competências de controlo neste âmbito.
- 80** Desenvolver ferramentas de auditoria que automatizem testes substantivos, com recurso ao ficheiro SAF-T e a todas as fontes de informação disponíveis, para que os inspetores possam dispor de mais tempo para tarefas de análise e investigação.
- 81** Desenvolver ações de formação que visem dotar os inspetores de competências em áreas de especial complexidade, como sejam a deteção de esquemas internacionais de fraude ou de esquemas de planeamento fiscal abusivo.
- 82** Dotar a área aduaneira de competências técnicas acrescidas para reforçar o controlo da fronteira externa, no âmbito das competências que lhe são atribuídas a nível nacional e a nível comunitário.
- 83** Centralizar tarefas de seleção e planeamento da atividade da inspeção Tributária e Aduaneira, incrementando a capacidade de seleção central através da criação de polos regionais dos serviços centrais.
- 84** Intensificar a utilização de Acordos Prévios de Preços de Transferência, de modo a assegurar a previsibilidade no tratamento fiscal dado a determinadas operações no seio dos grupos económicos.
- 85** Otimizar o potencial de sinergias de informação entre a área tributária e a área aduaneira visando a facilitação e o controlo do comércio internacional em matérias incorporadas no âmbito das competências específicas da AT.
- 86** Potenciar as sinergias decorrentes do cruzamento de informação constante do sistema e-fatura e da comunicação eletrónica de documentos de transporte com as restantes fontes de informação disponíveis na AT, com vista a facilitar e incrementar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais dos contribuintes.
- 87** Reforçar a implementação de forma gradual da Janela Única Aduaneira, de modo a reduzir custos de contexto para os contribuintes e melhorar a qualidade de informação disponível para a AT.
- 88** Implementar metodologias de previsão de incumprimento, que permita quantificar o risco das empresas serem declaradas insolventes, de modo a acautelar os interesses do Estado nestas situações.



Medidas de âmbito operacional

- 89 Otimizar a capacidade de resposta do sistema de contraordenações no sancionamento de práticas irregulares.
- 90 Implementar um plano de redução dos impedimentos processuais e de impulso da cobrança coerciva, com o intuito de agilizar o processo de execução fiscal e assegurar a cobrança atempada de impostos.
- 91 Implementar uma estratégia nacional integrada com vista à progressão da eficácia de cobrança ao nível dos grandes devedores, coordenando a atuação da cobrança, da justiça tributária e da Unidade dos Grandes Contribuintes.
-

Medidas de âmbito institucional

- 92 Reforçar a cooperação com as administrações fiscais e aduaneiras da UE e com entidades e organismos internacionais, de modo a beneficiar da sua experiência acumulada e das potencialidades em termos de troca de informações que lhes estão subjacentes.
- 93 Rever e atualizar o acervo de acordos de cooperação aduaneira, nomeadamente recorrendo a modelos internacionais, como os fornecidos pela Organização Mundial de Alfândegas.
- 94 Estabelecer protocolos com outras entidades públicas e privadas para obtenção, de forma sistemática, de informação relevante para o controlo dos operadores económicos.
- 95 Estabelecer protocolos com entidades representativas de ordens profissionais que permitam obter informação relativa a identificação dos associados com inscrição ativa, bem como relativa à constituição de sociedades de profissionais.
- 96 Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
- 97 Concretizar, em parceria com o Ministério da Educação, o referencial para a educação tributária e para a cidadania fiscal, bem como a integração nos currículos académicos de componentes de educação para a cidadania fiscal.
-

Âmbito do relacionamento com o contribuinte

- 98 Proceder a uma reorganização da ação externa local, no sentido de a integrar com a interação eletrónica através do Portal das Finanças, no âmbito da promoção e apoio ao cumprimento voluntário.
- 99 Facilitar o cumprimento voluntário das obrigações declarativas e de pagamento através de novas tecnologias, disponibilizando novas funcionalidades de comunicação e pagamento através dos serviços da AT existentes no Portal das Finanças.
- 100 Avaliar a possibilidade de aprofundar o processo de simplificação e eliminação de obrigações declarativas iniciado no âmbito da Reforma do IRC e da Reforma do IRS, visando a redução de custos de contexto para os contribuintes.
-



