



AT
autoridade
tributária e aduaneira

Plano Estratégico 2015-2019

Plano Estratégico 2015-2019

Autoridade Tributária e Aduaneira – Ministério das Finanças

Classificação: 010.05.01

*(Documento aprovado pelo Conselho de Administração da
Autoridade Tributária e Aduaneira a 2015/01/22)*



Rua da Prata nº 10
1149-027 Lisboa

URL: www.portaldasfinancas.gov.t

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
I. A AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA	4
Estrutura Orgânica	4
Visão	5
Missão	5
Atribuições	5
Valores	6
II. ORIENTAÇÕES POLÍTICAS	7
III. OBJETIVOS e ESTRATÉGIAS	10
OBJETIVO 1 – Garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do tax gap	11
1.1. Assegurar uma cobrança de receitas eficiente e fomentar a cobrança voluntária	11
1.2. Reforçar o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira e à economia paralela	13
1.3. Assegurar a proteção dos interesses financeiros da União Europeia	15
OBJETIVO 2 – Melhorar o serviço prestado ao contribuinte e aos operadores económicos, facilitando o cumprimento voluntário e apoiando a competitividade económica	17
2.1. Fortalecer a relação com o contribuinte	18
2.2. Contribuir para a simplificação e a eficiência do ordenamento jurídico-tributário português	20
2.3. Otimizar o equilíbrio entre a facilitação e o controlo do comércio	21
OBJETIVO 3 – Reestruturar e flexibilizar a organização tendo em vista a sua adequação à evolução constante do contexto envolvente	24
3.1. Reformular as estruturas organizativas e os processos de funcionamento	25
3.2. Qualificar e valorizar os recursos humanos, e otimizar a gestão da organização	27
3.3. Potenciar e reforçar a utilização das tecnologias de informação	29
OBJETIVO 4 – Reforçar a cooperação nacional e internacional a nível fiscal e aduaneiro e garantir a proteção nacional e da União Europeia	31
4.1. Promover a concretização de acordos internacionais, designadamente as Convenções para evitar a Dupla Tributação	32
4.2. Participar ativamente nas organizações nacionais, comunitárias e internacionais, e promover a cooperação técnica a nível fiscal e aduaneiro	33
4.3. Contribuir para a proteção e segurança nacional e da União Europeia	35

INTRODUÇÃO

O presente plano proporciona o enquadramento estratégico para a atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no quinquénio 2015-2019, assegurando a coerência e articulação das estratégias plurianuais com os programas, planos e iniciativas e reforçando uma avaliação contínua do desempenho da AT.

Este documento encontra-se estruturado em três secções: a primeira secção identifica o enquadramento institucional da AT, apresentando brevemente a sua orgânica atual, a visão, a missão, as atribuições e os valores; a segunda secção apresenta as orientações políticas que enquadraram este plano; e a terceira secção apresenta os objetivos estratégicos da AT, explicitando as estratégias a seguir e as medidas a adotar.

I. A AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

Estrutura Orgânica

A Autoridade Tributária e Aduaneira, abreviadamente designada por AT, cuja estrutura orgânica foi aprovada no decreto-lei nº118/2011 de 15 de Dezembro, é um serviço central do Ministério das Finanças, integrado na administração direta do Estado e dotado de autonomia administrativa. A AT dispõe de unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, designadas por direções de finanças e alfândegas, e de âmbito local, designadas por serviços de finanças, delegações e postos aduaneiros.

É dirigida por um diretor-geral, diretamente coadjuvado por 12 subdiretores-gerais, exercendo o diretor-geral cargo de direção superior do 1.º grau e os subdiretores cargos de direção superior do 2.º grau. São ainda cargos de direção superior de 2.º grau o diretor do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, o diretor da Unidade de Grandes Contribuintes e os diretores de finanças de Lisboa e Porto. As demais direções de finanças e as alfândegas são dirigidas, respetivamente, por diretores de finanças e diretores de alfândegas, que exercem cargos de direção intermédia. É ainda órgão da AT o Conselho de Administração da Autoridade Tributária e Aduaneira, abreviadamente designado por CAAT, que possui competências decisórias e consultivas, sendo constituído pelo diretor-geral, que preside, pelos subdiretores-gerais, pelo diretor do Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, pelo diretor da Unidade dos Grandes Contribuintes e pelos diretores de finanças de Lisboa e do Porto.

Visão

A AT será uma organização resiliente, capaz de responder com sucesso aos constantes desafios que enfrenta, graças à qualidade do seu capital humano e tecnológico, constituindo uma referência no seio da administração pública portuguesa pela prestação de um serviço público de qualidade e possuindo um padrão de desempenho ao nível das melhores administrações fiscais e aduaneiras internacionais.

Missão

A AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia, e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.

Atribuições

A AT prossegue as seguintes atribuições:

- ◆ Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, dos direitos aduaneiros e demais tributos que lhe incumbe administrar, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de pessoas coletivas de direito público;
- ◆ Exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições;
- ◆ Exercer a ação de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais;
- ◆ Assegurar a negociação técnica e executar os acordos e convenções internacionais em matéria tributária e aduaneira, cooperar com organismos europeus e internacionais e outras administrações tributárias e aduaneiras, e participar nos trabalhos de organismos europeus e internacionais especializados no seu domínio de atividade;
- ◆ Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de caráter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas;

- ◆ Desenvolver e gerir as infraestruturas, equipamentos e tecnologias de informação necessários à prossecução das suas atribuições e à prestação de apoio, esclarecimento e serviços de qualidade aos contribuintes;
- ◆ Realizar e promover a investigação técnica e científica no domínio tributário e aduaneiro, tendo em vista o aperfeiçoamento das medidas legais e administrativas, a qualificação permanente dos recursos humanos, bem como o necessário apoio ao Governo na definição da política fiscal e aduaneira;
- ◆ Informar os contribuintes e os operadores económicos sobre as respetivas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
- ◆ Assegurar o licenciamento do comércio externo dos produtos tipificados em legislação especial e gerir os regimes restritivos do respetivo comércio externo.

Valores

◆ Ética Organizacional

A AT garante, tanto aos contribuintes e agentes económicos com os quais se relaciona, como aos seus colaboradores, um relacionamento assente em princípios de justiça e equidade.

◆ Transparência

A AT disponibiliza toda a informação relativa ao relacionamento fiscal e aduaneiro que mantém com os cidadãos, sociedades e outros tipos de pessoas coletivas, de forma aberta, clara e em tempo oportuno, a todos os interessados que, nos termos da lei, tenham direito a aceder a essa mesma informação.

◆ Imparcialidade

A AT relaciona-se com os contribuintes de forma objetiva e imparcial, tendo sempre presente que todos os cidadãos são iguais perante a lei.

◆ Responsabilização

A AT garante a prestação de contas da sua atividade e desempenho a todos os cidadãos, disponibilizando publicamente essa informação.

◆ Colaboração

A AT colabora com outros organismos nacionais e internacionais na prossecução do interesse público e presta aos cidadãos um serviço eficaz e adequado.

◆ **Profissionalismo**

A AT presta aos cidadãos um serviço de elevado nível técnico assente no domínio, pelos seus colaboradores, de um leque diversificado de competências.

◆ **Inovação**

A AT adota uma atitude aberta e recetiva à inovação, promovendo tanto o desenvolvimento de novos instrumentos de trabalho e gestão, como a divulgação do conhecimento e das melhores práticas das administrações tributárias e aduaneiras internacionais.

II. ORIENTAÇÕES POLÍTICAS

O plano estratégico da AT encontra-se alinhado com as Grandes Opções do Plano para 2015, definidas pelo XIX Governo Constitucional, que enunciam a estratégia de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas. Nas Grandes Opções do Plano para 2015 são ainda apresentadas as iniciativas conducentes à transformação estrutural da economia portuguesa, bem como as medidas setoriais prioritárias, respeitando o caminho que assegura a sustentabilidade das finanças públicas e a promoção contínua das políticas de solidariedade, cidadania, justiça, segurança, política externa e de defesa nacional.

