AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

1º SEMESTRE 2026

Ficha Técnica

Direção

Nuno Filipe Teixeira – Diretor de Serviços de Auditoria Interna

Execução técnica

DARPAT – Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico

Cláudia Lopes Duarte – Chefe de Divisão

Pedro Portugal – Auditor

Data

Outubro 2026

Contactos

DSAI - dsai@at.gov.pt

DARPAT - dsai-darpat@at.gov.pt

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS..... 5

I - INTRODUÇÃO..... 6

1. Enquadramento..... 6

2. Caracterização da estrutura orgânica..... 7

II – RESULTADOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO 1º SEMESTRE DE 2026..... 8

1. Atividades de prevenção da corrupção..... 8

2. Monitorização da implementação das medidas preventivas do PGRCIC para riscos elevados e muito elevados..... 9

2.1. Caracterização dos riscos de corrupção e infrações conexas de maior graduação na AT..... 9

2.2. Medidas a implementar por grau de risco, para riscos de graduação mais elevada..... 10

2.3. Resultados da monitorização do PGRCIC em 2026, para os riscos de graduação mais elevada..... 11

2.4. Condicionantes à implementação de medidas preventivas do PGRCIC..... 12

III – AUTOAVALIAÇÃO..... 14

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 PGRCIC | Nº Total de riscos monitorizados e medidas preventivas, por tipo de serviço, para os riscos de graduação mais elevada..... 10

Quadro 2 PGRCIC | Medidas implementadas por tipo de serviço no 1º semestre dos anos de 2025 e 2026, para os riscos de graduação mais elevada..... 11

Quadro 3 PGRCIC | Total das medidas preventivas implementadas / não implementadas por tipo de serviço no 1º semestre de 2026, para os riscos de graduação mais elevada..... 13

Gráfico 1 PGRCIC | Grau de implementação das medidas preventivas por tipo de serviço no 1º semestre de 2026, para os riscos de graduação mais elevada..... 12

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Sigla/Abrev.	Descritivo
ALF	Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
DARPAT	Divisão Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico
DF	Direção de Finanças
DS	Direção de Serviços
DSAI	Direção de Serviços de Auditoria Interna
DSCJC	Direção de Serviços de Consultadoria Jurídica e Contencioso
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
NUGRIC	Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RGPC	Regime Geral da Prevenção da Corrupção
SC	Serviços Centrais
SF	Serviço de Finanças
UO	Unidade Orgânica
U-TAX	Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras

I – INTRODUÇÃO

1. Enquadramento

O Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que criou igualmente o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), veio estabelecer no seu artigo 6º, n.º 4, alínea a) a obrigação de elaborar, no mês de outubro, um relatório de avaliação intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo.

Em cumprimento da alínea e) do n.º 2 do artigo 31º da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, cabe à Direção de Serviços de Auditoria Interna (DSAI) *"Elaborar planos e relatórios de execução no âmbito da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas e assegurar a respetiva monitorização".*

O presente relatório apresenta os resultados da avaliação intercalar realizada no âmbito daquele regime, relativa ao primeiro semestre de 2026 e restrita aos riscos de graduação “Elevada” e “Muito Elevada”, tendo como referência o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), aprovado para o triénio 2026-2028, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2026, cuja revisão teve como principais linhas orientadoras:

- Cumprimento do disposto no RGPC, designadamente quanto ao prazo de revisão e ao acompanhamento reforçado dos riscos elevados e muito elevados, dando simultaneamente resposta à recomendação (R5) constante do relatório n.º 113/2024 da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Para o efeito, foi reforçada a adoção de medidas preventivas e a sua implementação prioritária, estabelecendo-se prazos específicos após a entrada em vigor do Plano: 120 dias para as medidas relativas a riscos de nível "Muito Elevado" e 180 dias para as de nível "Elevado";
- Harmonização e uniformização dos riscos entre diferentes unidades orgânicas e níveis hierárquicos na área da Justiça Tributária e Aduaneira;
- Revisão de graduações de risco em função das novas funcionalidades informáticas e dos mecanismos de segregação de funções;
- Supressão da medida de “reverificação aleatória dos processos” quando já se encontram previstas medidas atinentes à segregação de funções e avaliação hierárquica;
- Reavaliação dos riscos associados à área dos Sistemas de Informação, tendo em conta a atualidade e pertinência dos riscos identificados desde 2019;

