

# TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Elaborado por: Grupo de Trabalho sobre  
"Transparência na Administração Tributária"



 **Comitê de Ética**

Comité  
Permanente de  
Ética do CIAT

**1**  
2019



# **Transparência e Prestação de Contas**

## **Transparência e Prestação de Contas**

© 2019 Centro Interamericano de Administrações Tributárias - CIAT

Publicações CIAT

### **Comité Permanente de Ética**

#### **Grupo de Trabalho sobre Transparência**

**Feito por** Rosa da Conceição (Secretaria da Receita Federal do Brasil), Maria Teresa Missionário (Autoridade Tributária e Aduaneira de Portugal), Vera Petronella Hellen Sijben (Administração de Impostos e Aduanadas da Holanda) e Juan Francisco Redondo (Chefe da Missão Espanhola junto ao CIAT).

**Layout:** Coordenação de Comunicação e Publicações do CIAT.

#### **Propriedade intelectual**

Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida no todo ou em parte sem a autorização por escrito do Secretário Executivo do CIAT.

Todos os direitos reservados © Centro Interamericano de Administrações Tributárias - CIAT - 2019

1	Considerações Gerais .....	7
2	Quadro Conceptual .....	10
2.1	Definição de Transparência .....	10
2.2	Requisitos.....	11
2.2.1	Disponibilidade de informação e acesso público à informação .....	11
2.2.2	Informações claras e precisas.....	12
2.2.3	Papéis bem definidos e responsabilidades claras .....	12
2.3	Benefícios e vantagens da transparência .....	13
2.3.1	Transparência e qualidade .....	13
2.3.2	Transparência e outros princípios legais.....	13
2.3.3	Transparência e legitimidade.....	13
2.3.4	Transparência e crescimento econômico.....	14
2.4	Transparência e outros princípios e interesses .....	14
2.4.1	Transparência e sigilo fiscal (incluídas as resoluções fiscais) .....	14
2.4.2	Transparência e privacidade .....	14
2.4.3	Transparência e proteção de dados pessoais.....	15
2.4.4	Transparência e custos administrativos.....	16
3	Experiências Internacionais para o Desenvolvimento, Evolução e Análise da Transparência na Gestão da Administração Tributária .....	17
3.1	As contribuições do CIAT para a melhoria da transparência na gestão da Administração Tributária.....	17
3.2	TADAT. Tax Administration Diagnostic Assesment Tool .....	21
3.3	O Guia para o Desenvolvimento da Ética da Organização Mundial das Alfândegas (OMA) .....	25
3.4	Pesquisa Internacional sobre Administrações Tributárias (ISORA).....	28
3.5	Questionário do Comitê Permanente de Ética do CIAT. Resultados 2018.....	31
4	Catálogo de Boas Práticas.....	33
4.1	A informação institucional sobre a gestão .....	33
4.1.1	O conhecimento da estrutura organizacional .....	33
4.1.2	Planos de Atividades .....	34
4.1.3	Relatórios anuais dos resultados.....	34
4.1.4	As estatísticas de receita fiscal, por tipo de imposto .....	34

4.1.5	Publicação do resultado das acções de combate à fraude e evasão fiscal .....	34
4.1.6.	Cartas de serviços, campanhas e informações ao cidadão .....	35
4.2	<b>A promoção das formas de participação dos cidadãos .....</b>	<b>35</b>
4.2.1	Consulta pública antes da adoção de atos legislativos e regulamentares .....	35
4.2.2	Fórums de grandes empresas.....	35
4.2.3.	Promoção de seminários e reuniões .....	35
4.2.4	Pesquisas de satisfação .....	36
4.2.5	O tratamento das sugestões e reclamações.....	36
4.3	<b>As informações dirigidas ao cidadão e o uso de tecnologias de informação e comunicação nas AT.....</b>	<b>37</b>
4.3.1	A divulgação de leis e doutrina administrativa .....	37
4.3.2	Uso de tecnologia para maior proximidade com o contribuinte .....	37
4.3.3	Digitalização da Administração Tributária.....	38
4.3.4	Publicação de “consultas fiscais e informações vinculativas” .....	38
4.3.5	A prestação de serviços de informação sobre o estado da tramitação dos procedimentos .....	38
4.4	<b>O reforço dos órgãos de controlo interno .....</b>	<b>38</b>
4.4.1	O papel do controlo interno na fiabilidade da informação organizacional publicada .....	39
4.4.2	Reforço do papel da auditoria interna.....	39
4.4.3	O tratamento de queixas e denúncias.....	40
4.5	<b>O relacionamento com os órgãos de auditoria externa .....</b>	<b>41</b>
	<b>Bibliografia.....</b>	<b>42</b>
	<b>Anexo .....</b>	<b>43</b>

