



18. JAN 16 00091

Exmo. Senhor  
Chefe do Gabinete de S. E. o  
Secretário de Estado dos Assuntos  
Parlamentares

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA Proc. 2.3.4.	DATA
----------------	--------------------	----------------------------------	------

Assunto: Audição da Senhora Diretora Geral da AT na COFMA no próximo dia 20 de janeiro

Exmo. Senhor, *Caro Senhor Araújo*

No contexto da audição da Senhora Diretora-Geral da AT na COFMA, que terá lugar no próximo dia 20, às 11h30, na AR, junto se remetem os elementos solicitados na convocatória para a audiência, conforme informação prestada pela AT.

Com os melhores cumprimentos, *[Signature]*

O Chefe do Gabinete,

*André Caldas*

André Caldas

C/c: SEAF

## Memorando

### Contribuintes de Altos Rendimentos e/ou Elevada Capacidade Patrimonial (CECP)

#### **I. Enquadramento orgânico**

No âmbito de uma assistência técnica do FMI foi constituído, em Outubro de 2012, pelo despacho n.º 53/2012, do Diretor-Geral, o “Comité para o Cumprimento Fiscal” (CCF), com o objetivo de implementar uma nova abordagem de indução do cumprimento fiscal.

Esta nova abordagem assenta numa estratégia integrada de identificação e tratamento dos riscos fiscais, permitindo uma gestão mais eficiente dos recursos e a implementação de respostas atempadas e mais eficazes.

Os principais objetivos do CCF foram, designadamente:

- Identificar os riscos de cumprimento significativos;
- Garantir a execução de uma estratégia de resposta integrada;
- Monitorar a implementação e eficácia das estratégias.

No âmbito do estabelecimento do CCF e em simultâneo foi criada uma equipa de projeto visando o melhoramento do cumprimento fiscal, doravante designada PMCF, e promovendo o acompanhamento do grupo de “Contribuintes de Elevada Capacidade Patrimonial” (CECP).

O trabalho desenvolvido por esta equipa foi acompanhado, desde a sua criação, por técnicos do FMI, que asseguraram assistência técnica no âmbito da aplicação de uma nova abordagem de Compliance Risk Management (CRM), conforme preconizado pela OCDE e também pela União Europeia. Ocorreram várias visitas de trabalho para acompanhamento dos projetos iniciados e para a partilha de experiências. No decorrer destas visitas de trabalho, a missão de assistência técnica do FMI, recomendou a criação de duas Unidades, uma na área de gestão do risco e uma outra para a área dedicada ao contribuinte, para apoio e promoção ao cumprimento (*compliance*).

Nesse âmbito, através da portaria n.º 337/2013, de 20 de novembro, e do despacho n.º 13171/2014, de 30 de outubro, foram criadas a Direção de Serviços de Gestão do Risco e a Unidade de Gestão da Relação com os Contribuintes, respetivamente. Estas duas unidades orgânicas entraram em funcionamento em 1 de novembro de 2014.

Por despacho de 31 de dezembro de 2014 do Subdiretor –Geral dos Recursos Humanos, por delegação de competências do Diretor -Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, foi autorizada a constituição de equipas de trabalho da Unidade de Gestão da Relação com os Contribuintes (UGRC), onde foi integrado o PMCF.