Para o ano de 2015, a política fiscal terá quatro vetores fundamentais: (i) a concretização da reforma da tributação das pessoas singulares; (ii) a concretização da reforma da fiscalidade verde; (iii) o alargamento da rede de convenções para evitar a dupla tributação; e (iv) a implementação de um novo Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio de 2015-2017.

i) Concretização da reforma da tributação das pessoas singulares

A política fiscal é um dos instrumentos escolhidos para promover o crescimento económico e de investimento. Em 2015, o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) irá ser sujeito a uma reforma, tal como ocorreu em 2014 relativamente ao imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC).

Esta reforma do IRS tem por base três pilares: i) Proteção da família, tendo nomeadamente em consideração a importância da natalidade, de forma a contribuir para a inversão do atual défice

demográfico na sociedade portuguesa; ii) Promoção da mobilidade social, com o objetivo de valorizar o trabalho, o mérito e o esforço; e iii) Simplificação do imposto, reduzindo as obrigações declarativas dos contribuintes e facilitando o seu cumprimento, em linha com as melhores práticas internacionais.

ii) Reforma da fiscalidade verde

A reforma da fiscalidade verde deverá contribuir para a eco-inovação e a eficiência na utilização dos recursos, para a redução da dependência energética do exterior e a indução de padrões de produção e consumo mais sustentáveis, bem como fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, num contexto de neutralidade do sistema fiscal, de simplificação de procedimentos e de competitividade económica.

Deste modo, esta reforma assenta na promoção da simplificação do sistema de tributação ambiental e energética e revisão das respetivas bases legais, de forma a promover a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a eficiente utilização dos recursos, no âmbito de um modelo de crescimento sustentado mais eficaz.

iii) Alargamento da rede de convenções para evitar a dupla tributação celebradas com outros Estados

Com o objetivo de aumentar a competitividade do sistema fiscal português, a política fiscal internacional irá ser reformulada, procedendo-se ao alargamento significativo da rede de convenções para evitar a dupla tributação. Neste contexto, constituem objetivos primordiais a celebração e renegociação de convenções para evitar a dupla tributação com países que representem «mercados prioritários» para as empresas portuguesas, de forma a eliminar ou reduzir significativamente os obstáculos à sua internacionalização e promover o investimento estrangeiro em Portugal.

iv) Implementação de um Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio de 2015-2017

O reforço do combate à fraude e à evasão fiscais continuará a ser uma prioridade da política fiscal no ano de 2015. Neste sentido, irá ser implementado o novo Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras, aplicável ao triénio 2015-2017, cujo objetivo prioritário assenta no

reforço da eficácia do combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

O plano otimiza as ações de controlo da inspeção tributária e aduaneira, destinadas a produzir um efeito económico direto (a correção e a penalização dos incumprimentos), um efeito diferido (melhoria do comportamento tributário do incumpridor) e ainda um forte efeito induzido na sociedade de que os incumprimentos serão penalizados, contribuindo assim para um acréscimo dos níveis de cumprimento voluntário.

III. OBJETIVOS e ESTRATÉGIAS

OBJETIVO 1. Garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do tax gap

Estratégias

- 1.1 Assegurar uma cobrança de receitas eficiente e fomentar a cobrança voluntária
- 1.2 Reforçar o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira e à economia paralela
- 1.3 Garantir a proteção dos interesses financeiros da União Europeia

OBJETIVO 2. Melhorar o serviço prestado aos contribuintes e operadores económicos, facilitando o cumprimento voluntário e apoiando a competitividade económica

Estratégias

- 2.1 Fortalecer a relação com o contribuinte
- 2.2 Contribuir para a simplificação e a eficiência do ordenamento jurídico-tributário português
- 2.3 Otimizar o equilíbrio entre a facilitação e o controlo do comércio internacional

OBJETIVO 3. Reestruturar e flexibilizar a organização tendo em vista a sua adequação à evolução constante do contexto envolvente

Estratégias

- 3.1 Reformular as estruturas organizativas e os processos de funcionamento da AT
- 3.2 Qualificar e valorizar os recursos humanos, e otimizar a gestão da organização
- 3.3 Potenciar e reforçar a utilização das tecnologias de informação

OBJETIVO 4. Reforçar a cooperação nacional e internacional a nível fiscal e aduaneiro e garantir a proteção nacional e da União Europeia

Estratégias

- 4.1 Promover a concretização de acordos internacionais, designadamente as Convenções para evitar a Dupla Tributação
- 4.2 Participar ativamente nas organizações nacionais, comunitárias e internacionais, e promover a cooperação técnica a nível fiscal e aduaneira
- 4.3 Contribuir para a proteção e segurança nacional e da União Europeia

OBJETIVO 1 – Garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do tax gap

Para alcançar este objetivo é fundamental a implementação de estratégias direcionadas para o constante aumento dos níveis de cumprimento voluntário, por um lado, apoiando e facilitando o cumprimento e, por outro lado, reduzindo as oportunidades de evasão fiscal e aduaneira e melhorando a eficiência da AT.

Neste contexto, o reforço do serviço de apoio prestado ao contribuinte constitui uma ferramenta fundamental para ajudar os contribuintes a evitar erros não intencionais. O fornecimento de apoio e informação clara e precisa em momento anterior ao do cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras reduz a necessidade de contactos posteriores, possibilitando que a AT dirija os seus recursos inspetivos e sancionatórios para os contribuintes que intencionalmente não cumprem as suas obrigações.

A AT continuará a melhorar a reengenharia dos procedimentos de cobrança e de inspeção, e investir em tecnologia, visando ganhos de eficiência e melhor redirecionamento dos esforços de inspeção. Esses ganhos de eficiência possibilitarão melhores resultados e maior cobertura da atividade de inspeção, e a redução dos custos de cumprimento.

À AT compete igualmente assegurar o controlo da fronteira externa e por conseguinte garantir o bom funcionamento da União Aduaneira, decorrendo também a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da EU através da correta aplicação da legislação europeia.

Assim, definem-se as seguintes estratégias para a consecução deste objetivo:

- 1.1 Assegurar uma cobrança de receitas eficiente e fomentar a cobrança voluntária
- 1.2 Reforçar o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira e à economia paralela
- 1.3 Garantir a proteção dos interesses financeiros da União Europeia

1.1. Assegurar uma cobrança de receitas eficiente e fomentar a cobrança voluntária

A AT promoverá o cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras por parte de todos os cidadãos e empresas, para assegurar uma cobrança de receitas eficiente e um cumprimento tempestivo das obrigações fiscais.

Assumirá como desafio uma mudança de paradigma deixando de focalizar a sua atuação na repressão e sancionamento do incumprimento, para apostar ativamente no apoio e promoção do cumprimento voluntário, sem desconsiderar contudo, a eficácia do procedimento de sancionamento das infrações fiscais relativas a contraordenações e crimes fiscais, como indutora do cumprimento voluntário dos contribuintes e consequentemente da receita.

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

Para a concretização deste desafio contribuirá:

- ◆ A célere atualização dos dados de atividade dos contribuintes, possibilitada pelo crescente débito de informação periodicamente recebida;
- ◆ O estímulo ao mecanismo de “compensação a pedido”, previsto no art.º 90º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, como forma de simplificação do procedimento de cobrança voluntária;
- ◆ A criação de condições facilitadoras da comunicação com o contribuinte, alargando a utilização de caixas postais eletrónicas;
- ◆ A operacionalização de um novo Regulamento da Cobrança que simplifique e normalize os procedimentos de cobrança dos impostos administrados pela AT.