- Eliminação de medidas associadas à rotatividade de pessoal nos riscos de menor graduação;
- Atualização do mapeamento de riscos, incorporando as alterações orgânicas ocorridas durante a vigência do Plano anterior, designadamente, a criação da Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-TAX) e as alterações de competências de várias unidades orgânicas na sequência da extinção da Direção de Serviços de Reembolso (DSR);
- Avaliação transversal das medidas preventivas;
- Incorporação de sugestões obtidas nos últimos três anos de monitorização, bem como de medidas sustentadas nas recomendações e propostas constantes dos relatórios de auditoria interna da Direção de Serviços de Auditoria Interna, tanto na área tributária, como na área aduaneira.

Nestes termos, o presente documento sistematiza o trabalho desenvolvido pela AT, durante o primeiro semestre de 2026, no que respeita à implementação das medidas preventivas previstas no PGRCIC da AT para os riscos de graduação elevada e muito elevada nas diversas unidades orgânicas — Serviços Centrais, Direções de Finanças, Serviços Locais de Finanças, Alfândegas e Delegações e Postos Aduaneiros.

2. Caracterização da estrutura orgânica

A AT tem por missão administrar 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 pelo Direito da União Europeia[1].

Para cumprir esta missão, e para efeitos de monitorização do PGRCIC no primeiro semestre de 2026, a estrutura orgânica da AT integrava 45[2] serviços centrais e 374[3] serviços desconcentrados de âmbito regional e local (19 Direções de Finanças; 34 Estâncias aduaneiras — Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; e 321 Serviços de Finanças).

[1] Art.º 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.
[2] Para além das UO de nível I, e para efeitos de monitorização, foram aqui consideradas a Divisão do Gabinete do Diretor-Geral (GDG), a U-TAX, o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros (CEF), a Unidade de Grandes Contribuintes (UGC) e o Núcleo de Gestão da Relação (NGR).
[3] Atendendo a que algumas Delegações e Postos Aduaneiros não têm colaboradores afetos em exclusividade e/ou a estas UO apenas são dirigidos um reduzido número de riscos transversais, por inaplicabilidade dos demais, não foram objeto de monitorização.

II – RESULTADOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO 1º SEMESTRE DE 2026

O controlo da execução dos objetivos e indicadores de gestão na organização é efetuado com recurso à monitorização sistemática das atividades, permitindo, assim, o acompanhamento dos serviços ou áreas específicas que, ao longo do 1º semestre de 2026, evidenciaram desvios a nível nacional.

No âmbito da monitorização dos mecanismos de controlo, relativamente ao período em análise, para além da metodologia constante do Plano, são consideradas as determinações resultantes da publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que criou o MENAC e estabeleceu o RGPC.

A monitorização permite também recolher informação para atualização e tratamento contínuo do mapeamento das matrizes de gestão das áreas e dos riscos de corrupção existentes, por meio da reavaliação do grau de risco de corrupção e infrações conexas associado às principais atividades e procedimentos desenvolvidos no seio da AT, a incluir na próxima revisão do PGRCIC.