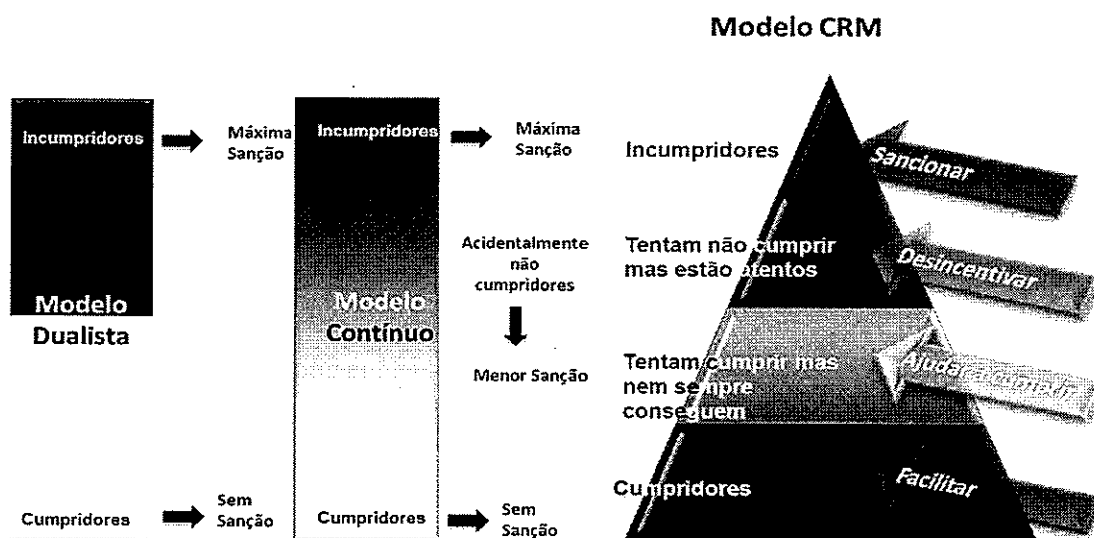
## II. Trabalho desenvolvido

O trabalho direcionado para o segmento - Contribuintes de Elevada Capacidade Patrimonial (CECP) – centrou-se na análise e influência sobre o comportamento dos contribuintes com maior património e/ou rendimento, procurando introduzir na administração fiscal portuguesa uma nova metodologia de análise sistemática de contribuintes com elevado impacto, quer ao nível da receita fiscal, quer ao nível da alteração da perceção que a sociedade tem deste como um grupo privilegiado, promovendo por esta via o melhoramento do cumprimento fiscal.

No âmbito da atividade desenvolvida pelo grupo de trabalho, foram delineadas seis estratégias de atuação consistindo no desenvolvimento de uma adequada combinação de intervenções e respostas:

1. Definição do conceito e identificação destes contribuintes e entidades direta ou indiretamente, por estes, controladas;
2. Compreensão do comportamento destes contribuintes (caraterização dos riscos: de registo, declarativo, de reporte e de pagamento);
3. Desenvolvimento de uma adequada combinação de intervenção e resposta. Note-se que as respostas definidas no âmbito do projeto, vão para além dos controlos inspetivos que tradicionalmente vêm sendo realizados na AT;
4. Desenvolvimento de novas capacidades (Recursos Humanos, *Know How*);
5. Reforçar a cooperação internacional;
6. Desenvolvimento de estratégias de comunicação.

Deste modo, os trabalhos desenvolvidos no âmbito do PMCF assentaram num (novo) Modelo de Gestão de Risco de Cumprimento, que pode evidenciar-se sinteticamente da seguinte forma:



As causas subjacentes ao incumprimento são múltiplas e diversificadas, sendo necessário que a administração tributária atue de forma diferenciada, consoante o comportamento dos contribuintes, facilitando o cumprimento àqueles que querem cumprir e sancionando os que decidiram não cumprir.

Os principais fatores para a melhoria do cumprimento fiscal são: (1) conhecer a população de contribuintes para permitir a elaboração de estratégias que correspondam às necessidades/riscos específicos; e (2) melhorar a organização e os processos internos da administração tributária.

A implementação deste modelo exige a utilização articulada de todos os recursos da organização no sentido de:

- Criar parcerias ► Organizações sectoriais, intermediários fiscais
- Alterar legislação ► Simplificação
- Alterar sistemas informáticos ► Obtenção de dados de terceiros
- Alterar processos ► Harmonização e simplificação
- Informar e orientar ► Utilização dos canais adequados
- Inspeções ► Maior visibilidade do risco

A concretização das estratégias assinaladas exigiu o desenvolvimento de um conjunto diversificado de atividades, designadamente:

1. Definição do conceito de CECP - Contribuintes individuais que, direta ou indiretamente, detêm um património superior a vinte e cinco milhões de euros e/ou obtiveram rendimentos superiores a cinco milhões de euros (num ano ou na média dos três anos anteriores);
2. Identificação de CECP e entidades por estes detidas;
3. Compreensão do comportamento dos CECP, nomeadamente atendendo aos quatro riscos tradicionalmente identificados: de registo, declarativo, de reporte e de pagamento. Ao nível do risco de reporte, temos nomeadamente: Detenção de empresas sem evidência de obtenção de rendimentos, operações vinculadas entre entidades controladas, despesas pessoais parquedadas nas empresas, rendimentos obtidos no estrangeiro não declarados e alteração do domicílio fiscal para o estrangeiro;
4. Análise de risco individual de um conjunto específico de CECP, em que foi considerada uma nova abordagem designada "CASH-T", ou seja, a que resulta de uma comparação entre *inflows* e *outflows*;
5. Contacto com os contribuintes tendo em vista mitigar os riscos identificados ao nível declarativo, sensibilizando os contribuintes que em anos anteriores não entregaram a declaração de rendimentos modelo 3 dentro do prazo, para que o façam atempadamente;
6. Controlo do registo dos imóveis em que os contribuintes individuais declaram o seu domicílio fiscal. Neste âmbito foram registados e/ou reavaliados imóveis, por se encontrarem incorretamente descritos na matriz;

7. Troca de informação com outras Administrações Fiscais;
8. Seleção de casos para a realização de ações inspetivas.

Na identificação dos Contribuintes de Elevada Capacidade Patrimonial (CECP ou HWNI – como são conhecidos a nível internacional) a ser acompanhados no âmbito do projeto, consideraram-se as vertentes rendimentos e património. Assim, foram definidos como critérios para identificação do universo: Contribuintes individuais que, direta ou indiretamente, detêm um património superior a vinte e cinco milhões de euros e/ou obtiveram rendimentos superiores a cinco milhões de euros (num ano ou na média dos três anos anteriores). A definição destes limiares teve em linha de conta o *benchmark* internacional nesta matéria e reflete o objetivo de determinar um conceito mais estrito de CECP com vista a permitir concretizar uma atuação mais célere e dirigida.

Para efeitos de pesquisa, utilizou-se quer informação interna residente nas bases de dados da AT, quer informação externa, tendo sido identificados 240 contribuintes, a que correspondem 229 agregados familiares.

A nível internacional, tanto as administrações tributárias como a OCDE têm vindo a considerar este segmento de contribuintes como contribuintes que apresentam características específicas, designadamente:

- Património disseminado por empresas participadas, trusts e fundações;
- Mobilidade internacional e residência fiscal;
- Acompanhamento especializado por consultores fiscais;
- Estruturas e contas bancárias em *off-shore*.

Relativamente aos valores declarados de IRS pelos CECP identificados, no período de 2012-2014, e respetiva comparação com os montantes globais de IRS, verificou-se o seguinte:

Ano	VALORES GLOBAIS			VALORES CECP			PESO	
	RENDIMENTO TOTAL	IMPOSTO	TAXA MÉDIA	RENDIMENTO TOTAL	IMPOSTO	TAXA MÉDIA	RENDIMENTO	IMPOSTO
2012	62.951.456.812,73	9.825.547.616,17	15,61%	185.122.185,81	54.016.622,90	29,18%	0,29%	0,55%
2013	65.180.069.339,33	13.141.005.717,94	20,16%	191.684.244,29	60.196.290,33	31,40%	0,29%	0,46%
2014	64.626.858.941,81	12.979.379.732,71	20,08%	164.168.551,78	48.500.056,28	29,54%	0,25%	0,37%

Fonte: Modelo 3/B0/31/39

De notar que a informação relevada no quadro inclui não apenas os rendimentos evidenciados na declaração periódica de rendimentos (Modelo 3), mas também outros rendimentos declarados, designadamente sujeitos a taxas liberatórias. Por outro lado, os CECP (240) correspondem a menos de 0,01% do total de sujeitos passivos de IRS (7.459.051 – Modelo 3 de 2014).