# 1 Considerações Gerais

A Agenda 2030 incorpora dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), cada um deles com múltiplos objetivos específicos. Entre esses objetivos está o ODS 16.10, que obriga os países signatários a: *“Garantir o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, de acordo com a legislação nacional e os acordos internacionais”*.

O compromisso universal de garantir o acesso à informação representa um reconhecimento da comunidade mundial de que esse princípio é um direito humano básico e, ao mesmo tempo, um pré-requisito para a realização de todos esses novos objetivos globais. Até ao final de 2016, 109 dos 193 Estados-membros da ONU adotaram leis garantindo o acesso público à informação, a maioria apenas nos últimos dez anos. Com a meta ODS 16.10, espera-se obter a aprovação unânime de tais garantias legais pelos países da ONU antes do ano 2030.

Por sua vez, um relatório da Unesco de 2017<sup>1</sup> afirma: *“Com exceção da Bolívia, Costa Rica, Cuba e Venezuela, quase todos os países latino-americanos têm leis que garantem o acesso à informação oficial. Neste domínio, a América Latina avançou mais do que qualquer outra região de países em vias de desenvolvimento, e em certos aspectos mais do que os países da União Europeia.”* Esse processo foi fortemente apoiado pela OEA, que elaborou uma Lei Modelo Interamericana sobre o acesso à informação e um Guia para sua implementação, que tem sido um apoio muito importante para os países. Nesse sentido, destacam-se as experiências do Chile, México e Brasil, que, com diferentes modelos normativos, se baseiam no conceito de que a maior garantia de acesso à informação pública é a existência de um quadro legal que a estabeleça e promova.

Os esforços realizados pelos países em busca da transparência e do fortalecimento da ética organizacional revelam-se, porém, insuficientes já que a corrupção continua a aparecer como o quarto problema mais importante nos países da região. Segundo o Latinobarómetro 2017, e a título de exemplo, no Brasil é o primeiro problema com 31%, na Colômbia é o primeiro problema com 20%, e no Peru é o segundo problema com 19%. No México, a corrupção está em terceiro lugar, com 13%.