Não obstante, a eficácia da cobrança coerciva deverá continuar a ser assegurada, concorrendo para esse desiderato:

- ◆ A constituição de um Plano de Redução dos Impedimentos Processuais e de Impulso da Cobrança Coerciva com o objetivo de detetar constrangimentos processuais ao nível da execução fiscal, apresentar medidas para a sua correção e fazer o acompanhamento das mesmas;
- ◆ A análise de risco acrescido de incumprimento fiscal, correspondendo a um modelo de sinalização antecipada (dois anos) de risco financeiro e fiscal geral;
- ◆ O estudo do perfil dos devedores em execução fiscal, visando dotar a AT de um estudo pormenorizado sobre o comportamento dos devedores, designadamente quanto à origem das suas

dívidas, regularidade da ocorrência de dívidas, tempos médios de permanência no estado de devedor, tipo de atividade desenvolvida e tipo de relações com outros contribuintes; e

- ◆ A segmentação dos devedores em execução fiscal o que permitirá determinar a existência, ou não, de grupos diferenciados com comportamentos homogêneos (cluster), e desta forma estabelecer medidas de atuação dirigidas a grupos específicos.

Um contencioso administrativo que dirima com celeridade as questões colocadas pelos contribuintes, bem como a qualidade das decisões proferidas, que evitem o prosseguimento desnecessário dos processos pela via judicial constituem, igualmente, pilares fundamentais para evitar desvios na arrecadação de receitas. O estudo das causas geradoras do contencioso e adoção de medidas tendentes a diminuir o grau de litigiosidade constituem estratégias fundamentais a seguir neste domínio.

1.2 Reforçar o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira e à economia paralela

A atuação da AT, através da sua função inspetiva tributária e aduaneira, será exercida numa perspetiva complementar das estratégias de indução ao cumprimento voluntário, procurando corrigir situações de incumprimento recorrente, não evitadas por estas estratégias, exercendo um efeito pedagógico sobre os contribuintes, que incentive à regularização voluntária das omissões verificadas e aumente a perceção do risco e dos custos associados ao não cumprimento.

O reforço do combate à fraude continuará a ser uma prioridade da AT, focalizando-se na intensificação do combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal. Serão intensificados a identificação, deteção e combate às condutas fraudulentas facilitadas pela globalização da economia, à prática de operações ilícitas e aos esquemas de planeamento fiscal abusivo.

De igual modo, a AT continuará a desempenhar 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.

Uma maior perceção e avaliação do risco de incumprimento conduzirão a uma maior precisão na deteção das situações e a maior eficácia na atuação da AT.

A estratégia a seguir assentará nos seguintes pilares:

- ◆ Aperfeiçoamento das competências profissionais, adoção de abordagens inovadoras e agilização de procedimentos;

- ◆ Detecção de áreas de alto risco de incumprimento e estabelecimento de prioridades, aplicando métodos analíticos de investigação;
- ◆ Diminuição do incumprimento fiscal, otimizando o potencial de sinergias de informação, entre as áreas tributária e aduaneira da AT, bem como a partilha do conhecimento com outras administrações fiscais e aduaneiras e a outras entidades da administração pública.

O aperfeiçoamento das competências profissionais, adoção de abordagens inovadoras e simplificação de procedimentos será alcançado através de várias medidas, designadamente:

- Aumento do número de colaboradores afetos à inspeção tributária e aduaneira e reforço da sua formação profissional, designadamente, em áreas de especial complexidade;
- Otimização dos sistemas de informação de apoio à inspeção, no sentido de garantir a sua interligação com os restantes sistemas da AT e o incremento das fontes de informação internas e externas, visando um cruzamento de dados mais eficiente e a deteção de situações de incumprimento;
- Desenvolvimento de ferramentas de auditoria que automatizem testes substantivos, com recurso aos ficheiros 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.
- Aposta na qualidade dos atos praticados com a continuação do desenvolvimento do SIAAP- Sistema de Avaliação dos Atos Processuais, concebido como repositório integrado de informação sobre o contencioso administrativo e judicial que irá incluir, através da associação do contencioso ao processo de liquidação, dados sobre todo o ciclo da vida da gestão de impostos, desde a sua origem até ao trânsito em julgado administrativo e judicial dos processos de contencioso, tramitados nos sistemas da AT.

A deteção de áreas de alto risco de incumprimento e a definição de prioridades, aplicando métodos analíticos e investigação, na área de inspeção tributária e aduaneira, será operacionalizado designadamente através de:

- Identificação dos setores e categorias de contribuintes e operadores económicos mais sensíveis em termos de evasão e fraude fiscal e aduaneira, tipificação dos riscos e otimização das metodologias de atuação para as áreas/setores/grupos profissionais identificados;
- Desenvolvimento de ferramentas de segmentação de contribuintes e operadores económicos, baseadas no modelo de negócio, recorrendo a técnicas de análise preditiva e a novas tecnologias;

- Implementação de um sistema de deteção de fraude a partir da informação disponível no sistema e-fatura e e-circulação, e intensificação do controlo dos programas de faturação certificados pela AT, visando a identificação de software fraudulento e consequente revogação de certificados;
- Identificação de esquemas de planeamento fiscal abusivo e dos respetivos promotores, e intensificação do controlo de operações financeiras entre empresas relacionadas a nível nacional e internacional;
- Reforço da capacidade de realizar controlos com recurso a análises laboratoriais de confirmação da correta classificação pautal;
- Desenvolvimento de estratégias de controlo da intermediação nas aquisições intracomunitárias;
- Aperfeiçoamento e alargamento do sistema de seleção automático de declarações aduaneiras.

A diminuição do incumprimento fiscal, através da otimização do potencial de sinergias de informação, entre as áreas tributária e aduaneira, bem como a partilha do conhecimento com outras administrações fiscais e aduaneiras e a outras entidades da administração pública, será dinamizada através de:

- Intensificação da colaboração e coordenação pela AT nos casos de fraude fiscal e aduaneira de maior complexidade com abrangência nacional;
- Reforço da cooperação existente entre a AT e o Ministério Público, em particular na investigação para obtenção de provas dos ilícitos em investigações em que a AT intervenha como órgão de polícia criminal;
- Estabelecimento de protocolos com entidades públicas e entidades representativas de ordens profissionais para obtenção, de forma sistemática, de informação relevante para o controlo dos operadores económicos;
- Intensificação do recurso aos mecanismos europeus e internacionais em matéria de troca de informações de natureza fiscal e aduaneira, e a outros instrumentos de cooperação internacional como convenções para evitar a dupla tributação, protocolos e cooperação administrativa e controlos multilaterais.

1.3 Assegurar a proteção dos interesses financeiros da União Europeia

À AT compete assegurar o controlo da fronteira externa e, por conseguinte, garantir o bom funcionamento da União Aduaneira. Da prossecução deste objetivo decorre também a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE, o que será assegurado através da correta aplicação da legislação europeia,

nomeadamente para determinar corretamente a dívida aduaneira, garantir mecanismos adequados de controlo das mercadorias em trânsito e do combate à fraude, com identificação das áreas de risco prioritárias, e recorrendo aos mecanismos de troca de informação.

A AT pretende continuar a minimizar as situações de responsabilização financeira do Estado Português perante o orçamento comunitário, através do aumento da eficácia dos diversos serviços da AT (alfândegas e serviços de finanças) intervenientes na colocação à disposição da Comissão Europeia dos Recursos Próprios Tradicionais.