Âmbito do relacionamento com o contribuinte

- 101** Incrementar os alertas no preenchimento das obrigações declarativas, integrando informação de novas fontes, como sejam o sistema e-fatura, de modo a alargar o sistema de alertas a novos impostos e aprofundar as alertas já existentes.
- 102** Definir estratégias de redução do risco de incumprimento fiscal e aduaneiro, recorrendo às novas fontes de informação e à reanálise da atuação da AT em situações passadas.
- 103** Reestruturar o Portal das Finanças recorrendo a tecnologias inovadoras de modo a torna-lo mais simples, intuitivo e personalizado, incrementando assim a facilidade de utilização da parte do contribuinte.
- 104** Aumentar os mecanismos de redundância do Portal das Finanças de modo a reforçar a garantia já existente da sua disponibilidade permanente, através do reforço dos sistemas informáticos de suporte.
- 105** Implementar um programa de autoavaliação e revisão dos riscos de cumprimento, específico para as empresas que integram o cadastro dos grandes contribuintes e que, como tal, estão no âmbito de atuação da Unidade dos Grandes Contribuintes.
- 106** Alargar o âmbito do programa de assistência pré-declarativa para as empresas do cadastro dos grandes contribuintes, de modo a abranger a totalidade dos sujeitos passivos que estão no âmbito de atuação da Unidade dos Grandes Contribuintes.
- 107** Realizar ações de comunicação junto dos contribuintes e operadores económicos para a divulgação de informação tributária e aduaneira relevante, como medida de promoção de boas práticas fiscais da parte destes.
- 108** Publicar códigos de compromisso para fortalecer uma cultura de confiança e colaboração com os contribuintes, nomeadamente um código de boas práticas tributárias que possa reforçar a relação entre a AT e os contribuintes.
- 109** Promover o exercício da cidadania fiscal, bem como a divulgação da sua importância, através da conceção e implementação de projetos de educação para a cidadania fiscal em colaboração com os órgãos competentes do Estado.
-



Anexo 2 – Síntese das medidas executadas do Plano Estratégico para 2012-2014, por âmbito de atuação

Os quadros seguintes sintetizam as principais medidas no âmbito do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras que constam do Plano Estratégico e que já foram cumpridas e executadas:

MEDIDAS DE ÂMBITO LEGISLATIVO

- 1 Impor, de uma forma faseada, a obrigatoriedade da utilização de programas de faturação certificados para os sujeitos passivos que desenvolvam atividades empresariais, de forma a garantir maior transparência no momento de pagamento de bens e serviços, nomeadamente no que diz respeito ao apuramento e liquidação de IVA.
- 2 Clarificar alguns dos requisitos técnicos que os programas de faturação devem observar e definir outros face à experiência adquirida.
- 3 Impor regras para a utilização de equipamentos não certificados, nomeadamente, a obrigatoriedade de numeração e registo de documentos emitidos suscetíveis de serem considerados pelos clientes como documento de suporte da venda ou da prestação de serviços.
- 4 Impor um regime que regule a emissão e transmissão eletrónica de faturas e outros documentos com relevância fiscal em determinados sectores de atividade de maior risco, de modo a dotar a administração tributária a aduaneira da informação necessária para efetuar um controlo efetivo e eficiente do cumprimento das obrigações declarativas dos respetivos agentes económicos.
- 5 Estabelecer uma presunção de que as transferências transfronteiriças de e para contas não declaradas pelos contribuintes, nos termos do artigo 63.º-A, n.º 6 da LGT, consubstanciam rendimentos tributáveis em sede de IRS e IRC, às taxas aplicáveis aos rendimentos de capitais.
- 6 Consagrar o artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária como procedimento de reconstituição do valor dos rendimentos não declarados à administração tributária que decorrem da existência de acréscimos patrimoniais não justificados, agilizando assim o procedimento de implementação desta forma de avaliação indireta da capacidade contributiva.
- 7 Reduzir significativamente o limite a que se referem as alíneas e) e f) do artigo 29.º do Código do IVA, para entrega dos mapas recapitulativos de clientes e fornecedores. **(medida substituída pela comunicação eletrónica de faturas)**
- 8 Consagrar a obrigatoriedade de entrega da declaração de retenções na fonte, incluindo nos períodos em que não foram efetuadas, assumindo-se como uma declaração periódica para as entidades que, com carácter de habitualidade, efetuam retenções na fonte.
- 9 Alterar o artigo 63.º do CPPT para consagrar expressamente que este procedimento tributário se reporta exclusivamente à aplicação da cláusula geral antiabuso, eliminando o prazo específico para a sua aplicação e clarificando em que momento deve ser autorizado pelo dirigente máximo. Desta forma, flexibiliza-se a utilização das normas antiabuso, tornando-as mais eficazes no combate aos esquemas de planeamento fiscal abusivo e de elevada complexidade.



