Conselho
da União Europeia

Bruxelas, 26 de novembro de 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	25 de novembro de 2026
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	COM(2026) 630 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Mind the Gap 2026: reforçar as finanças públicas através de esforços conjuntos no sentido de reduzir os desvios fiscais e melhorar o cumprimento

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2026) 630 final.

Anexo: COM(2026) 630 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Mind the Gap 2026: reforçar as finanças públicas através de esforços conjuntos no sentido de reduzir os desvios fiscais e melhorar o cumprimento

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Mind the Gap 2026: reforçar as finanças públicas através de esforços conjuntos no sentido de reduzir os desvios fiscais e melhorar o cumprimento

1. Introdução

A Europa precisa de investir para reforçar as suas capacidades de defesa, acelerar a digitalização e a transição ecológica e reforçar a produtividade e a competitividade. No entanto, em muitos Estados-Membros, os orçamentos nacionais estão sobrecarregados, deixando pouca margem de manobra orçamental para investimentos críticos([1]).

Contudo, todos os anos, perdem-se na UE mais de 200 mil milhões de EUR em receitas fiscais, conforme estimado pelos desvios fiscais de cumprimento, o que equivale a cerca de 1 % do PIB da UE. No que diz respeito ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA), apenas, tal representa uma perda estimada de cerca de 125 mil milhões de EUR, ou seja, 9,5 % do total das obrigações em matéria de IVA em 2023. No que diz respeito ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), as perdas estimadas para cada um dos Estados-Membros ascendem a quase 50 mil milhões de EUR, ou seja, 9,2 % das receitas do IRC cobradas([2])**.** Trata-se de receitas devidas, mas que continuam por cobrar devido a alguma forma de evasão ou elisão fiscal, de deficiências administrativas ou de erros não intencionais. Os desvios fiscais de cumprimento são intrinsecamente difíceis de medir e as estimativas disponíveis variam em termos de cobertura, metodologia e grau de incerteza([3]). Estas estimativas são provavelmente prudentes, uma vez que não abrangem todas as categorias das perdas de receitas fiscais, como, por exemplo, as decorrentes do planeamento fiscal agressivo transfronteiriço ou da transferência internacional de lucros. Indicam que é possível obter ganhos significativos através do investimento tanto numa melhor medição como em medidas destinadas a melhorar o cumprimento fiscal. A recuperação, ainda que parcial, das receitas em falta ajudaria a aliviar a pressão sobre as finanças públicas e a criar espaço adicional para investimento sem introduzir novos impostos ou aumentar as taxas de imposto em vigor.

---

[1] As informações, os métodos e os dados específicos por país são apresentados nos documentos de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2026) 1201 a SWD(2026) 1228.

[2] O IVA e o IRC são aqui destacados como exemplos para os quais estão disponíveis estimativas relativamente sólidas em toda a UE. Podem também surgir lacunas em matéria de incumprimento relativamente a outros impostos, incluindo o IRS e os impostos sobre o património individual, mas as estimativas disponíveis são mais fragmentadas e não estão incluídas nos valores agregados aqui apresentados.

[3] Além disso, devido aos prazos de publicação dos conjuntos de dados nacionais subjacentes à estimativa dos desvios fiscais, as últimas estimativas disponíveis num determinado ano dizem normalmente respeito aos dois ou três anos anteriores. As estimativas da dimensão da economia não observada em cada Estado-Membro variam entre 0,7 % e 25 % do PIB.

A dimensão significativa da economia paralela e a complexidade das regras fiscais tornam difícil, mas importante, compreender o que impulsiona os desvios fiscais de cumprimento em toda a UE. Em vários Estados-Membros, a dimensão significativa de economia paralela compromete o cumprimento fiscal. A crescente complexidade das disposições fiscais e dos mecanismos transfronteiriços pode aumentar os custos de cumprimento, conduzir a erros ou à elisão fiscal e resultar numa perda significativa de receitas. A perceção da equidade e da eficiência do sistema fiscal, bem como da carga fiscal global, pode afetar o cumprimento fiscal. Estes fatores variam de país para país. Um diálogo eficaz entre as administrações fiscais e os contribuintes ajuda a promover um ambiente de confiança, transparente e favorável, melhorando assim o cumprimento e reforçando o funcionamento, a integração e a competitividade do mercado interno.

A fim de avaliar os riscos para as finanças públicas, os Estados-Membros devem conhecer a dimensão dos seus desvios fiscais de cumprimento. A quantificação dos desvios fiscais de cumprimento e da sua evolução ao longo do tempo não é apenas um exercício técnico, pois fornece às autoridades informações sobre como podem melhorar os esforços de execução e de cumprimento. Estas estimativas ajudam a identificar os riscos, a orientar as intervenções, a afetar os recursos e a aperfeiçoar as estratégias de cumprimento. Por conseguinte, a análise do desvio fiscal é um instrumento de gestão estratégica destinado a aumentar o nível de receitas cobradas.

As despesas fiscais representam desvios fiscais resultantes da aplicação de políticas. Os Estados-Membros da UE comunicam anualmente cerca de 750 mil milhões de EUR de perda de receitas provenientes de despesas fiscais (que ascenderiam a 4 % do PIB da UE em 2025), embora este valor deva ser tratado com prudência ([4]). As despesas fiscais incluem, por exemplo, taxas de imposto reduzidas, isenções fiscais para determinados setores, créditos fiscais ou outros incentivos fiscais. Um passo fundamental consiste em acompanhar e avaliar estas despesas fiscais. Ao contrário das despesas diretas, as despesas fiscais tornam-se frequentemente enraizadas no sistema fiscal ao longo do tempo e podem exercer uma pressão muito pesada sobre os orçamentos nacionais. Em contrapartida, os incentivos fiscais bem direcionados, como os recomendados no âmbito do Pacto da Indústria Limpa ou da União da Poupança e dos Investimentos, podem apoiar objetivos políticos vitais, como a inovação ou a transição para energias limpas. A Recomendação da Comissão sobre os incentivos fiscais para apoiar o Pacto da Indústria Limpa estabelece princípios para a conceção eficaz de créditos fiscais e a amortização acelerada, incluindo uma recomendação aos Estados-Membros para que avaliem regularmente a eficácia das medidas adotadas ([5]).

[4] Este valor deve ser tratado com prudência, uma vez que agrega os totais nacionais de anos diferentes e com significados diferentes. O âmbito da comunicação das despesas fiscais varia e os parâmetros de referência diferem substancialmente, na medida em que as autoridades nacionais rejeitam a agregação, mesmo a nível nacional. As estimativas da perda de receitas nacionais provêm do GTED.

[5] Recomendação da Comissão sobre os incentivos fiscais para apoiar o Pacto da Indústria Limpa e à luz do Enquadramento para os auxílios estatais no âmbito do Pacto da Indústria Limpa, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

As administrações fiscais modernas e baseadas em dados são essenciais para reduzir os desvios fiscais e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Muitos Estados-Membros enfrentam uma diminuição do cumprimento, o aumento da dívida fiscal, a fragmentação dos sistemas digitais e transações transfronteiriças cada vez mais complexas. A resposta a estes desafios exige administrações fiscais preparadas para o futuro e baseadas em dados, capazes de detetar precocemente o incumprimento, facilitar o cumprimento voluntário e assegurar a recuperação atempada das obrigações fiscais pendentes. É essencial investir em ferramentas digitais, em sistemas integrados, no tratamento de dados em tempo real, no reforço da capacidade de cobrança e recuperação de impostos e na cooperação entre autoridades.