Neste âmbito, serão adotadas as seguintes medidas:

- Substituição integral do atual Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA), através da entrada em produção do projetado Sistema de Liquidação Aduaneira (SLA), tendo em vista a maior eficácia em termos da contabilização dos Recursos Próprios Tradicionais e o cabal cumprimento do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 em aplicação da chamada Decisão dos Recursos Próprios (Decisão n.º 2007/436/CE, Euratom, do Conselho);
- Através da entrada em produção do SLA é também expetável uma atualização do atual “SCA – Garantias”, permitindo uma mais eficaz gestão das garantias aduaneiras;
- Aperfeiçoamento contínuo do novo sistema de tratamento automático das declarações aduaneiras de importação (STADAIMP) que possibilitará a liquidação automática de todos os tributos devidos, alargando o universo dos direitos de importação e passando a calcular os direitos anti-dumping e de compensação, assegurando ainda o cálculo dos montantes a garantir para salvaguardar eventuais dívidas aduaneiras que possam vir a constituir-se;
- Interligação do STADAIMP com o Sistema das Declarações Sumárias (SDS), de forma a reforçar o controlo das mercadorias apresentadas à alfândega e a sua declaração nos prazos legais.

OBJETIVO 2 – Melhorar o serviço prestado ao contribuinte e aos operadores económicos, facilitando o cumprimento voluntário e apoiando a competitividade económica

O reforço do apoio e a promoção do cumprimento voluntário é uma das principais linhas estratégicas de atuação da AT no próximo quinquénio. O apoio ao cumprimento voluntário visa prestar aos contribuintes um serviço de informação que reduza, ou mesmo elimine, a ocorrência de incumprimento das obrigações fiscais resultantes de situações de desconhecimento, esquecimento ou mera negligência. A AT desenvolverá estratégias segmentadas de promoção do cumprimento voluntário dirigidas a segmentos ou categorias de contribuintes, destacando-se a implementação de um novo modelo de relacionamento com os grandes contribuintes. A AT promoverá o fornecimento de um serviço mais eficiente e eficaz através de novas ferramentas, criando meios eletrónicos facilitadores do cumprimento.

Para facilitar o cumprimento voluntário e apoiar a competitividade económica, a AT irá identificar e propor medidas de simplificação administrativa e legislativa relativamente ao sistema fiscal português. Esta simplificação permitirá melhorar a compreensão da legislação fiscal por parte dos contribuintes, reduzir as oportunidades para evasão fiscal e aduaneira e facilitar à AT prosseguir a sua missão de administração dos impostos e direitos aduaneiros.

A AT tem igualmente um papel preponderante no controlo e gestão do comércio internacional, como potenciador da redução dos obstáculos ao comércio e ao investimento internacional, a par da necessidade reforçada de assegurar a proteção e a segurança nas fronteiras externas da Comunidade.

Estabelecem-se como estratégias associadas a este objetivo:

- 2.1 Fortalecer a relação com o contribuinte
- 2.2 Contribuir para a simplificação e a eficiência do ordenamento jurídico-tributário português
- 2.3 Otimizar o equilíbrio entre a facilitação e o controlo do comércio internacional

2.1 Fortalecer a relação com o contribuinte

O reforço do apoio e a promoção do cumprimento voluntário é uma das principais linhas estratégicas de atuação da AT no próximo quinquénio. Neste contexto, a AT aposta no contato com os contribuintes por sua própria iniciativa, fomentando, promovendo, divulgando e incentivando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

Apoio ao cumprimento voluntário

O apoio ao cumprimento voluntário é realizado através de um conjunto de funcionalidades destinadas a prestar aos contribuintes um serviço de informação que tendencialmente elimine todas as ocorrências de incumprimento das obrigações fiscais resultantes de situações de desconhecimento, esquecimento ou mera negligência. Uma parte muito significativa das infrações praticadas pelos contribuintes resulta dessas causas, o que é revelado pelo fato de mais de 70% das coimas cobradas pela AT derivarem de situações de cumprimento espontâneo mas fora de prazo.

Dentro deste programa, a AT prestará aos contribuintes um serviço de alertas, no decorrer do prazo para o cumprimento das obrigações fiscais, disponibilizando a informação necessária para o seu regular cumprimento.

Na disponibilização dessa informação e na emissão desses alertas, a AT utilizará os diversos canais de comunicação de que dispõe, nomeadamente o Portal das Finanças, a comunicação eletrónica via *mail* e Via CTT e as ações de *out-bond*, mediante utilização de contatos telefónicos.

Promoção do cumprimento voluntário

A AT desencadeará por sua iniciativa, ações de promoção do cumprimento voluntário, nos seguintes domínios:

- Reversão de situações de incumprimento já consumadas, mas que ainda podem ser regularizadas voluntariamente pelos contribuintes;
- Ação sobre situações de risco (situações reveladoras de risco de incumprimento de cada contribuinte), efetuada mediante cruzamentos massivos de dados e recursos de *data mining* e de *big data*, utilizando-se modelos de análise e gestão de risco, que serão concebidos, desenvolvidos e estandardizados pela AT. Esta metodologia proporcionará um aumento de eficiência na relação com o contribuinte;

- Estratégias segmentadas de promoção do cumprimento voluntário, dirigidas a segmentos ou categorias de contribuintes. Incluem-se, neste domínio, as iniciativas de promoção da cidadania fiscal junto dos estabelecimentos de ensino no âmbito de protocolos a celebrar com o Ministério da Educação e com as Universidades.

Cidadania e educação

O cidadão, ao adotar comportamentos de cumprimento voluntário, contribui para a prossecução de um sistema fiscal mais justo, eficiente, equitativo e equilibrado. Deste modo, no sentido de impulsionar a consciência por parte dos cidadãos quanto à importância do seu papel no combate à evasão fiscal, a AT pretende promover iniciativas que visem o aumento desta consciência cívica.

Diminuição dos Custos de Cumprimento e dos Custos do Incumprimento

Uma administração tributária e aduaneira eficiente propicia não só, a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações fiscais, tanto para os contribuintes como para a própria administração, como também a diminuição dos custos associados ao incumprimento.

Tendo em vista alcançar esse desiderato, a AT pretende:

- ◆ Desenvolver o conceito de Janela Única Aduaneira, para que os operadores passem a efetuar todos os procedimentos aduaneiros necessários para o desalfandegamento das mercadorias num único ponto, apresentando a informação necessária uma única vez, o que, estando previsto no Código Aduaneiro da União e no Plano Estratégico Multianual das Alfândegas Eletrónicas, será um fator relevante na redução de custos de cumprimento e de contexto;
- ◆ Melhorar e simplificar a informação disponibilizada no Portal das Finanças, reduzindo a necessidade de contato direto para esclarecimento e resolução de situações por parte dos contribuintes;
- ◆ Implementar um novo modelo de relacionamento com os grandes contribuintes, fomentando:
 - A assistência pré-declarativa, que visa apoiar o contribuinte no cumprimento voluntário das suas obrigações fiscais e no exercício dos seus direitos, podendo materializar-se na decisão formal antecipada sobre a qualificação jurídico-tributária de operações realizadas com contingência fiscal, decorrente de incerteza quanto ao seu enquadramento para o cumprimento das obrigações declarativas, nos termos do art.º 12.º do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária (RCPIT);

- A autoavaliação e revisão dos riscos de cumprimento fiscal, que possibilitará que a AT, em conjunto com os contribuintes, identifique e avalie os riscos de cumprimento, no sentido de permitir a sua redução a níveis apropriadamente baixos e determine a necessidade de desenvolver outro tipo de procedimento adicional, designadamente em termos de análise declarativa ou de inspeção tributária;
- Os acordos prévios sobre preços de transferência (APPT), criando incentivos para que os contribuintes adiram a este processo, nomeadamente sensibilizando-os para as vantagens de celebração de um APPT através da discussão prévia dos riscos subjacentes, assim como reforçando a sua disponibilidade e competência técnica relativa aos pedidos de acordo;
- A supervisão colaborativa – *horizontal monitoring* – que consiste num nível de acompanhamento fiscal específico para os contribuintes considerados de baixo risco fiscal, sendo disponibilizado um gestor de contribuinte, e comprometendo-se a AT a resolver de forma célere os processos de caráter informativo ou de contencioso que oponham esse contribuinte à AT, e a simplificar ou dispensar os procedimentos de natureza inspetiva, privilegiando um relacionamento menos intrusivo.