MEDIDAS DE ÂMBITO LEGISLATIVO

- 10** Aplicar o regime de preços de transferência, em sede de IVA, quando existam operações entre entidades relacionadas sujeitas a diferentes regimes de direito à dedução, de forma a evitar créditos de imposto e pedidos de reembolsos abusivos.
- 11** Alargar o prazo para audição prévia, permitindo, nomeadamente nos casos de maior complexidade, a adequada preparação da resposta.
- 12** Impor a obrigatoriedade de comunicação prévia à administração tributária e aduaneira, através de declaração de início de atividade ou de alterações, da sua qualidade de operador intracomunitário.
- 13** Alargar a aplicação do regime de imputação de rendimentos previsto no artigo 66.º do Código do IRC (transparência fiscal internacional) aos casos em que a participação numa entidade residente em país, território ou região com regime fiscal mais favorável seja detida através de mandatário, fiduciário ou interposta pessoa, de modo a tributar rendimentos não distribuídos, quando obtidos em paraísos fiscais.
- 14** Agravar as taxas liberatórias e de taxas especiais de 21,5% para 35% para rendimentos de capitais recebidos de entidades residentes em paraísos fiscais em sede de IRS.
- 15** Agravar a taxa de tributação de 21,5% para 35% para rendimentos de capitais pagos a entidades residentes em paraísos fiscais, em sede de IRS e de IRC.
- 16** Agravar o regime de desconsideração de gastos associados a pagamentos de rendimentos a entidades residentes em paraísos fiscais.
- 17** Alargar significativamente o regime da transparência fiscal internacional (CFC rules) relativamente à imputação a sujeitos passivos de IRC e de IRS de rendimentos obtidos por entidades residentes em paraísos fiscais, de modo a tributar rendimentos não distribuídos, quando obtidos em paraísos fiscais.
- 18** Agravar a taxa de IMI para os prédios detidos por entidades residentes em paraísos fiscais (de 5% para 7,5%).
- 19** Agravar a taxa de IMT para os prédios adquiridos por entidades residentes em paraísos fiscais (de 8% para 10%).
- 20** Alargar os prazos de prescrição das dívidas tributárias (de 8 para 15 anos) e de caducidade de liquidação (de 4 para 12 anos) aplicáveis sempre que estejam em causa factos tributários relacionados com paraísos fiscais, conferindo desta forma um período de tempo alargado para a administração tributária detetar e tributar situações de utilização abusiva de paraísos fiscais.
- 21** Redefinir as competências da inspeção tributária em matéria de auditorias em ambiente informatizado.