1. Atividades de prevenção da corrupção

Neste enquadramento, durante o 1º semestre de 2026, foram desenvolvidas as seguintes atividades direcionadas à prevenção da corrupção:

- Monitorização das medidas preventivas para os riscos de graduação elevada e muito elevada em todas as unidades orgânicas da AT relativamente às áreas de risco de corrupção identificadas, com uma clara mensagem para a adoção prioritária das medidas previstas, de forma a reforçar a eficácia do PGRCIC da AT;

- Acompanhamento pela DSAI[4] das denúncias não exclusivamente tributárias[5], estando aqui incluídas as queixas, exposições, participações e reclamações, rececionadas na AT, cujo conteúdo seja suscetível de conter factos relacionados

[4] Em termos operacionais, o conjunto de atividades relacionadas com a implementação do PGRCIC é desenvolvido pela Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico (DARPAT).

[5] Denúncias não tributárias: Estas denúncias contemplam matéria não tributária (i.e., que não envolvem constrangimentos procedimentais e/ou aplicacionais inerentes à atividade tributária, decorrentes do relacionamento contribuintes/AT), suscetível de potenciar riscos de corrupção ou infrações conexas, sendo que, após apreciação, a matéria em apreço poderá ser objeto de proposta de ponderação de planeamento de auditorias ou de análises aprofundadas da temática e, quando justificado, de encaminhamento para a Direção de Serviços de Consultadoria Jurídica e Contencioso (DSCJC) ou para o Ministério Público.
Denúncias mistas: Trata-se de denúncias que envolvem matéria de âmbito tributário ou não tributário, com indícios de práticas suscetíveis de poderem ser consideradas no âmbito da temática da corrupção ou das infrações conexas, podendo as mesmas, após apreciação, dar origem à realização de auditorias internas ou ao envio à DSCJC, para efeitos de ponderação de eventuais responsabilidades disciplinares, ou ao encaminhamento para o Ministério Público.

com comportamentos inadequados/quebras de deveres funcionais por parte de trabalhadores, com a prática de procedimentos irregulares/ilegais ou que violem os princípios e valores subjacentes à atividade da AT, designadamente os da integridade, transparência e compromisso;

- Análise sistemática, em ponto autónomo dos relatórios de auditoria interna, da temática auditada à luz do PGRCIC, através da verificação da implementação das medidas preventivas associadas ao risco e, simultaneamente, da avaliação da atualidade do mapeamento ao nível do procedimento, do risco, da sua graduação e da eficácia das medidas preventivas;

- Continuação do desenvolvimento do sistema informático de suporte à execução do PGRCIC com o objetivo de simplificar e aumentar a eficácia do processo de recolha da informação, quer no âmbito da monitorização, quer no âmbito da revisão do PGRCIC, cuja entrada em produção, em 2017, tem vindo a permitir ganhos significativos na sua análise e tratamento;

- Apoio às diferentes UO em questões relacionadas com a gestão e a implementação das medidas preventivas;

- Acompanhamento das recomendações efetuadas junto dos responsáveis pelas entidades auditadas, no sentido de promover ações de sensibilização dirigidas a todos os trabalhadores e a criação de medidas que visam melhorar os controlos internos;

- Implementação das recomendações emanadas pelos órgãos de controlo externo - o Tribunal de Contas (TC) e IGF.

2. Monitorização da implementação das medidas preventivas do PGRCIC para os riscos elevados e muito elevados

2.1. Caracterização dos riscos de corrupção e infrações conexas de maior graduação na AT

No PGRCIC da AT estão identificados, para efeitos de monitorização, 4.797 riscos de graduação elevada e muito elevada (trinómio Área/Procedimento/Risco), que podem ocorrer nas 419 unidades orgânicas que constituem a estrutura operacional da AT, relativamente aos quais foram identificadas e desenvolvidas 9.960 medidas preventivas, tal como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 1 – PGRCIC | N.º Total de riscos monitorizados e medidas preventivas, por tipo de serviço, para os riscos de graduação mais elevada - 1.º semestre de 2026