Dos dados recolhidos e apresentados no quadro acima pode concluir-se:

1. A taxa de tributação efetiva da globalidade dos sujeitos passivos de IRS variou, entre 2012 e 2014, entre 15,61% e 20,16%, enquanto do grupo dos CECP variou, no mesmo período, entre 29,18% e 31,40%;
2. O peso do grupo dos CECP no total de rendimentos em sede de IRS variou, no período em causa, entre 0,25% e 0,29%, enquanto o peso no respetivo imposto total variou entre 0,37% e 0,55%.

No âmbito do projeto, e tendo em vista complementar a caracterização deste universo de contribuintes, bem como aferir da adequabilidade das ferramentas ao dispor da AT, sem olvidar do controlo da qualidade do reporte, foram propostas várias ações de controlo a 44 indivíduos e/ou entidades.

Estas ações, iniciadas durante o ano de 2015, estão a ser desenvolvidas pelas Direções de Finanças competentes (Lisboa, Porto, Santarém e Setúbal), sendo que se encontram concluídas mais de 60% das mesmas.

As referidas ações tiveram em conta a abordagem recomendada pela missão do FMI, com uma metodologia pré-definida, tendo em consideração o tipo de contribuintes que foi apresentada às equipas envolvidas e acompanhada ao longo do ano.

As ações foram essencialmente realizadas na esfera das empresas relacionadas, dadas a dificuldades associadas ao levantamento do sigilo bancário ou à aplicação de métodos indiretos a este segmento de contribuintes, particularmente os que não se encontrem registados para o exercício de qualquer atividade em nome individual.

Deve acrescentar-se que ações de controlo desta natureza contam, em regra, com demoras acrescidas no acesso à informação junto de entidades externas, nomeadamente com outras Administrações Fiscais e entidades bancárias, e quando os intervenientes estão abrangidos por sigilo profissional.

### **III. Estudo internacional de referência**

Um dos estudos de referência internacional sobre a população de elevado património é elaborado e atualizado anualmente pela entidade Wealth-X, com o patrocínio da UBS. Este estudo é de consulta pública através do link [https://www.private-banking-magazin.de/uploads/fm/1416410395.Wealth-X\\_UBS\\_World\\_Ultra\\_Wealth\\_Report\\_2014\\_Final.pdf](https://www.private-banking-magazin.de/uploads/fm/1416410395.Wealth-X_UBS_World_Ultra_Wealth_Report_2014_Final.pdf), sendo que se utiliza como critério de identificação os indivíduos com património líquido superior a 30 milhões de dólares.

De acordo com a metodologia utilizada, o número indiciário de população com elevado património ascende, em 2014, a 211.275 indivíduos, o que representa um aumento de 6% face a 2013.

Atendendo aos dados por país constantes daquele estudo, evidencia-se o seguinte:

País	2013	2014
Portugal	870	930
Espanha	1625	1800
França	4490	4750
Itália	2075	2295
Alemanha	17085	19095
Rússia	1180	1230
E.U.A.	65505	69560
Brazil	4015	4225
Angola	110	115
Austrália	3405	3580

Importa, não obstante, salientar que a utilização do estudo da Wealth-X apresenta alguns constrangimentos. Com efeito, são desconhecidas à AT as diversas premissas associadas ao tratamento da informação, designadamente as fontes de informação (de base mundial), o critério de residência e o método de avaliação dos elementos patrimoniais

#### IV. COFMA

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) da Assembleia da República solicitou ao Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares a presença da Sra. Diretora-Geral da AT numa audição a decorrer no dia 20 de janeiro.

Para o efeito, a AT deverá remeter à COFMA dados estatísticos relativos à matéria constante do requerimento que deu origem à audição, designadamente quanto aos elementos apurados pelo Grupo de Trabalho constituído para estudar a aplicação da lei tributária aos contribuintes mais ricos, bem como os dados que permitam avaliar o nível de proporcionalidade entre rendimentos e impostos pagos pelos cidadãos do último escalão fiscal.

No que respeita aos elementos apurados pelo Grupo de Trabalho, remete-se para o ponto II do presente memorando.