MEDIDAS DE ÂMBITO CRIMINAL

- 22** Agravar a moldura penal para os crimes mais graves, nomeadamente a burla tributária, a associação criminosa e a fraude fiscal qualificada. Em particular, a pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada, nomeadamente a prática de interposição de sociedades em paraísos fiscais para ocultar rendimentos não declarados à administração tributária, é agravada para 8 anos.
- 23** Introduzir novas contraordenações específicas, nomeadamente para a não apresentação de prova da origem de rendimentos provenientes de entidades residentes em paraísos fiscais.
- 24** Agravar substancialmente as coimas aplicadas às contraordenações aduaneiras e fiscais.
- 25** Alterar o RGIT para clarificar que os poderes e funções delegadas na administração tributária, enquanto desempenha os poderes e a funções atribuídas aos órgãos de polícia criminal, compreendem a investigação dos crimes tributários, independentemente do seu montante.
- 26** Reforçar os efetivos da unidade central de investigação da fraude e ações especiais (DSIFAE), aumentando a sua capacidade de resposta no combate ao crime fiscal e, em particular, à criminalidade organizada, dotando esta Direção de Serviços de meios adicionais para a investigação dos crimes fiscais mais graves e, conseqüentemente, de maior complexidade.
- 27** Propor as alterações legislativas para definir claramente as relações entre o processo penal e o procedimento administrativo de liquidação de impostos, de modo a garantir um procedimento penal mais célere e a recuperação da vantagem patrimonial ilegítima.
- 28** Introduzir no âmbito das competências da inspeção tributária o direito de acesso a informação de natureza fiscal que tenha sido obtida no decurso de investigação do crime de branqueamento de capitais ou de outros crimes.

MEDIDAS DE ÂMBITO OPERACIONAL

- 29** Incrementar as ações de controlo preventivo, designadamente as ações de controlo de bens em circulação
- 30** Incrementar as ações conjuntas com outras entidades inspetivas, nomeadamente em sectores caracterizados por uma reduzida estrutura formal e organizativa.
- 31** Definir perfis de risco que permitam identificar a interposição abusiva de pessoas, no momento do registo inicial de contribuintes, recorrendo à informação disponível nas diversas bases de dados da administração tributária.
- 32** Reforçar as validações em momento de liquidação das declarações de IRS (modelo 3), por forma a obstar à emissão indevida de reembolsos.
- 33** Controlar, de forma atempada, as entidades que entregam a declaração modelo 10 indicando retenções na fonte sem que tenham sido submetidas as correspondentes declarações de retenções.



MEDIDAS DE ÂMBITO OPERACIONAL

- 34** Identificar o perímetro dos grupos económicos e promover ações de controlo inspetivo que abranjam todas as operações que envolvam as empresas do grupo.
- 35** Avaliar a política de preços de transferência, nomeadamente nas operações internacionais, e os pagamentos efetuados a outras empresas do grupo com sede em países com regime fiscal mais favorável.
- 36** Intensificar ações de prospeção e controlo no terreno para detetar situação de subcontratação fraudulenta, designadamente ações conjuntas com outras entidades inspetivas e ações de controlo de bens circulação.
- 37** Identificar e controlar as cadeias de subcontratação em diversos sectores de atividade.
- 38** Adotar estratégias proactivas de troca e partilha de dados junto das diversas entidades intervenientes nos vários sectores de atividade, visando o aumento das fontes de informação enquanto ativo fundamental para a otimização do processo de cruzamento de dados.
- 39** Intensificar as ações de prospeção e controlo no terreno para detetar transações ocultas, designadamente ações conjuntas com outras entidades inspetivas e ações de controlo de bens circulação.
- 40** Promover a utilização mais eficiente da informação constante dos modelos declarativos das obrigações de terceiros.
- 41** Reforçar o controlo sobre as práticas de omissão do registo de transações, da alteração de dados e de sua não preservação, impondo faseadamente a obrigatoriedade de utilização de programas certificados.
- 42** Reforçar a utilização da informação disponibilizada através das designadas obrigações de terceiros e alargar o âmbito de comunicação das operações relacionadas nos mapas recapitulativos de clientes e fornecedores.
- 43** Definir perfis de risco baseados na informação disponível nas diversas fontes de informação da administração tributária, que permitam detetar, controlar e desincentivar a utilização das denominadas faturas falsas.
- 44** Acompanhar a entrega das retenções na fonte por forma a detetar atempadamente situações de incumprimento, evitando a acumulação de dívidas com a acrescida dificuldade de regularização e, sendo caso disso, instauração do processo de inquérito por abuso de confiança fiscal.
- 45** Promover um cadastro de entidades com obrigação de entrega de retenções na fonte, alterando, para o efeito, os correspondentes modelos de impressos.
- 46** Recolher informação relevante junto das Câmaras Municipais relacionadas com o sector imobiliário (vg. licenças de urbanização, de construção, projetos de arquitetura).
- 47** Recolher para base de dados os preços praticados na fase de comercialização de imóveis.