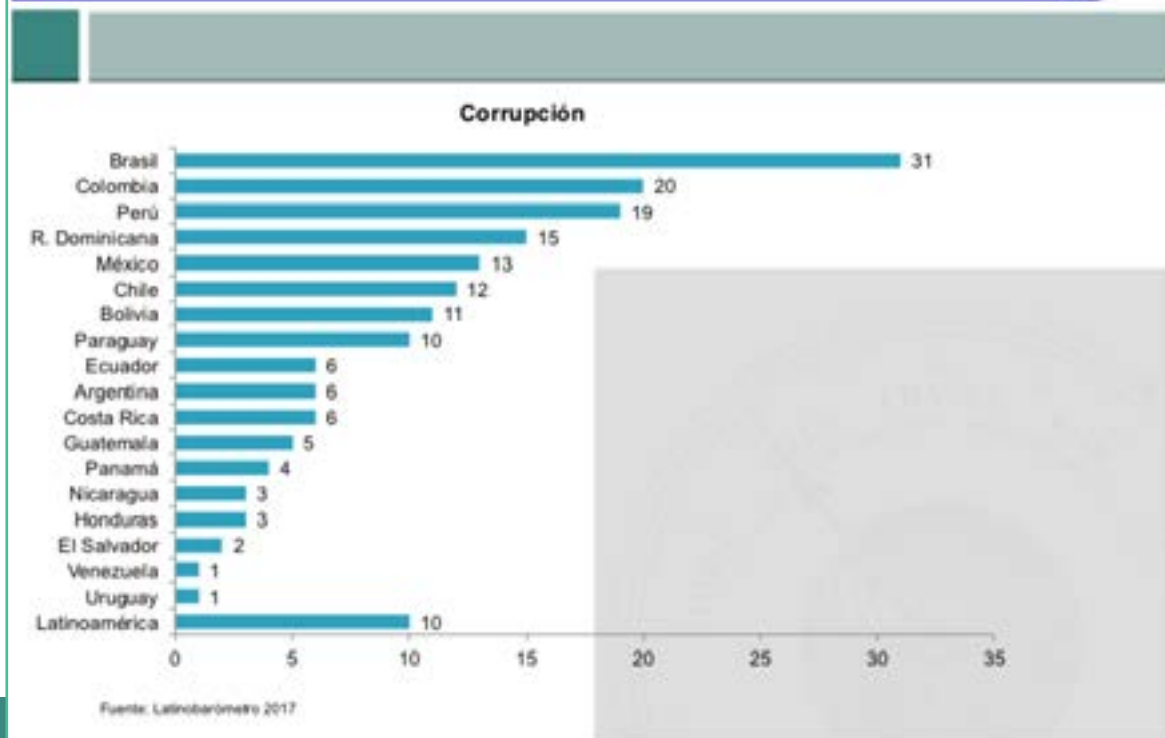
Este documento foi apresentado na 52ª Assembléia Geral do CIAT realizada em Ottawa, Canadá, em maio de 2018.

---

1 Access to Information: Lessons from Latin America Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo, 2017.

## LA CORRUPCIÓN COMO EL PROBLEMA MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS

TOTALES POR PAÍS 2017



Neste contexto amplo, devemos perguntar o que fizeram e o que devem fazer as administrações tributárias (doravante AA.TT), enquanto pilares fundamentais da ação do Estado para fazer avançar a luta contra a corrupção e a implementação efetiva de políticas de transparência e de promoção da ética institucional.

As AA.TT estão incluídas no âmbito subjetivo de aplicação dos regulamentos sobre transparência e boa governança, ficando obrigadas a cumprir tais regulamentos. Neste tipo de regras, o caráter reservado da informação tributária (sigilo fiscal) fornecida pelos obrigados ou obtida pela administração para a realização dos seus fins é respeitado. Portanto, essa informação reservada não pode ser objeto de exercício do direito de acesso ou de pressupostos de publicidade ativa. Além disso, pode haver outras limitações a esses direitos decorrentes do sigilo das ações administrativas de controle tributário e de combate à fraude.

Ora bem, para além destas limitações, o cumprimento dos requisitos éticos e legais decorrentes do princípio da transparência e desempenho ético e a necessidade de avançar numa boa governação fiscal tornam-se princípios básicos e inspiradores do funcionamento das AA.TT devendo orientar a sua ação quotidiana na promoção do cumprimento voluntário, tanto na prevenção e combate à fraude fiscal como na melhoria contínua da prestação de serviços ao contribuinte.

Em suma, a promoção da transparência é um elemento-chave para acomodar os contribuintes, as empresas e os cidadãos em geral na construção de uma Administração Tributária moderna, eficaz e eficiente, pois contribui para uma maior aceitação da sua atuação e, portanto, para um melhor cumprimento das obrigações fiscais e uma menor tentação de recorrer à fraude fiscal. São muitas as razões que garantem que a sociedade em geral deve saber o que está a acontecer na governança



pública, especialmente no que diz respeito à gestão da Administração Tributária, uma vez que esse maior conhecimento se refletirá no nível e na qualidade do cumprimento das obrigações tributárias. Além disso, a Administração Tributária - doravante AT - não pode ficar à margem da sociedade que serve e da qual faz parte devendo, por isso, conceber novas formas de participação que permitam ao cidadão expressar a sua opinião sobre os serviços que recebe, fornecer informação institucional ao cidadão sobre os objetivos e resultados de sua gestão e submeter-se aos controles existentes e aos que se estabeleçam através dos seus órgãos representativos.