A comunicação «Mind the Gap» e as 27 fichas por país que a acompanham são um instrumento estratégico que se destina a melhorar os sistemas fiscais e o cumprimento fiscal em toda a UE. Em última análise, a iniciativa visa ajudar os Estados-Membros a fazer face aos desvios fiscais de cumprimento, a otimizar a cobrança de impostos e a reforçar a governação das despesas fiscais. Insta igualmente os Estados-Membros a comunicarem, avaliarem e racionalizarem regularmente os desvios resultantes da aplicação de políticas, em especial nos casos em que as despesas fiscais não tenham conseguido otimizar os recursos. Além de ajudar os Estados-Membros a rever e reduzir os desvios e a modernizar a forma como os impostos são cobrados, esta iniciativa tira partido dos elevados retornos da cooperação administrativa, permitindo aos Estados-Membros trabalhar coletivamente para comparar os resultados e partilhar boas práticas, com um programa de reformas prospetivo.

A comunicação avalia os desafios relacionados com os desvios fiscais e identifica medidas destinadas a fazer face a esses desafios. Em primeiro lugar, avalia os desafios que os Estados-Membros enfrentam quando medem, monitorizam e avaliam os desvios fiscais, procurando, consequentemente, integrar as informações resultantes dessa avaliação nas operações da administração fiscal, no contexto dos esforços no sentido de reforçar a digitalização e as atividades de cobrança. Posteriormente, é apresentado um conjunto de medidas para fazer face a esses desafios, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros (incluindo, se for caso disso, a nível subnacional) ([6]). Em última análise, uma ação coordenada e uma estreita cooperação a todos os níveis podem proporcionar níveis mais elevados de cumprimento, conduzir a políticas fiscais mais eficazes e melhorar a cobrança de receitas, ajudando assim a criar a margem de manobra orçamental necessária para apoiar o investimento estratégico.

[6] Em vários Estados-Membros, os impostos são também cobrados, administrados e recolhidos, e as despesas fiscais são concedidas, por Estados federados, regiões ou administrações locais.

2. Da medição à integração: uma avaliação a nível da União e dos Estados-Membros

2.1 Medir: reforçar a medição do desvio fiscal de cumprimento

A fim de fazer face aos desvios fiscais de cumprimento que persistem, é necessário um maior investimento no conhecimento, nos dados e nas capacidades analíticas. Embora um número crescente de Estados-Membros efetue uma estimativa dos seus desvios fiscais de cumprimento, apenas um número limitado estabeleceu programas de estimativa abrangentes que cobrem vários tipos de impostos ([7]). A Dinamarca, a Suécia, a Itália e os Países Baixos integraram a análise dos desvios fiscais na gestão do risco em matéria de cumprimento, utilizando os resultados para fundamentar a política orçamental, identificar os riscos em matéria de cumprimento, orientar as intervenções, afetar recursos e avaliar a eficácia das estratégias de cumprimento. Outros Estados-Membros, como a França, a Polónia e a Estónia, entre outros, só recentemente desenvolveram esta capacidade ou ainda não efetuam sistematicamente a estimativa dos seus desvios fiscais de cumprimento.

A experiência dos Estados-Membros mostra que os esforços abrangentes no sentido de efetuar a estimativa dos desvios fiscais permitem obter melhores resultados em matéria de cumprimento. Os Estados-Membros com programas de longa data e bem desenvolvidos em matéria de desvio fiscal, como a Dinamarca, a Itália, a Suécia e os Países Baixos([8]), tendem a apresentar desvios fiscais de cumprimento comparativamente menores ou têm conseguido reduzi-los ao longo do tempo. Os Países Baixos, por exemplo, alargaram o seu conjunto de ferramentas analíticas combinando provas de auditoria com investigação comportamental. As conclusões desta análise ajudam a administração fiscal a conceber medidas preventivas direcionadas e a melhorar o cumprimento voluntário. A Dinamarca desenvolveu um programa avançado de medição do cumprimento fiscal baseado em dados de auditoria exaustivos que ajuda a identificar a natureza do incumprimento em todos os setores. Uma característica fundamental dos programas na Suécia e noutros Estados-Membros tem sido a utilização sistemática de auditorias aleatórias e de auditorias baseadas no risco em diferentes grupos de contribuintes ([9]). Sem comprovar um nexo de causalidade direto, sugere que a estimativa regular dos desvios fiscais de cumprimento pode permitir a elaboração de estratégias de

[7] OCDE (2024), *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies* [não traduzido para português], Publicações da OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Os Países Baixos combinam inquéritos de auditoria e dados de auditoria para compreender melhor os fatores de incumprimento, incluindo o papel da complexidade, da falta de conhecimentos e dos erros dos consultores. A Dinamarca utiliza dados de auditoria setoriais e aleatórios para avaliar o cumprimento. Em ambos os casos, estas conclusões ajudam a orientar os esforços de cumprimento e favorecem o cumprimento voluntário.

[9] As auditorias aleatórias fornecem informações estatisticamente representativas sobre a prevalência e a natureza do incumprimento, ao passo que as auditorias baseadas no risco são utilizadas para identificar e investigar os contribuintes com maior probabilidade de incumprimento. Mais importante ainda, os resultados das auditorias aleatórias são também utilizados para validar e adaptar os modelos de seleção de riscos. Por conseguinte, os programas de estimativa dos desvios fiscais fornecem informações a outras partes da organização das receitas de modo a aumentar a eficiência da cobrança de impostos.

cumprimento fiscal mais direcionadas e ajudar as administrações fiscais a identificar os riscos numa fase precoce.

A Comissão desenvolveu, apoiou e coordenou investimentos substanciais na estimativa dos desvios fiscais de cumprimento (dos impostos indiretos e diretos), tanto a nível nacional como da UE. Este aspeto é particularmente importante no que diz respeito aos impostos diretos, em que as estimativas nacionais utilizam frequentemente definições, metodologias, fontes de dados, cobertura dos contribuintes e períodos de comunicação diferentes, o que limita a comparabilidade, mas também cria oportunidades de intercâmbio metodológico. Desde 2021, o grupo de projeto Fiscalis financiado pela UE tem trabalhado na criação de um quadro comum para a estimativa dos desvios fiscais de cumprimento([10])([11]). Além disso, alguns Estados-Membros, como a Polónia ([12]) e a Eslovénia ([13]), utilizaram o Instrumento de Assistência Técnica para reforçar a estimativa do desvio de cumprimento do IRC.