Tipo de Serviço	N.º de Riscos						N.º de Medidas					
	Muito elevado		Elevado		Total		Muito elevado		Elevado		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Serviços Centrais	5	0,7	289	7	294	6,1	11	1,2	763	8,4	774	7,8
Direções de Finanças	64	9,5	391	9,5	455	9,5	80	8,8	752	8,3	832	8,4
Alfândegas (*)			520	12,6	520	10,8			1 408	15,6	1 408	14,1
Serviços de Finanças	608	89,8	2 920	70,9	3 528	73,6	816	90,0	6 130	67,7	6 946	69,7
Total	**677**		**4 120**		**4 797**		**907**		**9 053**		**9 960**	

Nota: * Inclui Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

No que respeita aos riscos de graduação mais elevada, constata-se que a maioria está concentrada nos serviços de finanças, 73,6% do total, seguido pelas Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros com 10,8%, totalizando estes dois tipos de serviço 84,4% das situações de risco a monitorizar. Tal facto, decorre da circunstância de a AT se encontrar organizada por áreas territoriais, num modelo assente num elevado número de serviços regionais e locais.

2.2. Medidas a implementar por grau de risco, para riscos de graduação mais elevada

Com o objetivo de minimizar os riscos identificados, no que respeita a cada um dos riscos de graduação mais elevada, foram desenvolvidas uma ou mais medidas preventivas tendentes a reduzir ou mesmo cercear a sua ocorrência e o seu impacto na organização.

A responsabilidade pela implementação das medidas preventivas é adstrita a cada um dos diferentes serviços da AT, conforme as suas especificidades, sendo que, no que se reporta ao 1º semestre de 2026, para efeitos de monitorização do Plano, foram identificadas 9.960 medidas, a serem implementadas pelas 419 unidades orgânicas anteriormente identificadas da AT.

À semelhança do que acontece com os riscos, a maioria das medidas a implementar é da responsabilidade dos Serviços de Finanças (69,7%), seguindo-se as Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros (14,1%), as Direções de Finanças (8,4%) e os Serviços Centrais (7,8%).

2.3. Resultados da monitorização do PGRCIC em 2026, para os riscos de graduação mais elevada

Durante o 1º semestre de 2026, a AT implementou 9.468 medidas das 9.960 medidas preventivas previstas no atual PGRCIC para os riscos de graduação mais elevada, o que corresponde a uma taxa de execução de medidas de 95,1%, traduzindo um acréscimo de 2,4% face a igual período do ano anterior, tal como se demonstra no quadro seguinte.

Quadro 2 - PGRCIC | Medidas implementadas por tipo de serviço no 1.º semestre dos anos de 2025 e 2026, para os riscos de graduação mais elevada

Tipo de serviço	1.º Semestre de 2025				1.º Semestre de 2026				Variação taxa de execução 2025/2026
	Nº de medidas	Implementadas		% de medidas implementadas	Nº de medidas	Implementadas		% de medidas implementadas	
		Sim	Não			Sim	Não		
Serviços Centrais	870	804	66	92,4 %	774	739	35	95,5	3,1 %
Direções de Finanças	982	923	59	94,0 %	832	779	53	93,6	-0,4 %
Alfândegas (*)	1362	1268	94	93,1 %	1408	1302	106	92,5	-0,6 %
Serviços de Finanças	9522	8810	712	92,5 %	6946	6648	298	95,7	3,2 %
Total	**12 736**	**11 805**	**931**	**92,7**	**9 960**	**9 468**	**492**	**95,1**	**2,4**