2.2 Contribuir para a simplificação e a eficiência do ordenamento jurídico-tributário português

Serão identificadas e propostas medidas de simplificação administrativa e legislativa relativamente ao sistema fiscal português, designadamente:

Na área de gestão do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), a AT irá promover os seguintes análises e estudos com vista à tomada de decisão por parte da tutela:

- ◆ Alargamento do limiar da isenção de IVA prevista no art.º 53º do Código do IVA, à semelhança do que já vem acontecendo com outros Estados-Membros, (v.g. Bélgica aplica um limiar de 25 000 euros, a Croácia de 50 000 euros e a Roménia de 65 000 euros). A aplicação de um limiar mais elevado para o regime especial de isenção é considerada uma medida de simplificação suscetível de reduzir significativamente as obrigações das pequenas empresas em matéria de IVA, com a possibilidade de as mesmas continuarem a poder optar pelo regime normal de IVA nos termos do art.º 290.º da Diretiva 2006/112/CE;
- ◆ Reformulação do regime dos pequenos retalhistas, ponderando a sua revogação, dada a pouca expressão deste regime na economia do imposto sobre o valor acrescentado. Se, por um lado, o

imposto arrecadado ao abrigo deste regime não atinge valores significativos, por outro lado, os custos administrativos com a gestão do universo de sujeitos passivos por ele abrangidos não são negligenciáveis;

- ◆ Revisão do regime de restituição de IVA a viajantes residentes em países terceiros regulado pelo decreto-lei nº 295/87, de 31 de julho, tendo por base as orientações do relatório do grupo de trabalho constituído por despacho do Diretor-Geral da AT, de 8.11.2012, para estudar e avaliar as potencialidades da implementação de um sistema eletrónico de restituições de IVA a viajantes de países terceiros;
- ◆ Criação de entrepostos não aduaneiros, destinados a importadores referenciados, ou à introdução alternativa de medidas de simplificação relativas ao IVA devido na importação;
- ◆ Viabilidade de introdução no ordenamento nacional da figura dos grupos de IVA como medida de simplificação e de racionalização dos recursos das empresas;
- ◆ Racionalização das taxas reduzidas e das isenções nas operações internas.

Simultaneamente, na área de gestão dos impostos sobre o património, a AT irá:

- ◆ Rever o regime de liquidação do imposto único de circulação (IUC) com vista à simplificação, assegurando a certeza jurídica das relações tributárias;
- ◆ Rever o regime das isenções e desmaterializar o procedimento do pedido;
- ◆ Rever as exigências relativas à verificação das condições de concessão dos benefícios fiscais para as operações de reestruturação ou acordos de cooperação empresarial previstos no art.º 60º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

2.3 Otimizar o equilíbrio entre a facilitação e o controlo do comércio

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.

A situação geográfica de Portugal, a sua fronteira externa, em particular a extensa fronteira marítima (uma das maiores da Europa) que também é de entrada na União Europeia (UE), utilizando portos portugueses, justificam privilegiar os controlos aduaneiros sobre os movimentos de pessoas e mercadorias, especialmente os que tenham como origem os continentes americano e africano.

Só o reforço da cooperação, entreadjuada 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 UE.

Deste modo, a AT desenvolverá as seguintes estratégias:

- ◆ 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;
- ◆ Fomentar a redução de outros tipos de crimes normalmente associados à fraude fiscal, como o branqueamento de capitais, a venda de mercadoria roubada, o tráfico de estupefacientes, o contrabando e o financiamento de atividades criminosas perigosas, entre outras.

Na área aduaneira, a AT assumirá os compromissos decorrentes da implementação do Código Aduaneiro da União, e por conseguinte terá que implementar no período em causa os sistemas previstos no Plano Estratégico Plurianual das Alfândegas Eletrónicas da Comissão Europeia.

A mudança de paradigma de uma legislação assente em procedimentos manuais para um ambiente totalmente eletrónico, que a AT já vem prosseguindo há vários anos, irá facilitar o cumprimento das obrigações por parte dos operadores económicos, criando simultaneamente mecanismos que permitam um nível adequado de controlos, a fim de combater o comércio desleal e ilegal e apoiar o comércio legítimo.

Deste modo, o cumprimento do estabelecido no plano estratégico plurianual das alfândegas eletrónicas, cujo prazo de implementação é até 2020 é crucial para que a AT atinja o desiderato de simplificar, melhorando os controlos, dispondo de informação estruturada e de qualidade para reforçar o combate à fraude aduaneira e fiscal.

Igualmente a AT terá que assegurar a divulgação na pauta aduaneira, disponibilizada na intranet e na internet, das medidas aplicáveis na importação e/ou exportação de mercadorias classificadas num determinado código pautal, de elementos auxiliares à interpretação da informação constante da mesma e complementares a essa mesma informação, e a divulgação de outra informação relevante/necessária para o desalfandegamento de mercadorias.

Terá também que continuar a ser melhorada a integração no Sistema Integrado de Gestão da Informação Pautal (SIGIP) de medidas de restrição decorrentes de legislação comunitária e de legislação nacional não integrada na Pauta Integrada da Comunidade Europeia (TARIC), o que implicará a análise dos procedimentos visando a determinação do método de integração mais adequado para tornar possível a aplicação das medidas

em causa pelos Sistemas de Tratamento Aduaneiro da Declaração Aduaneira (STADAs) e para a sua divulgação na Pauta, e a determinação da classificação pautal das mercadorias abrangidas pelas mesmas de forma a possibilitar a integração das medidas necessárias nos códigos pautais em questão.

A AT continuará a melhorar o sistema relativo à emissão de informações pautais vinculativas (IPV), de modo a fornecer aos importadores e aos exportadores a segurança jurídica no que diz respeito à classificação pautal das mercadorias quando da importação ou exportação de mercadorias a partir da União Europeia e garantir a aplicação uniforme da legislação, em particular no que se refere à classificação pautal das mercadorias.

OBJETIVO 3 – Reestruturar e flexibilizar a organização tendo em vista a sua adequação à evolução constante do contexto envolvente

O sucesso da estratégia delineada neste plano dependerá, numa parte significativa, dos recursos da AT e da utilização eficiente e eficaz desses recursos. A AT pretende rever a estrutura da organização e os processos de funcionamento, reforçando a gestão da organização, e apostando nos colaboradores e na tecnologia.

Nesse sentido, a AT irá desenvolver projetos em diversos domínios: trabalho em rede, reorganização territorial e especialização dos recursos, reforçando a desmaterialização da documentação e dos processos, e privilegiando o canal internet na comunicação com o contribuinte. Paralelamente, a AT continuará a promover a qualificação e a divulgação do conhecimento dos seus colaboradores, e a reforçar as potencialidades da utilização das novas tecnologias.

Esta estratégia deverá proporcionar um acréscimo da capacidade de adaptação e evolução da AT, devendo estar preparada para proceder aos ajustamentos internos necessários para enfrentar com sucesso a evolução do contexto em que desenvolve a sua atividade, fortalecendo a eficiência e eficácia no cumprimento da sua missão.