No que diz respeito aos impostos indiretos, a cooperação da UE já conduziu à adoção de uma metodologia comum para estimar o desvio de cumprimento relacionado com o IVA, com todos os Estados-Membros a participarem no exercício à escala da UE. Em 2023, o desvio de cumprimento relacionado com o IVA na UE foi estimado em 9,5 % do total das obrigações fiscais em matéria de IVA, tendo-se verificado diferenças substanciais entre os Estados-Membros e que vários países registaram melhorias ao longo do tempo ([14]). Além de examinar o atual nível do desvio, a análise das alterações ao longo do tempo reflete os esforços nacionais destinados a melhorar o cumprimento e permite às autoridades avaliar a eficácia das medidas tomadas. A comunicação digital, as caixas registadoras em linha, as declarações de IVA pré-preenchidas e outras ferramentas digitais podem melhorar a rastreabilidade e o cumprimento. A Comissão está também a desenvolver, testar e rever as suas metodologias para estimar os desvios relacionados com os impostos especiais de consumo, com o apoio de um grupo específico de peritos de mais de 20 Estados-Membros

[10] Para informações adicionais, consultar: Comissão Europeia: Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (2025). *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 — Final report* [não traduzido para português]. Serviço das Publicações da União Europeia. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Desde 2026, o projeto entrou no seu segundo ciclo. Os Estados-Membros participantes no primeiro e/ou no segundo ciclos incluem BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK e SE para o subgrupo IRS; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK e SE para o subgrupo do IRC; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK e SE para o subgrupo da fraude intracomunitária do operador fictício; e BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK e SE para o subgrupo do comércio eletrónico. A Geórgia aderiu igualmente aos subgrupos do IRS e do IRC para o segundo ciclo do projeto.

[12] Projeto do IAT de 2023 *Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy* [não traduzido para português], 2024-2026.

[13] Projeto do IAT de 2021 *Improving the administration of corporate income tax in Slovenia* [não traduzido para português], 2022-2023.

[14] Ver Comissão Europeia, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. et al., *VAT gap in Europe — Report 2025* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422

no âmbito do qual podem trocar experiências metodológicas e avaliar a forma como as estimativas podem apoiar melhor o trabalho operacional (ver também a secção 3.1).

No contexto da evolução do panorama do imposto sobre as sociedades, estão atualmente a ser envidados esforços adicionais no sentido de reforçar as capacidades para estimar os desvios de cumprimento relacionados com o IRC em toda a UE. A Comissão desenvolveu uma nova metodologia macroeconómica para calcular o desvio de cumprimento relacionado com o IRC utilizando dados das contas nacionais e estimativas da economia não observada produzidas pelos institutos nacionais de estatística, proporcionando um quadro comum para estimar os desvios de cumprimento relacionados com o IRC em todos os Estados-Membros. As estimativas mais recentes indicam um desvio médio de cerca de 9,2 % das receitas do IRC cobradas em 25 Estados-Membros, embora a taxa varie substancialmente por país e as variações homólogas devam ser interpretadas com precaução. No entanto, a metodologia não tem em conta quaisquer perdas de receitas decorrentes do planeamento fiscal agressivo transfronteiriço ou da transferência internacional de lucros, uma vez que as contas nacionais refletem geralmente os lucros após a afetação transfronteiriça de lucros. A análise dessas perdas de receitas exige dados e metodologias complementares, incluindo trabalhos sobre a erosão da base tributável e a transferência de lucros ([15]). À medida que o panorama do imposto sobre as sociedades se altera com a aplicação das regras do Pilar 2 da OCDE — seguida da aplicação do pacote *omnibus* sobre fiscalidade e da reformulação da Diretiva Cooperação Administrativa, uma vez adotada— os instrumentos de avaliação devem evoluir, nomeadamente alargando o alcance das estimativas do desvio relacionado com o IRC a outros domínios que não a economia não observada.

2.2 Monitorizar: melhorar a qualidade da comunicação das despesas fiscais

As despesas fiscais são disposições especiais do código fiscal destinadas a incentivar certas atividades ou a beneficiar grupos específicos, resultando em reduções deliberadas das receitas fiscais públicas. Em vez de prestar apoio através de despesas diretas, o governo pode prestar aos particulares ou às empresas apoio financeiro indireto através da redução da sua carga fiscal. Por conseguinte, as despesas fiscais são desvios em relação ao sistema fiscal de referência que conferem um tratamento preferencial, como taxas reduzidas, isenções, etc., a contribuintes, setores ou atividades específicos.

É fundamental comunicar estas despesas fiscais, tal como previsto no quadro de governação orçamental da UE, a fim de fazer face a um défice de transparência inerente. Ao contrário dos programas de despesas diretas, como subsídios ou subvenções, as despesas fiscais não exigem, normalmente, a aprovação parlamentar anual. Uma vez previstas na lei, estas permanecem em vigor, a menos que sejam e expressamente revogadas ou ab-rogadas

[15] Para uma análise pormenorizada da metodologia do JRC relativa ao desvio de cumprimento relacionado com o IRC, dos seus pressupostos e limitações, ver Comissão Europeia: Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (2025), *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues*, [não traduzido para português].

por uma cláusula de caducidade. A comunicação de despesas fiscais pode corrigir esta assimetria e reforçar a transparência e a responsabilização. A fim de assegurar uma imagem abrangente das despesas orçamentais nacionais, o quadro de governação orçamental da UE exige a comunicação pormenorizada do impacto das despesas fiscais nas receitas ([16]).

Os relatórios nacionais sobre as despesas fiscais na UE diferem consideravelmente em termos de conteúdo, pormenor e qualidade. Alguns Estados-Membros apresentam um quadro com a estimativa da perda de receitas provenientes das despesas fiscais num anexo do orçamento, sem fornecerem informações contextuais adicionais. Outros Estados-Membros publicam relatórios sobre as despesas fiscais com informações pormenorizadas sobre todas as disposições fiscais pertinentes e estimativas plurianuais da perda de receitas.

A existência de um grande número de disposições em matéria de despesas fiscais pode causar uma complexidade fiscal adicional. A Grécia comunicou mais de 1 000 disposições em matéria de despesas fiscais. Portugal comunicou mais de 700 disposições, a Itália mais de 600 e a França e a Polónia mais de 400 disposições fiscais cada.

As despesas fiscais podem ter um impacto orçamental considerável nos orçamentos públicos. Devido a diferenças tanto nos sistemas fiscais como nos métodos de comunicação, a perda de receitas provenientes das despesas fiscais varia, segundo as informações disponíveis, entre 0,4 % do PIB na Irlanda e 14 % do PIB nos Países Baixos. Um elevado volume de perda de receitas provenientes das despesas fiscais não significa necessariamente que estas medidas sejam excessivas ou ineficazes. A perda de receitas também pode ser relativamente elevada porque o nível normal de tributação é elevado ou porque o âmbito da comunicação das despesas fiscais é muito vasto ([17]).

A agregação e a comparação de estimativas das despesas fiscais entre categorias, Estados-Membros e períodos apresentam desafios metodológicos significativos. Embora os valores globais possam ser calculados através da simples soma das provisões individuais, estas estimativas devem ser interpretadas com prudência. Em primeiro lugar, tendem a sobrestimar os potenciais ganhos de receitas, uma vez que a simples agregação comporta o risco de dupla contabilização de disposições sobrepostas. As estimativas também não têm em conta as respostas comportamentais que conduzem a níveis mais baixos de cobrança. Além disso, não é possível quantificar uma parte pertinente das disposições em matéria de despesas

[16] A Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, prevê a comunicação das despesas fiscais no artigo 14.º, n.º 2.