Este documento não pretende ser exaustivo, pois há muitos aspectos na gestão de uma AT que são muito relevantes para efeitos de transparência e que não serão objeto de referência. É o caso, por exemplo, da política de recursos humanos - desde o recrutamento e nomeação para cargos de direção, até à avaliação de desempenho -, matérias que excedem o âmbito deste documento. Nesse sentido, a transparência é abordada como um dos requisitos para a ética na gestão tributária, centrando-se nos procedimentos e instrumentos que contribuem para alcançá-la e melhorar a percepção dos contribuintes e da sociedade sobre o desempenho ético e solvente das suas funções e tarefas.

Depois de examinar o quadro conceptual, requisitos e elementos básicos para uma gestão transparente e outros assuntos relacionados, expõem-se as experiências de organizações internacionais em relação à promoção, análise e avaliação da ética e da transparência pública e as práticas de alguns dos países que compõem o CIAT apresentadas no questionário incluído no anexo a este documento. Da mesma forma, apresenta-se um catálogo de instrumentos ao serviço da transparência baseado nas melhores práticas.

## 2 Quadro Conceptual

A primeira parte deste capítulo concentra-se na definição de transparência. Em seguida, abordaremos os requisitos e elementos necessários para consolidar uma estrutura de transparência na gestão pública e, finalmente, abordaremos as vantagens e os benefícios derivados dessa estrutura.

### 2.1 Definição de Transparência

É um conceito muito amplo que engloba muitas variáveis e vertentes cujo significado varia dependendo do contexto em que é usado. Para os fins deste documento, a definição de transparência refere-se à governação e suas ações<sup>2</sup>. Para ajudar esta definição, é possível identificar alguns requisitos de transparência. O primeiro requisito é a **disponibilidade e acessibilidade da informação**. Além disso, as informações não devem estar apenas disponíveis e acessíveis, mas devem ser **precisas e claras**. Em segundo lugar, um órgão governamental, um órgão público deve ter “atores”, **funções e responsabilidades bem definidas**, com garantias de integridade que devem ser estabelecidas em regras e regulamentos claros. O último requisito é a **disponibilidade da informação**, dependendo do destinatário interessado, que pode ser o público em geral ou que pode ser limitado a um grupo específico de pessoas.

Com todos esses elementos, podemos definir a transparência como a medida em que as informações relativas às ações do governo ou das autoridades públicas estão disponíveis para as partes interessadas, incluindo documentos, orientações, procedimentos e comunicações claras sobre precedentes. Isso significa, portanto, que uma Administração Tributária é uma Administração Tributária transparente na medida em que proporcione aos diferentes destinatários (cidadãos, empresas, funcionários, etc.) informação relevante e oportuna para determinarem e compreenderem as leis, regulamentos, atividades e consequências das suas ações.

É importante perceber que, mesmo com esta definição de transparência, as dúvidas continuam a surgir devido, em grande parte, ao facto de que o grau de transparência exigido não ser uniforme. Além disso, há mais uma distinção que deve ser feita. Trata-se de diferenciar entre transparência interna e externa. Por transparência interna entendemos a que está relacionada com o fluxo da informação entre os serviços de uma Administração Tributária em todo o país ou para os funcionários. O grau que esta transparência interna alcança ou pode alcançar difere de acordo com os países e é determinado pela legislação nacional e pelas diferentes culturas das organizações.

Por outro lado, a transparência externa está relacionada com a transparência de uma AT para com o público, cidadãos, empresas, outras administrações tributárias nacionais ou subnacionais e outras agências governamentais. É importante notar que pode haver uma grande diferença entre os dois tipos. Por exemplo, em matéria de integridade organizacional, é possível que uma AT informe os seus funcionários detalhadamente sobre uma violação de integridade e, no entanto, essa informação nunca chegar ao público em geral.

