

Auditoria ao desempenho da AT no domínio de operações de planeamento fiscal abusivo

SÍNTESE DE RESULTADOS

1. A presente auditoria abrangeu o período de 2014/2016 e foi realizada com a finalidade de verificar se o sistema de gestão e controlo dos esquemas de planeamento fiscal abusivo implementado pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) foi eficaz. De acordo com o exame efetuado e o exercício do procedimento do contraditório, as principais conclusões foram, em síntese, as seguintes:

- 1.1. Com a redação vigente à data da auditoria, a cláusula geral antiabuso (CGAB), que representa um último recurso da AT para tributar situações de elisão fiscal, era de difícil aplicação, sendo as correções inerentes à sua aplicação, frequentemente objeto de recurso arbitral/judicial, com decisões finais maioritariamente desfavoráveis à AT.

A CGAB era de difícil aplicação e as decisões arbitrais/judiciais sobre a sua aplicação têm sido maioritariamente desfavoráveis à AT

- 1.2. As comunicações de esquemas de planeamento fiscal abusivo, que deveriam ser efetuadas ao abrigo do regime previsto no Decreto-Lei n.º 29/2008 e na Portaria n.º 364-A/2008, foram muito reduzidas, sobretudo a partir de 2010, ano em que apenas foram efetuadas 6 comunicações, sem que das mesmas tenha resultado qualquer publicação no Portal das Finanças.

As comunicações à AT de esquemas de planeamento fiscal abusivo são residuais, sobretudo a partir de 2010

- 1.3. É necessário alargar a aplicação de metodologias específicas de controlo e de análise de risco às diferentes unidades orgânicas da inspeção tributária (IT) e utilizar melhor a informação existente nas bases de dados da AT para garantir uma atuação mais direcionada da IT sobre esquemas de planeamento fiscal abusivo, designadamente, nas situações relacionadas com o excesso de gastos de financiamento, bem como nas operações efetuadas em território nacional por entidades coletivas não residentes sem estabelecimento estável, cujas margens de lucro são omitidas à tributação em Portugal.

A generalização de metodologias de controlo e de análise de risco e uma melhor utilização de informação já existente nas bases de dados permitirá uma atuação mais eficaz da IT

- 1.4. Identificaram-se ainda outras operações sobre as quais terá incidido planeamento fiscal, relacionadas com doações de bens imóveis e ou de valores mobiliários com vista à exclusão da tributação de mais-valias, bem como o aproveitamento indevido do regime fiscal da titularização de créditos através do reconhecimento como proveito fiscal de meras expectativas de proveitos futuros, absorvendo prejuízos ou benefícios fiscais no limite dos respetivos prazos e eliminando a sua tributação nos exercícios em esta seria devida.

Algumas situações de planeamento fiscal abusivo detetadas deverão ser objeto de cláusulas específicas antiabuso

1.5. Em suma, no período auditado, o sistema de controlo implementado pela AT não se mostrava suficientemente eficaz, cabendo referir que, segundo um estudo da UE efetuado no âmbito do chamado pacote antielisão, Portugal ocupava uma situação intermédia no conjunto dos Estados-Membros, com permeabilidade a 10 indicadores de planeamento fiscal abusivo no âmbito dos impostos sobre o rendimento.

No período auditado, o sistema de controlo no âmbito do planeamento fiscal abusivo não se revelou suficientemente eficaz

1.6. De notar, todavia, que algumas das fragilidades identificadas na presente auditoria foram ultrapassadas com a evolução legislativa entretanto ocorrida, nomeadamente com a Lei n.º 32/2019, de 3 de maio, que alterou a cláusula geral anti-abuso e transpôs a Diretiva (UE) 2016/1164 que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal (usualmente designada por ATAD1)

A evolução legislativa entretanto concretizada permite ultrapassar fragilidades

2. As principais recomendações e propostas foram as seguintes:

2.1. Recomendações à AT:

a) Divulgar, no Portal das Finanças, todos os esquemas de planeamento fiscal abusivo já conhecidos, incluindo os comunicados pelos sujeitos passivos e os detetados pela inspeção tributária;

Divulgar esquemas de planeamento fiscal abusivo

b) Definir critérios de risco e metodologias de controlo específicos e utilizar, de modo mais intensivo e direcionado, a informação existente nas bases de dados, bem como emitir instruções para a utilização mais criteriosa e melhor fundamentada da cláusula geral antiabuso;

Aperfeiçoar critérios de risco e metodologias de controlo e correção

c) Controlar as situações de risco identificadas nesta auditoria, que representam um potencial incumprimento num montante estimado de cerca de 764,9 M€.

Controlar as situações identificadas

2.2. Propostas ao Governo:

a) Rever a cláusula geral antiabuso, densificando os seus pressupostos e introduzir novas cláusulas específicas antiabuso ou reformular os regimes que induzem ao planeamento fiscal abusivo;

b) Aperfeiçoar o regime de comunicação de esquemas de planeamento fiscal abusivo;

c) Alterar o «regime e-fatura», para assegurar a respetiva aplicação a todos os sujeitos passivos que pratiquem operações tributáveis em Portugal.

Propostas ao Governo