[17] As disposições fiscais onerosas são consideradas estruturais e, por conseguinte, excluídas da comunicação. Idealmente, a comunicação das despesas fiscais também deve ter em conta as disposições estruturais. Nos Países Baixos, a comunicação abrange todas as disposições pertinentes do ponto de vista orçamental.

fiscais ([18]). Por último, a comunicação difere consideravelmente, dependendo do que os Estados-Membros definem como despesas fiscais ([19]).

2.3 Avaliar: assegurar que as despesas fiscais são eficazes em termos de custos

A tributação pode proporcionar incentivos poderosos que ajudem os governos a prosseguir uma série de objetivos políticos, mas pode nem sempre ser o instrumento mais eficaz em termos de custos ao longo do tempo. Saber se os incentivos fiscais são úteis para a consecução de um determinado objetivo político exige uma análise cuidadosa. Os custos, os benefícios e os riscos associados às despesas fiscais devem ser avaliados regularmente. A Recomendação da Comissão sobre os incentivos fiscais para apoiar o Pacto da Indústria Limpa estabelece princípios para a conceção eficaz de créditos fiscais e a amortização acelerada para o investimento limpo, que devem ser aplicados em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais da UE. Os Estados-Membros são convidados a informar a Comissão das medidas que tomarem e recomenda-se que avaliem regularmente a sua eficácia e partilhem boas práticas ([20]). De um modo mais geral, a fim de ajudar a alcançar os objetivos climáticos e ambientais da UE de forma mais eficiente, a aplicação do princípio do poluidor-pagador implica também a revisão das despesas fiscais potencialmente prejudiciais para o ambiente que enviam os incentivos errados aos poluidores.

É fundamental compreender se as despesas fiscais existentes cumprem os objetivos políticos a que se destinavam. É necessária uma revisão regular para avaliar se as medidas em vigor proporcionam uma boa relação custo-benefício, o que pode abrir caminho a reformas. Por exemplo, as regras orçamentais dos Países Baixos exigem que o governo suprima, reduza ou justifique as despesas fiscais que tenham sido avaliadas como ineficazes.

Um elevado volume de perda de receitas aumenta a necessidade de avaliar a eficácia das despesas fiscais. Embora a quantificação das despesas fiscais seja essencialmente uma atividade de monitorização, as informações são posteriormente um contributo essencial para a avaliação das despesas fiscais a fim de compreender se as disposições servem o seu objetivo e proporcionam uma boa relação custo-benefício. Os modelos de microssimulação como o EUROMOD ([21]) podem ser um instrumento útil para a avaliação de alternativas políticas.

---

[18] As disposições em matéria de despesas fiscais podem não ser quantificadas, quer devido a uma escolha deliberada quer porque pode não ser possível efetuar uma estimativa. A disposição pode não ser quantificada, por exemplo, por ser de pequena dimensão, técnica, estrutural ou mandatada pela UE. Algumas disposições não podem ser estimadas, uma vez que não existem dados. Em alguns casos, os dados podem, em princípio, estar disponíveis, mas a sua recolha em relação a uma determinada disposição é demasiado onerosa. Um exemplo de dados indisponíveis seria a isenção de rendimentos de determinadas atividades. Uma vez que os rendimentos não são comunicados, não é possível fazer uma estimativa da perda de receitas.

[19] Encontram-se exemplos de situações em que as taxas reduzidas de IVA são definidas como parte do valor de referência ou, inversamente, a dedução de base sobre o rendimento ou a comunicação das perdas das empresas é definida como despesas fiscais, enquanto a maioria dos países considera estas disposições estruturais.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_pt

[21] Página principal | EUROMOD

2.4 Integrar: modernizar as operações da administração fiscal

Muitos Estados-Membros investiram consideravelmente na implantação de ferramentas digitais e começaram a aplicar a IA tanto nas suas operações iniciais como finais. No entanto, a transformação digital das administrações fiscais continua a ser um desafio em toda a UE. Os sistemas informáticos antigos e os processos desatualizados dificultam os progressos. Entre estes desafios, destaca-se a dependência excessiva do cumprimento voluntário, o que cria pesados encargos administrativos para os contribuintes. Os Estados-Membros devem integrar nos processos os princípios do «cumprimento desde a conceção» e da «tributação sem descontinuidades» para simplificar o cumprimento e reduzir os encargos para os contribuintes. ([22]).

Outro desafio significativo para os Estados-Membros é a disponibilidade de dados suficientes, exatos e de elevada qualidade para apoiar uma administração fiscal eficiente. A má qualidade dos dados enfraquece as avaliações do cumprimento, a definição de prioridades em matéria de riscos e a aplicação da legislação. Ao mesmo tempo, a crescente digitalização da administração fiscal suscita novas exigências, uma vez que os sistemas digitais modernos e os quadros de comunicação em tempo real dependem de dados estruturados, normalizados e fiáveis. Quando os dados não são adequados, a integração, o tratamento eficiente e os resultados atempados são dificultados. As administrações fiscais também enfrentam dificuldades no tratamento eficaz dos volumes crescentes de dados, o que limita a sua capacidade de beneficiar plenamente da cooperação administrativa([23]). De um modo geral, a má qualidade dos dados e os elevados volumes de dados reduzem a transparência no que diz respeito às obrigações fiscais, e a compreensão do seu impacto mais vasto nas operações comerciais, limitando assim a capacidade das autoridades fiscais para tomarem decisões estratégicas e políticas bem informadas.

Com o reforço da integração económica europeia, as diferenças entre os sistemas fiscais nacionais podem ser exploradas para fins de fraude, evasão ou elisão. A atividade transfronteiriça constitui uma componente importante da criminalidade fiscal, em especial da fraude ao IVA. A fraude intracomunitária do operador fictício é uma forma típica de fraude ao IVA relacionada com transações transfronteiriças e envolve frequentemente grupos ou redes de criminalidade organizada. É possível combater este tipo de fraude através de uma coordenação mais estreita entre Estados-Membros e de instrumentos integrados de controlo das transações e dos dados — um domínio abrangido pelo pacote IVA na Era Digital adotado em 2025. Por conseguinte, uma cooperação mais estreita entre as autoridades fiscais e a integração dos fluxos de dados subjacentes à cobrança de impostos podem ajudar a reduzir os riscos e as oportunidades de fraude ou outras práticas fiscais abusivas. O reforço da cooperação entre os Estados-Membros e os intervenientes antifraude da UE é também uma

[22] Ver anexo metodológico para explicações adicionais.

[23] Relatório da Comissão sobre a avaliação do quadro da UE para a cooperação administrativa no domínio do IVA, COM (2025) 686 final de 14.11.2025, e Relatório da Comissão sobre a avaliação da Diretiva (UE) 2011/16 do Conselho relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, COM (2025) 695 final de 19.11.2025.

prioridade da Comissão no âmbito da revisão em curso da arquitetura antifraude (AAF), destinada a colmatar lacunas que possam ser prejudiciais para os interesses financeiros da UE.