Estabelecem-se como estratégias associadas a este objetivo:

- 3.1. Reformular as estruturas organizativas e os processos de funcionamento
- 3.2. Qualificar e valorizar os recursos humanos, e otimizar a gestão da organização
- 3.3. Potenciar e reforçar a utilização das tecnologias de informação

3.1 Reformular as estruturas organizativas e os processos de funcionamento

As administrações tributárias estão em interação permanente com os contribuintes, tendo que reagir, ajustar-se e atuar pró-ativamente com o meio envolvente. A adoção de uma postura flexível e pró-ativa implica que a AT seja capaz de:

- ◆ Adequar a sua rede de serviços às efetivas necessidades dos contribuintes e operadores económicos;
- ◆ Implementar mecanismos que permitam minorar o impacto da componente local de trabalho, criando condições que possibilitem dissociar a necessidade da presença física dos colaboradores da possibilidade de tramitação processual, permitindo assim uma afetação eficiente dos recursos humanos independentemente do local de trabalho.

Nessa linha, a AT irá desenvolver, nos próximos anos, projetos nos seguintes domínios: trabalho em rede, reorganização territorial e reforço da desmaterialização da documentação e dos processos, privilegiando simultaneamente o canal internet na comunicação com o contribuinte.

Trabalho em rede

Tradicionalmente, as administrações tributárias organizavam-se por áreas territoriais, sendo os seus recursos humanos especializados em função das respetivas áreas territoriais. O conhecimento dos contribuintes e a proximidade com os mesmos, têm sido os critérios mais importantes na organização dos recursos das administrações tributárias. Este modelo mostrou-se relativamente eficiente, e funcionou bem durante muitas décadas. A proximidade física dos contribuintes com os serviços era um fator muito importante para o cumprimento regular das obrigações fiscais e para o funcionamento regular das administrações tributárias. Porém, o funcionamento deste modelo exige custos elevados de administração, já que cada serviço repete de uma forma micro todas as funcionalidades das administrações tributárias em cada região e em cada local, e para o efeito, cada serviço deve dispor de especialistas em cada imposto e em cada função das administrações tributárias.

Na sociedade atual, a existência de condições que permitem o trabalho em rede, veio alterar este paradigma de organização das administrações tributárias. A possibilidade de os colaboradores trabalharem numa única plataforma informática, independentemente do local onde fisicamente se encontrem, permite que as equipas possam estar a funcionar de forma deslocalizada no mesmo processo e no mesmo documento, numa única plataforma, podendo operar a grande distância entre si, e conseqüentemente, as equipas já não têm que estar fisicamente próximas e os serviços já não são instalações físicas.

O trabalho em rede permite diminuir os custos de funcionamento da AT e aumentar substancialmente a qualidade dos serviços prestados, e associado a sistemas sofisticados de tratamento de dados, possibilitará aumentos significativos da eficácia e da eficiência do funcionamento da AT.

Reorganização territorial

Em face da transformação operada pelas novas tecnologias e pelo trabalho em rede, a reorganização territorial é uma exigência.

A flexibilização da estrutura orgânica da AT deverá conduzir a um aumento da eficiência e a uma redução dos custos de funcionamento, e, será concretizada através das seguintes medidas:

- ◆ Reavaliação da estrutura organizacional, a qual deverá evoluir em obediência às seguintes orientações: (i) reorganização territorial; (ii) ajustamento da repartição de competências entre serviços centrais, regionais e locais;
- ◆ Racionalização da distribuição dos locais de trabalho e aproveitamento das competências dos recursos humanos da organização.

Desmaterialização da documentação e dos processos

A AT promoverá a evolução das soluções de mobilidade e desmaterialização processual, contribuindo para o aumento da produtividade interna e facilitando a relação da AT com os contribuintes, operadores económicos e outros agentes.

A este nível a AT pretende implementar e reforçar várias ferramentas de gestão, tais como o sistema de Gestão de Processos e Serviços (GPS) e o sistema de Customer Relationship Management (CRM), e irá privilegiar o canal internet na comunicação com o contribuinte.

Por um lado, o sistema GPS, ao proporcionar a ligação em rede, tanto a nível horizontal como a nível vertical, permitirá que, uma vez instaurado um processo, o mesmo circule dentro da AT de forma completamente desmaterializada. A AT poderá, assim, obter poupanças relevantes, através da redução do consumo de papel e de consumíveis, utilizados para a impressão dos documentos, dos tempos de espera de impressão, da carga do sistema, dos custos com comunicação, etc.

Por outro lado, a implementação do sistema de CRM, ao racionalizar o atendimento na AT, vai dispensar a ocupação dos recursos nas respostas a dar aos contribuintes, uma vez que o sistema permite a concentração,

num único ponto de entrada (e-balcão), de todo o atendimento a um mesmo contribuinte, evitando que este se dirija a vários serviços e a vários níveis hierárquicos, e garantindo uma resposta única com mais eficiência.

O canal internet será assim reforçado como interface preferencial de comunicação da AT com os contribuintes, adequando o seu site - Portal das Finanças - às necessidades de todos os segmentos dos contribuintes, para abranger um universo mais vasto.

3.2 Qualificar e valorizar os recursos humanos, e otimizar a gestão da organização

Aumentar a qualificação dos colaboradores desenvolvendo políticas de formação alinhadas com a prossecução da sua missão e com os objetivos estratégicos da AT, e construir e implementar sistemas de informação avançados, que suportem progressivas melhorias de eficiência e produtividade continuará a ser um dos desafios da AT.

Qualificar e valorizar os recursos humanos

A AT continuará a valorizar a promoção da qualificação e a divulgação do conhecimento dos seus colaboradores, utilizando as potencialidades das novas tecnologias.

Esta estratégia deverá proporcionar um acréscimo da capacidade de adaptação e evolução da AT, preparando os seus colaboradores para os ajustamentos internos, designadamente as reestruturações organizativas e dos processos de funcionamento, que permitam enfrentar com sucesso a evolução do contexto externo no qual a AT desenvolve a sua atividade.

Neste sentido, será promovida a requalificação adequada dos colaboradores. Adicionalmente será avaliada a possibilidade de serem estabelecidos protocolos com Universidades para iniciativas ou projetos partilhados.

A forma como se perspetiva a evolução da organização, acima referida, a evolução demográfica dos seus recursos humanos e a aposta em curso na tecnologia conduz-nos à necessidade de apostar decisivamente na gestão por competências – identificação de perfis, funções e competências - onde o desenvolvimento das pessoas e das equipas é feito em articulação com a gestão de recursos humanos e através das várias formas de qualificação formal e informal.

A AT assumiu o compromisso de adotar o Quadro Europeu de Competências Aduaneiras, desenvolvido pelos Estados-Membros em parceria com a Comissão Europeia, até finais de 2016, instrumento que vem facilitar o recrutamento, a mobilidade e a formação. As competências nas áreas de gestão e operacionais da área aduaneira serão muito provavelmente comuns com as da área tributária, o que contribuirá para

desenhar “formações” que aprofundam o processo de integração das culturas e das pessoas provenientes das três entidades que atualmente constituem a AT.

Ao nível específico da gestão de recursos humanos, e na dupla componente de valorizar os recursos humanos e de otimizar a gestão da organização, assume-se como prioritário, no período em referência, a consolidação do pessoal dirigente e a consolidação do pessoal de chefia tributária com a conclusão dos respetivos procedimentos concursais, bem como a publicação do diploma que aprova o estatuto de pessoal e regime de carreiras da AT e consequente alteração de regulamentação que se mostre necessária à implementação e desenvolvimento do novo sistema de carreiras da AT e a sua adequação em matéria de mapas de pessoal.

Importa assinalar que, para além de se dispor de recursos qualificados, constitui fator crítico e de sucesso da AT a existência de recursos humanos motivados. Desafio que se tem revelado cada vez mais exigente num quadro marcado, designadamente, pela redução de efetivos da AT (resultante de um elevado número de saídas, na sua grande maioria por aposentações) e pela aplicação das medidas de contenção orçamental que restringem o ingresso de novos trabalhadores.