MEDIDAS DE ÂMBITO OPERACIONAL

- 48** Identificar e analisar as operações efetuadas sobre imóveis por residentes em paraísos fiscais.
- 49** Intensificar a utilização das bases de dados para identificar manifestações de fortuna, nomeadamente de imóveis de elevado valor, para seleção de sujeitos passivos com acréscimos de património não compatíveis com os rendimentos declarados.
- 50** Controlar, de forma sistemática, as anomalias no âmbito do sistema VIES, visando identificar atempadamente os operadores fictícios envolvidos nos esquemas organizados de fraude carrossel.
- 51** Criar um cadastro de operadores intracomunitários.
- 52** Identificar as participações sociais em entidades não residentes, para análise das operações efetuadas e verificação da aplicação do regime de “transparência fiscal internacional”.
- 53** Incrementar a cooperação com as administrações tributárias dos outros países tornando-a mais eficiente e efetiva.
- 54** Definir perfis de risco baseados na informação disponível nas diversas fontes de informação da administração tributária, que permitam detetar, controlar e desincentivar a utilização das práticas fraudulentas descritas, através da promoção de ações de controlo inspetivo.
- 55** Desenvolver competências técnicas no domínio do comércio eletrónico
- 56** Intensificar o controlo da administração tributária sobre as transferências bancárias de fundos para paraísos fiscais (através da declaração Modelo 38).
- 57** Intensificar a análise da informação obtida no âmbito da Diretiva da Poupança, para identificar rendimentos não declarados, incluindo os decorrentes de atividades comerciais omitidas.
- 58** Efetuar um inventário com a tipologia dos atos ou negócios que tenham sido objeto de aplicação da cláusula geral antiabuso.
- 59** Intensificar a utilização do regime legal da cláusula geral antiabuso.
- 60** Identificar os promotores de atividades de planeamento fiscal abusivo e respetivos clientes.
- 61** Investigar os movimentos financeiros com instituições de crédito em países ou regiões com tributação mais favorável para identificação deste tipo de estruturas fiduciárias.
- 62** Intensificar a utilização dos instrumentos legais previstos na legislação fiscal relacionados com as operações efetuadas com países com regimes de tributação privilegiada.
- 63** Incrementar a qualidade dos meios técnicos ao dispor da administração tributária, nomeadamente através da utilização de bases de dados que permitam a avaliação das condições praticadas em operações entre entidades relacionadas.



MEDIDAS DE ÂMBITO OPERACIONAL

- 64 Incrementar o número de técnicos afetos à equipa de preços de transferência, quer na parte da inspeção, quer na unidade que negocia os APPT.
- 65 Utilizar novas fontes de informação na análise de risco dos contribuintes.
- 66 Desenvolver novos indicadores de risco para seleção de contribuintes.
- 67 Criar indicadores de incumprimento fiscal.
- 68 Introduzir a obrigatoriedade da análise do ficheiro SAF-T nas metodologias de inspeção.
- 69 Adaptar as metodologias existentes ao novo Sistema de Normalização Contabilística.
- 70 Criar monografias sectoriais para apoio à criação de novas metodologias de auditoria adaptadas aos diferentes sectores de atividade.
- 71 Desenvolver metodologias de auditoria específicas para os diferentes sectores de atividade.
- 72 Desenvolver metodologias de inspeção adaptáveis à dimensão das entidades inspecionadas.
- 73 Criar metodologias adaptadas à monitorização e controlo das obrigações declarativas e de pagamento.
- 74 Intensificar o uso das técnicas de auditoria assistidas por computador.
- 75 Desenvolver metodologias baseadas em técnicas de auditoria forense com o objetivo de detetar fraudes que visam omitir registos de vendas (através dos designados “zappers” ou “phantom-ware”) ou registos paralelos de contabilidade.
- 76 Reforçar as competências da inspeção tributária em auditorias em ambientes informatizados.
- 77 Introduzir melhorias no sistema de monitorização que, a par do estudo detalhado da evolução do número e valor dos pedidos de reembolsos de IVA, contemple uma avaliação de risco.
- 78 Aperfeiçoar as validações efetuadas em momento de submissão dos pedidos de reembolso do IVA.
- 79 Atribuir um carácter mais dinâmico aos critérios da matriz de risco, de forma a refletir em tempo as principais situações de risco detetadas.
- 80 Melhorar a Infraestrutura tecnológica, de forma a tornar mais eficiente a capacidade de resposta do sistema (redução do tempo de resposta).
- 81 Renovar o *hardware*, quer nos Serviços Centrais, quer nos Serviços Regionais da Inspeção.
- 82 Desmaterializar progressivamente o processo de inspeção tributária.