Alguns Estados-Membros continuam a debater-se com montantes elevados e persistentes de dívidas fiscais não cobradas. A cobrança de dívidas fiscais continua a ser um ponto fraco crítico, dado que muitas administrações não cobram as dívidas pendentes. Tendo em conta os elevados montantes de dívida fiscal pendente em diversos Estados-Membros, existe um potencial considerável para aumentar a cobrança de receitas através da recuperação desses montantes antes de se tornarem incobráveis. As diferenças nos quadros jurídicos e administrativos conduzem a um desempenho desigual entre os Estados-Membros da UE. Um inquérito da UE de 2025, juntamente com as observações das administrações nacionais, sublinha a necessidade urgente de reforçar os mecanismos de cobrança tanto nacionais como transfronteiriços para fazer face ao aumento do volume de pedidos.

3. Agir: adotar medidas políticas

Os desafios tornam claro que a realização de progressos nos domínios acima referidos exige mais do que esforços nacionais individuais. Os intervenientes pertinentes variam entre os Estados-Membros e no interior de cada um, refletindo a diversidade institucional. Embora a ação a nível nacional continue a ser indispensável, uma cooperação mais estreita a nível da UE pode ajudar a acelerar os progressos. Ao agruparem as suas experiências e partilharem as boas práticas, os Estados-Membros podem conseguir realizar progressos na redução dos desvios fiscais e na melhoria do cumprimento.

Transformar a cooperação em ação exige uma confiança mútua e um empenho sustentado. A cooperação institucionalizada entre administrações fiscais reforça a confiança. A participação política é essencial para estabelecer prioridades comuns e manter a dinâmica, ao passo que a cooperação administrativa e técnica permite aos Estados-Membros trocar experiências, partilhar dados e desenvolver em conjunto soluções práticas para desafios comuns.

A Comissão disponibiliza-se a apoiar este processo. O apoio implica facilitar o diálogo estruturado, promover a aprendizagem mútua e ajudar os Estados-Membros a identificar e divulgar boas práticas. As medidas a seguir descritas podem também contribuir para uma resposta eficaz às recomendações específicas por país e para a área do euro formuladas no âmbito do ciclo de coordenação das políticas do Semestre Europeu.

3.1 Reforçar a capacidade coletiva para estimar os desvios fiscais de cumprimento através de métodos sólidos e promover a comparabilidade metodológica

Embora os Estados-Membros tenham realizado progressos nos últimos anos no que diz respeito à estimativa dos desvios fiscais de cumprimento, são necessários esforços adicionais significativos para melhorar os diagnósticos, reforçar os instrumentos e, em última análise, aumentar a eficácia da cobrança de receitas. Uma avaliação mais sólida dos

desvios fiscais de cumprimento, incluindo a sua escala e as causas e fatores subjacentes, é uma condição prévia para que os governos (incluindo a nível infranacional, se for caso disso) possam fazer face a esses desvios e melhorar a eficiência das suas operações. A integração das conclusões da análise do desvio fiscal no ciclo de gestão do risco de cumprimento — por exemplo, identificando os contribuintes de alto risco, direcionando as intervenções e informando as decisões em matéria de pessoal — pode reforçar ainda mais a gestão do cumprimento fiscal. A redução dos desvios de cumprimento exige uma abordagem estratégica com objetivos a médio e longo prazo.

É necessário melhorar os métodos, a qualidade dos dados e a comparabilidade das estimativas dos desvios fiscais de cumprimento entre os Estados-Membros, a fim de apoiar uma política fiscal e uma administração fiscal baseadas em dados concretos. A melhoria dos métodos reforça tanto a solidez como a validade das estimativas dos desvios fiscais de cumprimento. Estimativas comparáveis permitem aos Estados-Membros comparar o seu desempenho com o dos seus pares, identificar áreas de relativa força e fraqueza e, ao mesmo tempo, facilitando simultaneamente o intercâmbio de boas práticas. Proporcionam igualmente aos decisores políticos uma base mais sólida para avaliar os riscos de cumprimento e priorizar os domínios a reformar.

A experiência adquirida com a estimativa dos desvios de cumprimento relacionados com o IVA demonstrou os benefícios da utilização de uma abordagem harmonizada, que está agora também a ser desenvolvida para os impostos especiais de consumo. A Comissão Europeia apoiou o desenvolvimento e o aperfeiçoamento contínuo de uma metodologia comum para estimar os desvios de cumprimento relacionados com o IVA em todos os Estados-Membros. Ao aplicar definições, fontes de dados, pressupostos e procedimentos de estimativa uniformes, a metodologia produz comparações significativas entre Estados-Membros e ao longo do tempo. As estimativas resultantes tornaram-se um instrumento valioso para monitorizar as tendências em matéria de cumprimento, avaliar as medidas políticas e identificar os domínios que poderão carecer de melhorias. Os impostos especiais de consumo são outra forma de imposto em que é possível aplicar definições, fontes de dados e pressupostos uniformes, embora, para interpretar os resultados, sejam necessárias informações adicionais específicas por país.

Uma vez que os impostos diretos são mais heterogéneos do que os impostos indiretos, as comparações entre países são consideravelmente mais difíceis. A Comissão tem prestado apoio aos Estados-Membros nos seus esforços no sentido de melhorar os métodos e a comparabilidade desde 2021**.** A nível nacional, alguns Estados-Membros estimam apenas componentes específicas do incumprimento, enquanto outros tentam captar o desvio fiscal global de cumprimento. No entanto, há margem para explorar instrumentos e métodos que não exijam regras fiscais harmonizadas.

As iniciativas da UE, que procuraram melhorar a capacidade de estimativa do desvio fiscal de cumprimento e promover uma maior coerência metodológica, constituem uma base sólida para acelerar o reforço das capacidades. Graças aos esforços conjuntos envidados desde 2021, os trabalhos destinados a definir e aplicar um quadro comum para

estimar os desvios fiscais de cumprimento estão bastante avançados. Os peritos podem, em colaboração, enfrentar uma vasta gama de desafios [relacionados com o IRS, o IRC, o IVA (nomeadamente a fraude intracomunitária do operador fictício e o comércio eletrónico) e os impostos especiais de consumo], partilhando experiências, aprendendo uns com os outros e explorando o potencial para uma maior transferibilidade e comparabilidade.