---

2 Poderíamos defini-la como “o fluxo incremental de informação oportuna e confiável de natureza económica, social e política, acessível aos atores relevantes e que na esfera pública deve permitir avaliar as instituições que a fornecem e formar opiniões racionais e bem fundamentadas àqueles que decidem ou participam na decisão.» Conferência de Manuel Villoria Mendieta en la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, 20 de febrero de 2018.

## 2.2 Requisitos

Atendendo ao assinalado nas linhas anteriores, analisaremos mais detalhadamente os requisitos ou elementos essenciais para garantir a transparência na gestão pública.

### 2.2.1 Disponibilidade de informação e acesso público à informação

A transparência exige a disponibilidade da informação, uma noção que está tão intimamente relacionada com a própria noção de transparência que poderia dizer-se facilmente que sem informação não se alcança a transparência. No entanto, a noção de informação pode ser confusa. No contexto deste documento, a informação que deve estar disponível refere-se à informação sobre as ações das administrações tributárias que também envolvem informação sobre os procedimentos, normas e requisitos que cidadãos e empresas e funcionários de uma AT devem cumprir. Esta informação pode estar em forma escrita, mas podem equacionar-se outros meios. Por exemplo, um call center ao qual um cidadão pode recorrer para perguntar sobre um determinado assunto relacionado com impostos. O conceito de informação é, portanto, mais amplo do que as informações comumente reconhecidas nos documentos.

Além disso, às vezes é necessário recolher e processar informação para que esteja disponível e acessível ao público. Por exemplo, a informação sobre as receitas tributárias exigem que uma AT proceda a uma pesquisa geral de todos os impostos que cobrou num determinado período, enquanto que a informação sobre as regras para as declarações de imposto exigem apenas uma descrição de um procedimento padrão.

Cumpre distinguir entre a disponibilidade de informação e disponibilizar a informação à parte receptora. Pensemos num funcionário da área dos impostos que tenha sido considerado culpado de conduta ilegal e seja demitido pela AT. A transparência total exige que a AT forneça todas as informações disponíveis à parte relevante, incluindo o nome, endereço e uma descrição clara das suas violações de integridade. No entanto, há outros fatores que devem ser levados em conta, como a privacidade dos dados do funcionário demitido, que podem levar à conclusão de que a informação disponível não está ou deve estar parcialmente disponível ao público. Este exemplo mostra que, mesmo nos casos em que existe informação disponível, pode haver um conflito entre transparência e outros princípios. Este conflito não ocorre apenas em casos de violação da integridade, mas também em discussões sobre sigilo fiscal ou confidencialidade fiscal, como veremos mais adiante.

Uma vez tomada a decisão de que a informação disponível pode ser disponibilizada a uma parte interessada, devem ser tomadas medidas que garantam que a parte receptora realmente receba a informação. Referimo-nos à “*acessibilidade*” da informação disponível que requer certas ações das AATT. A forma de aceder à informação depende das partes interessadas e da natureza da informação. A informação que é relevante para o público em geral, como as regulamentações tributárias, pode ser disponibilizada através de um site ou por meio de folhetos informativos enviados para cada domicílio.

Por outro lado, informações que são relevantes apenas para uma parte específica podem ser publicadas de maneira diferente - reduzindo os custos da administração - e podem ser informações mais específicas do que aquelas destinadas ao público em geral. A forma como a informação é disponibilizada depende não apenas da parte receptora relevante, mas também, como dissemos, da forma e do conteúdo da informação. Informação sobre a interpretação das regras e regulamentos por uma AT pode ser disponibilizada de forma diferente da informação sobre o número de sanções disciplinares para os funcionários da AT. A informação para funcionários sobre valores

e integridade também pode estar disponível de diferentes formas, dependendo da sua natureza e da parte receptora, por exemplo, fornecendo folhetos, dando informação em reuniões de equipa e mantendo uma página da intranet.