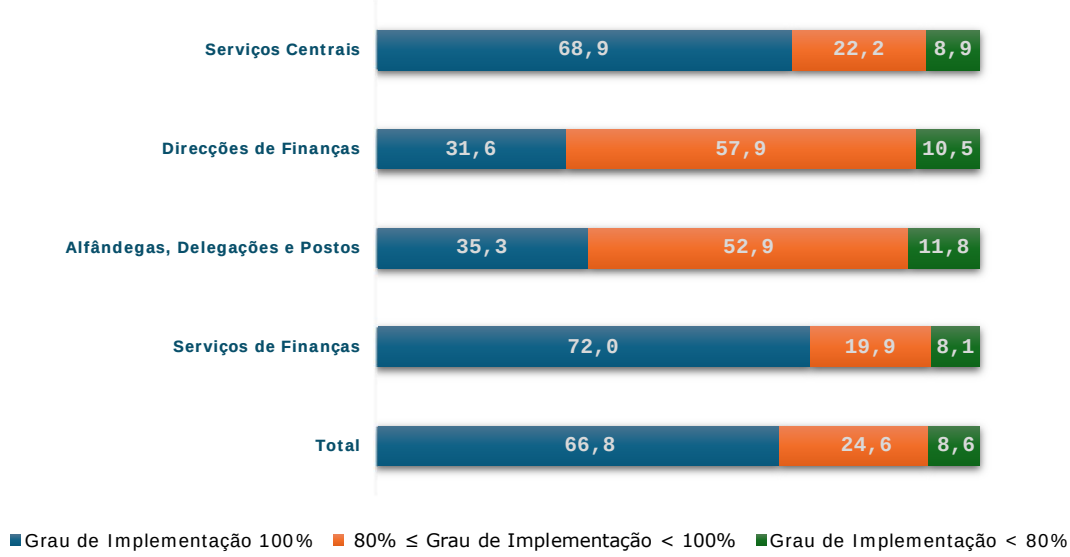
O acréscimo da taxa de implementação das medidas preventivas no 1.º semestre de 2026 face ao período homólogo de 2025, decorre da melhoria dos níveis de execução registados nas UO que integram os Serviços Centrais e os Serviços de Finanças, em consonância com a prioridade atribuída à implementação das medidas preventivas dos riscos classificados como elevados e muito elevados.

Não obstante o discreto decréscimo nas taxas de implementação verificado nas Direções de Finanças (-0,4%) e nas estâncias aduaneiras (-0,6%), globalmente, salienta-se a melhoria da taxa de implementação das medidas preventivas em 2,4%.

A análise por tipo de serviço evidencia que, globalmente, 66,8% das medidas preventivas se encontram integralmente implementadas, destacando-se os Serviços de Finanças e os Serviços Centrais, com percentagens de 72,0% e 68,9%, respetivamente. Nas Direções de Finanças e nas Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros, embora predomine um grau de implementação entre 80% e 100%, verifica-se igualmente uma

proporção relevante de medidas integralmente implementadas (31,6% e 35,3%, respetivamente), conforme apresentado no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – PGRCIC | Grau de implementação das medidas preventivas por tipo de serviço no 1º semestre de 2026, para os riscos de graduação mais elevada



Os resultados apurados revelam um nível globalmente favorável de implementação das medidas preventivas, com cerca de dois terços integralmente executadas e uma percentagem reduzida (8,6%) de unidades orgânicas com grau de implementação inferior a 80%. Não obstante, os resultados registados nas Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros e nas Direções de Finanças justificam um acompanhamento mais atento da execução das medidas ainda não integralmente implementadas.

2.4. Condicionantes à implementação de medidas preventivas do PGRCIC

Na análise realizada no ponto anterior, constata-se que, com referência ao 1.º semestre de 2026, encontram-se por implementar 4,9% das medidas previstas (492 medidas em 9.960).

Face à estrutura orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira, caracterizada por um elevado número de serviços desconcentrados, verifica-se que a maioria das medidas não implementadas se concentra nos Serviços de finanças (60,6%) e nas estâncias aduaneiras (21,5%), os quais representam, em conjunto, cerca de 82% do total, tal como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 3 – PGRCIC | Total das medidas preventivas implementadas / não implementadas por tipo de Serviço no 1.º semestre de 2026, para os riscos de graduação mais elevada