Medida n.º 1 (Estados-Membros): criar e reforçar a capacidade de estimativa dos desvios fiscais de cumprimento em todos os tipos de impostos e integrar a estimativa dos desvios fiscais de cumprimento na gestão estratégica das administrações fiscais. *Os Estados-Membros devem investir, sempre que necessário, em conhecimentos especializados, pessoal e competências em matéria de desvio fiscal e interligar os intervenientes pertinentes dos ministérios das finanças, das administrações fiscais, das administrações aduaneiras e dos institutos de estatística. Deve ser prestada especial atenção às áreas em que a medição continua a ser menos desenvolvida. Tal inclui os desvios fiscais diretos, em especial no que diz respeito aos desvios relacionados com o IRS. Os desvios relacionados com os impostos especiais de consumo para as categorias de produtos expostas a riscos significativos de cumprimento a nível nacional devem também ser medidas e monitorizadas. Especificamente, nos casos em que a quantificação completa ainda não seja viável para os desvios relacionados com os impostos especiais de consumo, os Estados-Membros devem identificar os principais fatores de perda de receitas e de fraude e monitorizá-los ao longo do tempo.*

Medida n.º 2 (Estados-Membros): reforçar os dados nacionais e as bases metodológicas para a estimativa de desvios fiscais. *Os Estados-Membros devem melhorar a identificação, a disponibilidade e a qualidade dos dados utilizados para estimar o desvio fiscal, e documentar as metodologias, as fontes de dados e os condicionalismos subjacentes às suas estimativas. Tal permitiria efetuar estimativas nacionais mais sólidas e facilitaria o intercâmbio metodológico e a comparabilidade a nível da UE.*

Medida n.º 3 (UE): prosseguir os esforços a nível da UE no sentido de melhorar a exatidão e a comparabilidade dos métodos nacionais, prosseguindo simultaneamente os esforços a nível da UE para quantificar os desvios fiscais relacionados com os impostos especiais de consumo sobre o tabaco, o álcool e os combustíveis em toda a UE. *O apoio da UE e a cooperação técnica entre os Estados-Membros reforçarão a solidez das metodologias, promoverão a aprendizagem mútua e facilitarão a divulgação eficaz de boas práticas relativas à estimativa dos desvios fiscais de cumprimento. O grupo Fiscalis em curso, que opera há cinco anos no âmbito do IRS, do IRC e do IVA, nomeadamente no que diz respeito ao desvio de cumprimento relacionado com a fraude intracomunitária do operador fictício e o comércio eletrónico, deverá continuar a realizar progressos neste domínio. Os Estados-Membros devem igualmente prosseguir os trabalhos destinados ao desenvolvimento de estimativas dos desvios relacionados com os impostos especiais de consumo. A Comissão está a desenvolver estimativas dos desvios relacionados com os impostos especiais de consumo, e as suas metodologias servem de base para os debates técnicos com os Estados-Membros. Estas metodologias serão examinadas pelas equipas analíticas dos Estados-Membros. Até ao final de 2027, a Comissão avaliará, em conjunto com os Estados-Membros, o potencial de desenvolvimento de*

metodologias ascendentes e de alargamento do trabalho analítico neste domínio, lançando assim as bases para uma estimativa sólida e abrangente dos desvios relacionados com os impostos especiais de consumo.

3.2 Proceder a uma monitorização regular e exaustiva e à comunicação transparente das despesas fiscais

A frequência, o conteúdo informativo e a transparência global da comunicação de despesas fiscais variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Vários Estados-Membros têm um número muito elevado de medidas em matéria de despesas fiscais e a consequente perda de receitas proveniente destas medidas pode ser bastante substancial, com implicações significativas tanto para as finanças públicas como para a complexidade fiscal. Neste contexto, é essencial assegurar uma comunicação regular, abrangente e sistemática, que também esteja disponível ao público.

Para este efeito, os Estados-Membros devem fornecer informações suficientes para responder a três perguntas básicas sobre quaisquer despesas fiscais comunicadas: i) quanto custa, ii) quem beneficia e iii) alcança o objetivo para o qual foi concebido([24])? As informações devem incluir o objetivo político declarado no momento da adoção, o mecanismo de despesa fiscal (isenção, taxa reduzida, etc.), os beneficiários e o montante da perda anual de receitas. Idealmente, deve também conter uma descrição do valor de referência e uma ligação para programas de despesas diretas equivalentes. A fim de assegurar a transparência orçamental, os relatórios sobre as despesas fiscais devem incluir disposições estruturais com implicações excecionalmente elevadas em termos de receitas, dada a sua pertinência.

***Medida n.º 4 (Estados-Membros): melhorar a disponibilidade e a qualidade dos dados utilizados para as estimativas das despesas fiscais e publicar relatórios anuais pormenorizados sobre as despesas fiscais**. A falta de dados é frequentemente um dos principais obstáculos à medição adequada das despesas fiscais. Estes relatórios devem ser tão exaustivos quanto possível, com informações pormenorizadas sobre a disposição e quantificar a perda de receitas, sempre que possível, e indicar as razões quando não é efetuada qualquer quantificação. A integração no processo orçamental é desejável.*

***Medida n.º 5 (UE): desenvolver orientações para a comunicação das despesas fiscais.** Com base nas boas práticas, tal serviria para operacionalizar o requisito jurídico estabelecido pela diretiva que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros ([25]) para a comunicação sobre as despesas fiscais.*

[24] No entanto, este valor deve ser interpretado com prudência, uma vez que as diferenças nos valores de referência fiscais nacionais e nas metodologias de estimativa limitam a comparabilidade da perda de receitas entre os Estados-Membros. Ver também a nota de rodapé 1.

[25] Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024.

3.3 Rever e avaliar regularmente se as despesas fiscais estão em conformidade com as prioridades políticas

Muitas vezes, a relação custo-eficácia das despesas fiscais não é sistematicamente revista. As despesas fiscais podem basear-se em objetivos políticos legítimos. No entanto, ao contrário das despesas diretas, que estão sujeitas a autorização parlamentar, auditoria periódica e objetivos de desempenho publicados, a grande maioria das despesas fiscais carece destes mecanismos de responsabilização. A maioria dos Estados-Membros comunica os custos estimados das receitas provenientes das despesas fiscais, mas esta forma de comunicação não esclarece se uma despesa fiscal existente cumpre o seu objetivo de forma eficaz em termos de custos. O resultado é um défice de governação estrutural: os recursos públicos de dimensão comparável à dos principais programas de despesas são afetados sem um processo sistemático para avaliar se atingem os seus objetivos ou se representam uma boa relação custo-benefício. Numa era de pressão de consolidação orçamental e de exigências concorrentes aos orçamentos públicos, não se trata apenas de uma preocupação em matéria de transparência, mas de um problema de política orçamental.

É desejável um processo institucionalizado de avaliação para as despesas fiscais ([26]). Uma avaliação deve responder a duas perguntas sobre cada disposição: i) alcança o seu objetivo declarado e ii) os custos são proporcionados? Uma abordagem faseada, como a operacionalizada pelo quadro L1/L2/L3 da Irlanda e pela Toetsingskader neerlandesa, oferece um modelo praticável ([27]). Cada disposição é objeto de uma análise qualitativa estruturada da sua fundamentação e direcionamento, sendo progressivamente aplicadas análises quantitativas mais aprofundadas acima dos limiares orçamentais definidos. Por conseguinte, os instrumentos analíticos existem e estão bem estabelecidos. O que é necessário é um compromisso político no sentido de os aplicar de forma sistemática em todos os Estados-Membros.

A institucionalização das avaliações das despesas fiscais exige várias escolhas de conceção críticas. Os mandatos de avaliação consagrados na legislação são mais duradouros do que os compromissos políticos voluntários. Além disso, a supervisão centralizada no Ministério das Finanças é mais objetiva do que o recurso a ministérios da tutela com interesse em preservar disposições específicas. As conclusões da avaliação devem estar ligadas a consequências executórias.