Em complemento e no que se refere a dados de rendimentos e impostos pagos em sede de IRS, destaca-se a seguinte informação relativa aos 1000 agregados familiares de maior rendimento:

Ano	VALORES GLOBAIS					1000 AGREGADOS DE MAIOR RENDIMENTO				PESO	
	N.º Agregados	N.º Titulares	RENDIMENTO TOTAL	IMPOSTO	TAXA MÉDIA	N.º Titulares	RENDIMENTO TOTAL	IMPOSTO	TAXA MÉDIA	REND.	IMPOSTO
2012	5.159.558	7.543.955	56.835.123.943,60	8.422.294.905,46	14,82%	1.774	761.719.920,96	339.832.109,49	44,61%	1,34%	4,03%
2013	5.137.290	7.475.835	59.008.576.729,73	11.663.645.481,14	19,77%	1.752	716.007.884,10	345.839.114,80	48,30%	1,21%	2,97%
2014	5.156.665	7.459.051	59.176.597.862,60	11.597.505.851,60	19,60%	1.765	653.913.941,47	300.908.991,51	46,02%	1,11%	2,59%

Fonte: Meddo 3

€

De salientar que este grupo corresponde aos 1000 agregados familiares de maior rendimento, os quais declaram na declaração periódica de rendimentos (Modelo 3), durante o período em análise, pelo menos 350.000 euros.

Dos dados recolhidos e apresentados no quadro acima pode concluir-se:

1. O n.º de titulares (1765) referente ao grupo de 1000 agregados de maior rendimento representa, em 2014, 0,02% do total de titulares de rendimentos (modelo 3);
2. A taxa de tributação efetiva da globalidade dos sujeitos passivos de IRS variou, entre 2012 e 2014, entre 14,82% e 19,77%, enquanto do grupo dos 1000 agregados de maior rendimento variou, no mesmo período, entre 44,61% e 48,30%;
3. O peso do grupo dos 1000 agregados de maior rendimento no total de rendimentos em sede de IRS variou, no período em causa, entre 1,11% e 1,34%, enquanto o peso no respetivo imposto total variou entre 2,59% e 4,03%.

Adicionalmente apresentam-se os dados relativos aos sujeitos passivos do último escalão IRS:

Ano	VALORES GLOBAIS					ÚLTIMO ESCALÃO IRS					PESO	
	N.º Agreg.	N.º Titul.	RENDIM. TOTAL	IMPOSTO	TAXA MÉDIA	N.º Agreg.	N.º Titul.	RENDIM. TOTAL	IMPOSTO	TAXA MÉDIA	REND.	IMPOSTO
2012	5.159.558	7.543.955	56.835.123.943,60	8.422.294.905,46	14,82%	13.809	20.100	2.919.129.427,90	1.079.232.931,40	36,97%	5,14%	12,81%
2013	5.137.290	7.475.835	59.008.576.729,73	11.663.645.481,14	19,77%	12.123	17.400	2.550.262.115,28	1.079.232.931,40	42,32%	4,32%	9,25%
2014	5.156.665	7.459.051	59.176.597.862,60	11.597.505.851,60	19,60%	12.463	18.110	2.600.045.466,16	1.060.109.993,79	40,77%	4,39%	9,14%

Fonte: Modelo 3

€

Dos dados recolhidos e apresentados no quadro acima pode concluir-se:

1. O n.º de titulares (18110) referente ao grupo do último escalão IRS representa, em 2014, 0,24% do total de titulares de rendimentos (modelo 3);
2. A taxa de tributação efetiva da globalidade dos sujeitos passivos de IRS variou, entre 2012 e 2014, entre 14,82% e 19,77%, enquanto do grupo do último escalão variou, no mesmo período, entre 36,97% e 42,32%;
3. O peso do grupo do último escalão IRS no total de rendimentos em sede de IRS variou, no período em causa, entre 4,32% e 5,14%, enquanto o peso no respetivo imposto total variou entre 9,14% e 12,81%.

Lisboa, 18 de janeiro de 2016