Tipo de Serviço	Medidas					Não Implementadas – Motivos					
	Total	Implementadas		Não Implementadas		Falta de recursos humanos		Falta de Sistema informático de suporte		Outros motivos	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Serviços Centrais	774	739	7,8	35	7,1	12	3,9	3	13,6	20	12,3
Direções de Finanças	832	779	8,2	53	10,8	17	5,5	2	9,1	34	21,0
Alfândegas (*)	1408	1302	13,8	106	21,5	41	13,3	2	9,1	63	38,9
Serviços de Finanças	6 946	6 648	70,2	298	60,6	238	77,3	15	68,2	45	27,8
Total	**9 960**	**9 468**		**492**		**308**		**22**		**162**	

Nota: * Inclui as Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

De acordo com as justificações apresentadas pelas UO, a escassez de recursos humanos constitui o principal motivo da não implementação das medidas aplicáveis aos riscos de graduação mais elevada, representando 62,6% (308 das 492 medidas não implementadas).

Analisado o peso deste motivo por tipo de serviço, constata-se que, nos Serviços de Finanças, a escassez de recursos humanos foi apontada pelos respetivos responsáveis como principal constrangimento à implementação das medidas preventivas, sendo indicada como causa da não implementação de 238 (79,9%) das 298 medidas nesta situação. Nas restantes unidades orgânicas, este motivo assume menor expressão relativa, tendo sido apontado como causa de 38,7% das respetivas medidas não implementadas nas Alfândegas (41 em 106), de 34,3% nos Serviços Centrais (12 em 35) e de 32,1% nas Direções de Finanças (17 em 53).

III – AUTOAVALIAÇÃO

O PGRCIC da AT constitui um instrumento fundamental para a gestão dos riscos de corrupção e de infrações conexas, cuja prevenção depende da qualidade da gestão, da integridade institucional e da robustez dos sistemas de controlo interno e de auditoria. Esta dimensão assume particular relevância na AT, enquanto organismo da administração direta do Estado, atendendo à natureza das atividades desenvolvidas, à sensibilidade da informação tratada e à sua estrutura orgânica hierarquizada e territorialmente desconcentrada, que integra um elevado número de serviços.

A monitorização permanente destas atividades é imprescindível no âmbito da estratégia de prevenção de riscos desta natureza, uma vez que permite identificar o grau de concretização e objetividade das medidas preventivas e os desvios inerentes à sua execução, possibilitando aos serviços a adoção de medidas preventivas dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas, bem como a promoção do aperfeiçoamento do próprio PGRCIC.

A taxa de implementação das medidas preventivas relativas aos riscos de graduação elevada e muito elevada, previstas no PGRCIC da AT, registou, no 1.º semestre de 2026, um acréscimo de 2,4% face ao período homólogo do ano anterior. Esta evolução reflete a maior adequação do Plano à realidade de cada unidade orgânica, o aperfeiçoamento das medidas preventivas introduzido na revisão de 2025 e o empenho dos dirigentes e trabalhadores no cumprimento dos prazos estabelecidos para a implementação das medidas associadas a riscos de nível elevado (180 dias) e muito elevado (120 dias).

A avaliação intercalar do 1.º semestre de 2026 apurou uma taxa de execução de 95,1% das medidas associadas a riscos de nível elevado e muito elevado, resultado que se considera globalmente positivo. Não obstante, atendendo a que a implementação destas medidas se encontra sujeita a prazos específicos, a DSAI reforçará, junto das UO com medidas ainda por implementar, a necessidade de assegurar a respetiva execução com a maior brevidade possível.

Por último, importa reafirmar que a implementação integral do PGRCIC da AT depende da intervenção ativa e sistemática de todas as unidades orgânicas, dirigentes, chefias e trabalhadores. Só através do envolvimento de todos é possível prevenir eficazmente fenómenos de corrupção que comprometem a integridade das instituições e que constituem uma preocupação transversal a governos, entidades públicas e privadas, organizações não governamentais, órgãos de comunicação social e cidadãos em geral.