Medida n.º 6 (Estados-Membros): criar um quadro jurídico ou administrativo que exija uma avaliação periódica das despesas fiscais numa base contínua, reforçar a supervisão independente e promover a colaboração entre os organismos nacionais. *A criação de um quadro de avaliação institucional assegura uma avaliação regular das despesas fiscais,*

[26] A Plataforma de Cooperação no domínio da Fiscalidade publicou recentemente seis Princípios de incentivo fiscal. O princípio 6.3 especifica que a legislação em matéria de incentivos deve incluir um programa de avaliação periódica, credível e pública.

[27] A abordagem irlandesa é apresentada em *Tax Expenditures Evaluations — Updated Guidelines* (2024) [não traduzido para português]. A abordagem neerlandesa é explicada no sítio Web específico relacionado com a regulamentação do orçamental nacional (modelo 4.55).

reforçando a supervisão democrática e assegurando que as medidas alcançam o seu objetivo de uma forma eficaz em termos de custos. As avaliações podem também ser incluídas ou associadas a análises gerais das despesas. O desenvolvimento metodológico e a revisão da comunicação e da avaliação das despesas fiscais poderiam ser integrados no processo orçamental, por exemplo, por instituições orçamentais independentes ou por instituições superiores de auditoria. A colaboração (por exemplo, num grupo de trabalho permanente) entre os intervenientes nacionais pertinentes (por exemplo, o Ministério das Finanças, a administração fiscal e o serviço de estatística) poderia reforçar ainda mais esses esforços.

3.4 Aprofundar a transformação digital

Com base nos progressos recentes na digitalização das administrações fiscais, é essencial prosseguir a transformação digital para resolver as fragilidades estruturais e reduzir os desvios fiscais persistentes. Os sistemas fiscais tradicionais dependem dos contribuintes para comunicar, calcular e pagar os seus impostos de forma voluntária e exata. A complexidade de alguns sistemas fiscais pode conduzir a erros por parte dos contribuintes e aumentar os seus encargos de cumprimento. A transição para o cumprimento desde a conceção aproxima os processos fiscais dos processos (empresariais) naturais dos contribuintes, minimizando a margem de erro e a fraude. Por exemplo, os sistemas «pay as you earn» (PAYE) (sistemas de descontos obrigatórios sobre remuneração), em que os empregadores retêm impostos, reduzem os riscos de erro e fraude. De um modo geral, os esforços de digitalização envidados até à data constituíram um grande passo na direção certa, mas continuam a ser insuficientes, uma vez que não permitem alcançar sistemas de tributação sem descontinuidades. A fim de maximizar o valor da transformação digital, é necessário adotar abordagens de pleno «cumprimento desde a conceção» e de «tributação sem descontinuidades» para modernizar os seus processos administrativos e intensificar os esforços nos seguintes domínios:

Medida n.º 7 (Estados-Membros e UE): otimizar os processos nacionais e integrar os sistemas digitais na UE: *Antes da digitalização, os Estados-Membros devem repensar e simplificar os fluxos de trabalho operacionais. De preferência, os processos devem ser integrados nos sistemas dos contribuintes, transformando-os em participantes ativos na administração fiscal. Os Estados-Membros devem substituir os sistemas informáticos fragmentados por plataformas digitais integradas que abranjam todas as funções essenciais da administração fiscal. Além disso, tal melhorará a coerência dos dados, reduzirá a duplicação e diminuirá as intervenções manuais. Ao longo do tempo, a UE implementou subsequentemente sistemas digitais independentes ao abrigo de diferentes legislações fiscais. A integração destes sistemas utilizando a IA e outras tecnologias facilitadoras reduziria os custos tanto para a UE como para os Estados-Membros, tornaria o tratamento de dados mais eficaz e poderia reduzir os encargos administrativos para os contribuintes.*

3.5 Otimizar o tratamento e a utilização de dados

A otimização do tratamento e da utilização de dados tornou-se cada vez mais difícil para as administrações fiscais. Os dados de elevada qualidade são fundamentais para as avaliações de risco e a identificação de contribuintes**.** Quanto mais rápida e rigorosamente

uma administração fiscal puder determinar o montante correto do imposto devido por um determinado contribuinte, melhor equipada estará para enfrentar rapidamente os desafios em matéria de cumprimento. As seguintes medidas ajudarão a dar resposta aos desafios em matéria de cumprimento relacionados com os dados:

Medida n.º 8 (Estados-Membros e UE): criar um quadro unificado de dados fiscais e de análise de riscos baseado na IA. *Os Estados-Membros devem desenvolver sistemas integrados de dados fiscais baseados na IA que associem informações fiscais diretas e indiretas a fim de permitir controlos cruzados, análises de risco em tempo real e uma deteção mais rápida da fraude fiscal, da evasão fiscal e da elisão fiscal. Os processos automatizados devem substituir cada vez mais os fluxos de trabalho manuais, permitindo aos sistemas sinalizar os riscos, tratar os dados recebidos e prestar respostas atempadas, assegurando simultaneamente que o acesso aos dados continua a ser específico da finalidade, lícito, proporcionado e sujeito a uma supervisão humana eficaz. A nível da UE, uma arquitetura mais centralizada, baseada na utilização de dados normalizados e reforçada por atualizações estruturais, nomeadamente no âmbito da reformulação da DCA, deve ajudar a resolver a fragmentação e as incoerências entre os sistemas nacionais. As soluções de dados partilhados, com base em instrumentos como o CESOP e a análise da rede de operações (Transaction Network Analysis, TNA) do EUROFISC, deverão reforçar a análise conjunta dos riscos e permitir que as autoridades fiscais procedam ao intercâmbio de informações e coordenem a aplicação da legislação de forma mais eficaz. Por último, a melhoria dos mecanismos de verificação do NIF e de retorno de informação deve melhorar a identificação dos contribuintes e a qualidade dos dados. Esta abordagem apoiaria uma deteção mais proativa das práticas fiscais abusivas, racionalizaria as auditorias e reforçaria a cooperação entre as autoridades fiscais em toda a UE.*

3.6 Melhorar a cobrança e a recuperação de impostos

Muitos Estados-Membros enfrentam ineficiências na cobrança de impostos, o que conduz a elevados níveis de dívida fiscal não cobrada (ver secção 2.4 *supra*). Por conseguinte, é fundamental reforçar a cobrança de dívidas fiscais. Os Estados-Membros devem priorizar a melhoria do desempenho da cobrança — através de procedimentos eficientes, ferramentas digitais e IA (com salvaguardas) —, a fim de reduzir os desvios de cumprimento e recuperar as receitas pendentes.

A legislação da UE ([28]) proporciona aos Estados-Membros meios para se assistirem mutuamente através do intercâmbio de informações, da notificação de documentos e da cobrança de créditos fiscais em nome de outro Estado-Membro. A assistência em matéria de cobrança entre Estados-Membros ao abrigo da Diretiva 2010/24/UE (e entre um Estado-Membro e um país terceiro ao abrigo do acordo internacional pertinente) só deve ser utilizada como último recurso, ou seja, depois de esgotadas as opções nacionais ou de estas se terem revelado desproporcionadamente difíceis. Tal significa que os pedidos de assistência em matéria de cobrança dizem geralmente respeito a situações de cobrança complexas e difíceis em que os créditos fiscais continuam a ser difíceis de executar. Os exemplos em que é

[28] Diretiva 2010/24/UE relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de impostos, direitos e outras medidas.

solicitada assistência em matéria de cobrança incluem a falta de ativos acessíveis, situações de insolvência ou litígios.