MEDIDAS DE ÂMBITO OPERACIONAL

- 83** Adaptar as ferramentas existentes às novas realidades e propostas apresentadas no Plano Estratégico para 2012-2014.
- 84** Garantir a disponibilização de forma atempada e fiável da totalidade das fontes de informação da administração tributária nos sistemas de informação da IT.
- 85** Reduzir o limite do valor a partir do qual os sujeitos passivos estão obrigados a entregar os mapas recapitulativos de clientes e fornecedores.
- 86** Assegurar o registo e divulgação dos mecanismos de fraude e correspondentes formas de deteção na respetiva base de dados.
- 87** Criar um repositório de ficheiros SAF-T.
- 88** Incrementar a divulgação das informações com interesse doutrinal e, em particular, as informações vinculativas, implementando mecanismos de pesquisa eficientes.
- 89** Reforçar a utilização da informação disponível, quer em momento de submissão das declarações dos contribuintes, quer posteriormente, através de liquidações oficiosas ou adicionais, reduzindo-se assim os custos do controlo fiscal e libertando recursos da inspeção para casos mais complexos.
- 90** Consolidar uma estratégia na direção de um ambiente de janela única, interligando os múltiplos sistemas de dados e de informações de risco da administração tributária e aduaneira.
- 91** Reforçar a capacidade de processamento de informação aduaneira, de forma harmonizada e centralizado, no Centro Nacional de Análise de Risco, recorrendo-se a técnicas automatizadas de processamento de dados.
- 92** Implementar um sistema de informação, em matéria de contencioso tributário, que permita aos serviços de inspeção conhecer as alterações aos valores inicialmente corrigidos e, em consequência, avaliar a qualidade da sua intervenção.
- 93** Privilegiar e facilitar o contacto entre os Representantes da Fazenda Pública e os técnicos que procederam à ação inspetiva, promovendo a sua intervenção no processo.
- 94** Criar equipas regionais de planeamento e coordenação para ligação com os serviços centrais e equipas locais.
- 95** Organizar as Equipas de Inspeção em função de sectores de atividade económica.
- 96** Criar equipas especializadas na realização de controlos preventivos.
- 97** Criar um serviço para os grandes contribuintes, constituído como interlocutor único que, a par da função de inspeção, deve integrar, progressivamente, as funções atualmente desempenhadas pelas áreas de gestão, justiça e cobrança.
- 98** Reforçar os efetivos afetos à Inspeção Tributária com competências em áreas de grande complexidade, bem como os efetivos afetos à Direção de Serviços de Inspeção da Fraude e Ações Especiais (DSIFAE) com competências para operações antifraude e para ações especiais.



MEDIDAS DE ÂMBITO OPERACIONAL

- 99** Desenvolver programas de formação internos e externos que permitam o desenvolvimento de capacidades de atuação em áreas específicas de intervenção, nomeadamente no âmbito das contraordenações e crimes aduaneiros.
- 100** Desenvolver programas de formação internos e externos que permitam o desenvolvimento de capacidades de atuação em áreas específicas de intervenção, nomeadamente no âmbito aduaneiro.