No entanto, do ponto de vista organizacional não se tem revelado fácil manter os níveis de motivação dado o universo cada vez mais reduzido de efetivos da AT (motivado por um elevado número de saídas, na sua grande maioria por aposentações), pela aplicação das medidas de contenção orçamental que restringem o ingresso de novos trabalhadores e pelo quadro legal atualmente aplicável decorrente dessas medidas.

Assim, na área da gestão de recursos humanos, os próximos anos, abrangidos pelo período em referência, vão continuar a ser marcados pela profunda reforma da administração pública (consubstanciada, essencialmente, na lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro¹, na lei nº 59/2008, de 11 de setembro² e, atualmente, na lei nº 35/2014, de 20 de junho³), reforma que introduziu um novo modelo concetual, baseado, primordialmente, no regime do contrato de trabalho, até então residual nos serviços e organismos públicos.

Por sua vez, as alterações que continuam a marcar o sistema de avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores impõem o incremento do desenvolvimento de uma cultura baseada na promoção do mérito, no incentivo ao desempenho (individual e coletivo), na responsabilidade, na definição de objetivos e correspondente avaliação.

¹ Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LCVR).

² Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

³ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).

Otimizar a gestão da organização

A informação constitui o suporte de uma organização e é um elemento essencial e indispensável à sua existência. Informação de qualidade, fidedigna, em quantidade adequada e no momento certo constitui um fator decisivo para a excelência na tomada de decisões.

A aposta da AT na melhoria dos seus sistemas de informação, recorrendo designadamente a soluções de Business Intelligence, suportada em conceitos de big data, para o cruzamento de informação, permitirá a construção de relatórios de gestão dinâmicos e de previsões.

A utilização de ferramentas colaborativas, possibilitando a análise e discussão partilhada de resultados, potenciará uma tomada de decisões consciente e permitirá, ainda, avaliar, de forma eficaz e eficiente, a prossecução de objetivos previamente estabelecidos.

Nesse sentido, a AT irá reforçar as suas bases de dados de gestão e melhorar a qualidade dos indicadores de desempenho.

3.3 Potenciar e reforçar a utilização das tecnologias de informação

A eficácia da AT na obtenção de receita fiscal exige uma contínua gestão e tratamento da informação, cujo volume tem crescido substancialmente nos últimos anos. Um dos principais desafios é reforçar a capacidade para processar todo o caudal de informação de que a AT dispõe de uma forma rápida e massiva. Nos próximos anos, a AT fará uma aposta fundamental e estratégica na utilização dos dados de que dispõe, na sua racionalização, e ainda no diagnóstico dos dados que ainda necessita receber por serem fundamentais para o cumprimento da sua missão.

Neste contexto, está previsto a implementação e reforço de ferramentas informáticas de *big data*, *datawarehouse*, e *data mining*, que possibilitarão:

- Um conhecimento mais aprofundado dos contribuintes, permitindo operar de forma mais assertiva, eficiente e personalizada, ajustando o modo de ação às características e peculiaridades de cada contribuinte;

- A previsão das obrigações tributárias que os contribuintes têm a cumprir e do seu conteúdo, permitindo posteriormente o seu confronto com as obrigações tributárias que o contribuinte efetivamente vier a cumprir.

Na sociedade e na economia atuais, o conhecimento da situação patrimonial e financeira global dos contribuintes só poderá alcançar-se mediante a intermediação dos sistemas de informação e da reconfiguração do conjunto de informação que a AT dispõe, de modo a tornar cognoscível o universo de relações económicas e patrimoniais dos contribuintes.

O objetivo final da implementação destes projetos só se alcançará, porém, se a informação que for obtida após o tratamento antes referido, for disponibilizada aos serviços e aos colaboradores, que vão interagir com os contribuintes.

Esta disponibilização de informação e esta consciência de que a informação está acessível, tanto aos contribuintes como aos colaboradores que com eles interagem, são elementos críticos para a indução ao cumprimento voluntário e para a eficiência do funcionamento do sistema da AT.

O desenvolvimento dos sistemas de análise crítica, de análise de risco, de partilha de informação, de modelos de disponibilização de informação aos colaboradores e aos serviços, serão algumas das ferramentas mais importantes da AT para os próximos anos.

OBJETIVO 4 – Reforçar a cooperação nacional e internacional a nível fiscal e aduaneiro e garantir a proteção nacional e da União Europeia

A AT continuará a contribuir para o alargamento da rede de acordos internacionais em matéria fiscal e aduaneira, que facilitem o investimento, o comércio internacional e a cooperação internacional no combate à fraude e evasão fiscais e outros crimes transfronteiriços. Assim, a AT participará na negociação e aplicação das convenções destinadas a eliminar a dupla tributação (CDT), especialmente com países que representem mercados prioritários para as empresas portuguesas, promovendo, deste modo, a sua internacionalização e o investimento estrangeiro em Portugal.

A AT contribuirá para o desenvolvimento de políticas e legislação fiscal e aduaneira no âmbito da União Europeia, e participará ativamente em organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), a Organização Mundial das Alfândegas (OMA), a Organização Intraeuropeia de Administrações Tributárias (IOTA) e o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). A AT pretende igualmente reforçar a cooperação institucional com outras entidades, quer nacionais, quer internacionais, com especial incidência na área antifraude, e fortalecer a colaboração em redes de intercâmbio de informações entre administrações tributárias e aduaneiras. Adicionalmente, continuar-se-á a dar prioridade à cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ao nível da assistência financeira e técnica em matérias fiscais e aduaneiras. Paralelamente, a AT irá garantir a segurança e proteção dos cidadãos e da sociedade em geral e a defesa da natureza e do ambiente, a nível nacional e da União Europeia.

As estratégias associadas a este objetivo são as seguintes:

- 4.1 Promover a concretização de acordos internacionais, designadamente as Convenções para evitar a Dupla Tributação
- 4.2 Participar ativamente nas organizações nacionais, comunitárias e internacionais, e promover a cooperação técnica a nível fiscal e aduaneiro
- 4.3 Contribuir para a proteção e segurança nacional e da União Europeia

4.1 Promover a concretização de acordos internacionais, designadamente as Convenções para evitar a Dupla Tributação

A AT continuará a contribuir para o alargamento da rede de acordos internacionais em matéria fiscal e aduaneira, que facilitem o investimento, o comércio internacional e a cooperação internacional no combate contra a fraude e evasão fiscais e outros crimes transfronteiriços. Neste contexto, a AT participará na negociação e aplicação das convenções destinadas a eliminar a dupla tributação (CDT), especialmente com países que representem mercados prioritários para as empresas portuguesas, promovendo, deste modo, a sua internacionalização e o investimento estrangeiro em Portugal. A AT participará, igualmente, na negociação e aplicação de Acordos sobre Troca de Informações (ATI) em matéria tributária e aduaneira, promovendo a troca efetiva de informações como um instrumento essencial para o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, bem como para o combate à fraude e evasão fiscal internacional que opera, nomeadamente, através da ocultação de rendimentos em “paraísos fiscais”.

Do mesmo modo, a AT promoverá a cooperação com as autoridades tributárias e aduaneiras de outros Estados no âmbito da troca de informações e de outras formas de cooperação e assistência administrativa, recorrendo aos mecanismos previstos no direito europeu e nos acordos internacionais, nomeadamente nas convenções para evitar a dupla tributação e na Convenção (multilateral) relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal.

A AT participará na negociação e aplicação dos acordos celebrados no âmbito da assistência mútua aduaneira, tendo em vista o combate à fraude e outros crimes transfronteiriços, bem como o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional e de proteção da sociedade.