Medida n.º 9 (Estados-Membros): reforçar a cobrança de impostos através da centralização, da cooperação e de uma gestão eficiente. *A fim de melhorar a cobrança de dívidas fiscais, os Estados-Membros devem centralizar e integrar as funções de cobrança, assegurando que as autoridades têm pleno acesso aos dados dos contribuintes para uma gestão mais eficaz da dívida fiscal. Uma colaboração mais estreita com as agências de insolvência e os tribunais, em especial nos casos de fraude, contribuirá para garantir cobranças mais eficazes. Acelerar as avaliações e a resolução de litígios através de regras mais simples, investigações mais rápidas e processos jurídicos simplificados melhorará o êxito da cobrança. É também fundamental reforçar a assistência mútua à escala da UE. Os Estados-Membros devem responder rapidamente aos pedidos de cobrança, melhorar a deteção transfronteiriça de ativos com acesso a dados em tempo real e colmatar as lacunas operacionais entre as autoridades fiscais e as autoridades responsáveis pela insolvência. Estas medidas reforçarão a eficiência da cobrança, reduzirão as perdas resultantes de insolvências e assegurarão uma aplicação mais justa em toda a UE.*

4. Conclusão

A Europa não pode ignorar os desvios fiscais. Todos os anos, perdem-se na UE mais de 200 mil milhões de EUR em receitas fiscais devido a desvios fiscais de cumprimento. Cada euro devido não cobrado é um euro que não pode ser investido na competitividade, na resiliência e nas transições ecológica e digital.

A redução dos desvios fiscais de cumprimento é uma forma inteligente e eficaz de melhorar as finanças públicas: Ao medirem os desvios fiscais de cumprimento e ao encontrarem as fontes de incumprimento, os Estados-Membros podem cobrar mais receitas fiscais sem terem de aumentar as taxas de imposto. Para este efeito, os Estados-Membros devem reforçar a sua capacidade para medir os desvios fiscais de cumprimento e utilizar os resultados para orientar as estratégias de cumprimento fiscal. A nível da UE, a Comissão está disposta a contribuir para a elaboração de métodos comparáveis e a fomentar a aprendizagem entre os pares. A redução dos desvios fiscais de cumprimento reduz a pressão sobre os orçamentos, cria mais margem para investimento e reforça a confiança na equidade dos nossos sistemas fiscais.

Os Estados-Membros devem reforçar a governação das despesas fiscais, como taxas de imposto reduzidas, isenções fiscais para determinados setores, créditos fiscais ou outros incentivos fiscais. Em toda a UE, as despesas fiscais comunicadas pelos Estados-Membros ascendem a cerca de 750 mil milhões de EUR em perda de receitas anualmente. Quando bem concebidos, instrumentos como os créditos fiscais e outros incentivos fiscais (como os recomendados no âmbito do Pacto da Indústria Limpa ou da União da Poupança e dos Investimentos) podem promover prioridades estratégicas como a inovação e a transição para energias limpas. No entanto, sem controlos suficientes, podem proliferar e a sua eficiência em termos de custos pode deteriorar-se ao longo do tempo. A comunicação e avaliação regulares

esclarecem se as despesas fiscais continuam a cumprir o seu objetivo e a proporcionar uma boa relação custo-benefício. Caso contrário, deve haver vontade política para as reduzir. O objetivo não é eliminar os incentivos eficazes, mas sim assegurar que as isenções, as taxas reduzidas ou os créditos são justificados, direcionados e alinhados com as prioridades políticas. Tal ajuda a proteger os orçamentos nacionais e a salvaguardar a eficácia das políticas.

O futuro reside em administrações fiscais mais integradas, mais baseadas em dados e equipadas com mecanismos eficazes de cobrança e recuperação. Com demasiada frequência, os Estados-Membros continuam a enfrentar desafios na qualidade e utilização dos dados, na cobrança e recuperação de impostos e no volume persistente de dívidas não cobradas. Por conseguinte, os Estados-Membros devem acelerar a transformação digital das suas administrações fiscais, melhorar a qualidade dos dados e a análise de risco e reforçar a cobrança de dívidas fiscais. Sistemas informáticos mais bem integrados, uma utilização mais inteligente dos dados e da IA, uma cooperação transfronteiriça mais forte e procedimentos de cobrança mais eficazes podem ajudar a garantir a cobrança dos impostos devidos, reduzindo simultaneamente os encargos para os contribuintes cumpridores. Tal é especialmente importante porque a atividade transfronteiriça constitui uma componente importante da criminalidade fiscal, em especial da fraude ao IVA. A fraude intracomunitária do operador fictício representou, por si só, anualmente, cerca de 1-3 % da perda de receitas do IVA no período de 2010 a 2023, ou seja, entre 12,5 e 32,5 mil milhões de EUR ([29]). A iniciativa ViDA constitui um exemplo de sucesso que mostra como a digitalização inteligente e o reforço da cooperação entre as autoridades fiscais podem ajudar a simplificar os processos e a reduzir os riscos e as oportunidades de fraude ou outras práticas fiscais abusivas.

Se a Europa pretende alcançar uma maior resiliência e uma utilização mais eficaz dos fundos públicos, deve prestar mais atenção à forma como as receitas são cobradas e tomar medidas para melhorar essa cobrança. A presente comunicação assenta numa análise exaustiva por país. Estabelece uma via exequível para que os Estados-Membros reforcem os seus sistemas fiscais e a sua administração e para que a Comissão facilite um reforço da capacidade para assegurar a realização de sinergias. Dá um impulso político à iniciativa «Mind the Gap», permitindo que os decisores políticos e as administrações fiscais respondam, se adaptem, acompanhem regularmente os progressos e retirem ensinamentos.

A iniciativa centra-se na execução e na implementação. Cria uma ponte prática entre os diagnósticos políticos e o apoio à execução. Muitas das medidas propostas podem orientar os Estados-Membros na aplicação das políticas e fornecer boas práticas que podem ser utilizadas através do apoio técnico, do reforço das capacidades e da aprendizagem entre os pares.

A iniciativa «Mind the Gap» promove o objetivo da simplificação na prática. Princípios como o «cumprimento desde a conceção» e a «tributação sem descontinuidades» incorporam o cumprimento fiscal nos processos empresariais normais, reduzindo os encargos

[29] Ver Comissão Europeia, processo, Poniatowski, G., Śmietanka, A., e Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud — Final Report Phase II* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

administrativos. Tal conduz a custos de cumprimento mais baixos para as empresas, o que é particularmente pertinente para as PME e estimula o crescimento transfronteiriço. Do mesmo modo, uma melhor monitorização, avaliação e racionalização das despesas fiscais fomenta sistemas fiscais mais simples e mais transparentes, com custos de cumprimento mais baixos.