MEDIDAS DE ÂMBITO INSTITUCIONAL

- 101** Efetuar um levantamento exaustivo da informação relevante em termos fiscais relacionada com o exercício de atividades económicas diversas, disponível em organismos públicos e privados, e definição caso a caso da forma de comunicação à administração tributária dessa informação.
- 102** Efetuar uma revisão criteriosa das obrigações de terceiros.
- 103** Atualizar progressivamente o Ficheiro Normalizado de Exportação de Dados (SAF-T) para versão mais atual do modelo OCDE, designadamente através da adoção do módulo Financeiro (Pagamentos e Recebimentos) e dos módulos de Ativos Fixos, Inventários e Processamento de Salários.
- 104** Reforçar os mecanismos de troca de informações a introduzir nos Protocolos às Convenções de Dupla Tributação com a Suíça e o Luxemburgo.
- 105** Reforçar significativamente a rede de novas Convenções para eliminar a dupla tributação.
- Reforçar significativamente às ações conjuntas, de natureza preventiva e prospetiva, a realizar com outras entidades, designadamente:
- ✓ Polícia Judiciária (PJ)
 - ✓ Inspeção dos Centros Regionais de Segurança Social (ISS),
 - ✓ Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana (BF-GNR),
 - ✓ Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE),
 - ✓ Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF),
 - ✓ Polícia de Segurança Pública (PSP).
- 106**
- 107** Reforçar a cooperação e atuação com a Polícia Judiciária, tendo em vista o combate à criminalidade organizada.
- 108** Desenvolver, a nível central, um plano de atuação entre as várias entidades e que definirá os critérios de risco e sectores de atividade prioritários, de modo a proporcionar uma atuação concertada que permita atingir os objetivos estabelecidos.
- 109** Intensificar a troca de informação em matéria de IVA, no âmbito do Regulamento (CE) nº1798/2003 do Conselho, de 7 de outubro de 2003.



MEDIDAS DE ÂMBITO INSTITUCIONAL

110 Incrementar a cooperação com as administrações tributárias dos Estados membros da União Europeia tornando-a mais eficiente.

Promover e intensificar assistência mútua administrativa com a Agência Estatal de Administração Tributária de Espanha nos termos do Acordo celebrado em Outubro de 2006, através de:

- 111**
- ✓ Reforço da cooperação entre os serviços fiscais da zona transfronteiriça luso-espanhola.
 - ✓ Troca direta de informações de natureza fiscal, de âmbito transfronteiriço, cujo conhecimento seja considerado útil para efeitos de tributação em qualquer dos dois Estados signatários.

112 Participar em operações aduaneiras conjuntas, de iniciativa nacional, comunitária (Comissão Europeia ou Conselho) ou internacional (Organização Mundial das Alfândegas), focados em áreas ou sectores de maior risco.

MEDIDAS DO ÂMBITO DO RELACIONAMENTO COM O CONTRIBUINTE

113 Implementar um sistema de análise das decisões judiciais cuja matéria contestada resulte de liquidações adicionais promovidas pela Inspeção Tributária, divulgando as consequentes recomendações à Inspeção Tributária.

114 Criar um sistema de apoio à fundamentação, tendo em vista uma melhoria da qualidade da fundamentação e uma harmonização de atuação, nomeadamente através da elaboração de metodologias de inspeção e estruturas de fundamentação relativamente às diversas matérias fiscais e/ou sectores de atividade.

115 Desenvolver mecanismos internos de controlo de qualidade ao nível do procedimento de inspeção, abrangendo as diversas fases da auditoria (planeamento, execução e relato), nomeadamente através da generalização da utilização de questionários de revisão de auditoria visando assegurar o cumprimento dos diversos formalismos relativos aos procedimentos de inspeção, o cumprimento das normas técnicas de auditoria e o adequado suporte, através da referência a doutrina e/ou jurisprudência, das correções mais complexas e/ou materialmente relevantes.

116 Disponibilizar o projeto de relatório e o relatório de inspeção ao sujeito passivo em ficheiro (formato pdf), através do Portal das Finanças, visando a redução dos custos de contexto.

117 Incrementar o número de técnicos especializados na análise de matérias fiscais mais complexas, tais como preços de transferência, tributação internacional ou aplicação de normas antiabuso.

118 Introduzir as necessárias alterações organizativas na resposta ao direito de audição.

119 Alargar o prazo para audição prévia, permitindo, nomeadamente nos casos de maior complexidade, a adequada preparação da resposta.

120 Divulgar as informações vinculativas por forma a permitir aos contribuintes conhecer atempadamente a interpretação e critérios da administração tributária como forma de prevenção de erros e incumprimentos involuntários.

Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 71 29 EMAIL gseaf@mf.gov.pt
www.portugal.gov.pt