A AT contribuirá ainda para a aplicação de convenções e tratados internacionais conexos com a missão da AT, dos quais Portugal é parte contratante, tais como, a Convenção Internacional para a simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros, conhecida por Convenção de Quioto Revista (CQR), considerada um modelo para os procedimentos aduaneiros simples e eficientes e um dos principais instrumentos de facilitação do comércio preconizado pela OMA; a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Silvestres Ameaçadas em Vias de Extinção (CITES); a Convenção do Sistema Harmonizado de designação e Codificação das Mercadorias (SH). Outros exemplos são as seguintes convenções e tratados: Convenção de Transporte Internacional Rodoviário (TIR), Convenção Internacional sobre admissão temporária (Istambul), Convenção sobre Relações Consulares (Viena), Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa entre Estados de Língua Oficial Portuguesa para a Prevenção, Investigação e Repressão de Infrações Aduaneiras.

4.2 Participar ativamente nas organizações nacionais, comunitárias e internacionais, e promover a cooperação técnica a nível fiscal e aduaneiro

A AT pretende promover a partilha interna do *know-how* e experiências adquiridas nos eventos em que participa, bem como desenvolver mecanismos para estimular uma participação ativa nos mesmos, e intensificar a cooperação técnica da organização com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) reforçando a área tributária a par da área aduaneira.

Organizações nacionais, comunitárias e internacionais

A nível nacional, será dinamizada a cooperação e colaboração com outros organismos da administração pública e com os cidadãos e empresas, que será operacionalizada designadamente via:

- ◆ Incremento da cooperação com outros organismos da administração pública, relativamente ao planeamento e execução de ações conjuntas no âmbito do combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, dando continuidade à articulação de esforços e ao aprofundamento da colaboração com várias entidades, designadamente com os Serviços de Inspeção dos Centros Regionais de Segurança Social, a Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, a Autoridade para as Condições de Trabalho, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária;
- ◆ Intensificação e agilização dos procedimentos relativos à participação da AT em programas governamentais, visando nomeadamente a recuperação económica das empresas, tais como os planos de recuperação económica relativamente a processos de insolvência e recuperação de empresas (REVITALIZAR), sendo os intervenientes, além da AT, os Tribunais, Ministério Público, Administradores de Insolvência, Administradores Judiciais Provisórios e o IAPMEI;
- ◆ Prossecução e promoção da celebração de protocolos com outros organismos da administração pública, ou com entidades e organizações privadas ou associações de natureza empresarial e profissional visando, designadamente, o intercâmbio de informação quer para fins fiscais (v.g. na área do registo de propriedade) quer para colaborar em projetos nacionais (v.g. projeto do Instituto Nacional de Estatística no âmbito do Censos 2021).

A nível da UE, a AT deverá contribuir ativamente na formulação e aplicação da política e da legislação europeias, em questões fiscais e aduaneiras, designadamente através da sua participação nos grupos de trabalho das Questões Fiscais, Grupo de União Aduaneira, Grupo de Cooperação Aduaneira, Grupo Duplo Uso, do Conselho da União Europeia, bem como dos comités e fóruns para temas específicos, constituídos sob a égide da Comissão Europeia, em áreas tão diversas como a

harmonização dos impostos sobre as sociedades, a tributação das operações financeiras, a concorrência fiscal prejudicial, as medidas para combater a erosão das bases tributáveis, o futuro do IVA, a tributação da energia, a construção das alfândegas eletrónicas, a implementação do código aduaneiro da União Europeia, as medidas no quadro do combate à contrafação, a proteção do ambiente, o controlo dos bens de duplo uso, ou o controlo de drogas e precursores de drogas.

A AT continuará também a participar no projeto-piloto *Cross Border Ruling*, criado no contexto do Fórum da União Europeia sobre o IVA, envolvendo quinze Estados-membros, e relativo à obtenção de doutrina administrativa em matéria de IVA relacionado com operações transfronteiras.

A AT continuará a representar o Estado português, através da coordenação, colaboração e articulação institucional com as principais organizações e fóruns económicos internacionais – OCDE, Fundo Monetário Internacional (FMI), IOTA, CIAT, OMA, Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), Secretaria da Convenção Multilateral sobre Cooperação e Assistência Mútua entre as Direções Nacionais das Alfândegas da América Latina, Espanha e Portugal (COMUCAM/COMALEP) -, integrando os grupos de trabalho e comités especializados, e contribuindo para as atividades dos mesmos.

Cooperação técnica a nível fiscal e aduaneiro

No que se refere à cooperação fiscal e aduaneira, de âmbito bilateral e multilateral, e à assistência técnica com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) pretende-se intensificar a cooperação da organização, em matéria tributária, a par do que se faz na área aduaneira destacando-se as ações dos Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica Aduaneiro (PICAT) em matérias como a classificação pautal, controlo *a posteriori*, e a implementação da Convenção de Quioto.

Deste modo, a AT irá continuar a promover as boas relações institucionais no âmbito da cooperação e assistência técnica que se tem vindo a desenvolver com os países lusófonos, tanto a nível bilateral, no que se refere a ações *ad hoc*, ou à celebração de novos Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFIN), como a nível multilateral, no âmbito do PICAT, concretizando e organizando as ações já planeadas, bem como promover e desenvolver o novo programa para o período 2016-2019.

Tendo em conta o papel que tem vindo a desempenhar no seio dos países lusófonos, irá continuar a contribuir para a salvaguarda dos valores culturais, históricos e técnicos inerentes à língua

portuguesa, nomeadamente defendendo a sua aplicação no âmbito das organizações internacionais e impulsionando a elaboração de versões consolidadas de instrumentos de direito internacional relevantes (CQR, Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, entre outras), através do Projeto de Promoção da Língua Portuguesa em Organizações Internacionais (PROLIP).

Ainda, e no que se refere à cooperação e assistência técnica no âmbito das instituições comunitárias, a AT irá continuar a promover de acordo com as orientações definidas a nível comunitário, através de Programas de cooperação, designadamente o *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX). A AT irá participar ativamente nos programas de ação Fiscalis e Alfândegas, que visam contribuir significativamente para facilitar e melhorar a cooperação entre as autoridades fiscais e aduaneiras na União Europeia (UE).

4.3 Contribuir para a proteção e segurança nacional e da União Europeia

A garantia da segurança e proteção dos cidadãos e da sociedade em geral e a defesa da natureza e do ambiente, a nível nacional e da União Europeia é uma das prioridades da AT. Esta orientação está alinhada com a estratégia do governo, como indicia a recente criação do grupo de trabalho sobre “Crime ambiental e contra a natureza” envolvendo as secretarias dos estado dos assuntos fiscais, ambiente, e administração interna, que tem por missão assegurar a articulação entre os serviços e organismos, em matérias relativas ao crime ambiental e contra a natureza.

Ainda a nível nacional, e em articulação com a União Europeia, a AT será reconhecida como autoridade comunitária para o “Processo Kimberley” (*Kimberley Process Certification Scheme*) no quadro do sistema de certificação para o comércio internacional de diamantes em bruto, defendendo o comércio legítimo deste tipo de mercadorias. Igualmente será melhorado o enquadramento legal em complemento da legislação da União Europeia, no que se refere ao controlo dos bens de dupla utilização.

A necessidade reforçada de assegurar a proteção e a segurança nas fronteiras externas da União Europeia, transformaram o papel das autoridades aduaneiras, conferindo-lhes um papel preponderante no circuito de abastecimento e, no que respeita ao controlo e à gestão do comércio internacional, tornando-as num catalisador da competitividade dos países e das empresas. Desta forma é necessário tomar as medidas necessárias conducentes ao reforço da proteção e da segurança da UE e dos seus residentes, bem como a proteção do ambiente, em estreita cooperação com outras autoridades sempre que necessário.