Em cada caso, a AT deve considerar e refletir sobre a forma de garantir o acesso público à informação sendo esta uma questão muito importante a ser definida e estabelecida para ser uma Administração Tributária transparente.

### 2.2.2 Informações claras e precisas

As noções anteriores não examinam o conteúdo da informação. Para alcançar a transparência, a informação deve não só estar disponível e acessível ao público, mas também deve ser clara e precisa. Se for confusa ou incorreta, o objetivo é prejudicado. Quando a parte receptora da informação observa ou percebe que foi mal informada, o resultado pode ser uma perda ou uma diminuição da confiança na administração. Isso acontece não apenas com a transparência externa, mas também com a transparência interna. Se os funcionários devem cumprir certas regras, por exemplo, não podem aceitar subornos, as regras e instruções relativas a tal proibição devem ser muito claras e precisas. Se a informação e as regras não forem claras, pode haver uma errada interpretação, não dolosa, o que cria problemas para o funcionário em questão e para a AT como um empregador que deseja sancionar a má conduta.

A necessidade de informação clara e precisa também leva a uma demanda adicional: as decisões devem ser fundamentadas. As partes interessadas precisam saber porque foi tomada uma decisão e quais as regras - e sua interpretação - em que se baseia a decisão. Isto também significa que as regras e a sua interpretação não deveriam ser alteradas enquanto estiver pendente uma decisão e não devem ser alteradas sem aviso prévio às partes interessadas. Tudo isto leva a que a AT deva informar ativamente as partes interessadas sobre a informação relevante disponível.

### 2.2.3 Papéis bem definidos e responsabilidades claras

Outro requisito é a correta definição dos diferentes atores e a definição precisa das responsabilidades devendo para isso promover-se acordos e regras claras sobre quem é responsável pela transparência. Esses acordos e regras podem ser estabelecidos entre uma Administração Tributária e outras agências governamentais, por exemplo, com o Ministério da Fazenda, sobre qual a agência que publica as receitas fiscais. Dentro da administração também deve haver regras e definições sobre os papéis e responsabilidades dos funcionários envolvidos. Outro exemplo pode esclarecer este ponto. Quando uma AT deseja publicar informações sobre infrações à integridade dos seus funcionários, um funcionário deve ser responsável pelas informações e o mesmo funcionário (ou outro) deve ser responsável por garantir que essas informações cheguem ao público relevante.

Esta forma de agir garante o respeito pela integridade de uma organização e é uma maneira de garantir que ela funcione de forma ética e de acordo com a lei. Deve-se notar que o acima mencionado não só pode ser alcançado pela definição de papéis e responsabilidades claras, mas também fazendo cumprir estas definições e critérios. Isto conduz à necessária implementação de garantias de integridade, como a designação de responsáveis pela conformidade e a adoção de uma oferta completa de informações para funcionários sobre garantias de integridade.

## 2.3 Benefícios e vantagens da transparência

Uma vez definida e examinados em profundidade os requisitos da transparência, podemos nos indagar sobre os benefícios e vantagens que derivam da gestão transparente e do desempenho ético das AATT.

### 2.3.1 Transparência e qualidade

A transparência aumenta a qualidade do desempenho das agências governamentais e das AATT. Em primeiro lugar, regras transparentes, diretrizes e decisões fundamentadas e publicadas tornam mais fácil para uma agência governamental, como uma AT, tomar as decisões certas. Em segundo lugar, a parte receptora pode ajustar o seu comportamento a regras e diretrizes transparentes: o público ou funcionários de uma AT sabem o que fazer e o que esperar. Tudo isso facilita o cumprimento voluntário.

Embora a transparência possa conduzir a um maior cumprimento, implica também a observância rigorosa e escrupulosa dos requisitos derivados do Estado de Direito, garantia da integridade, honestidade e imparcialidade das instituições e dos seus funcionários. Isso requer ética e integridade organizacional. A transparência pode ajudar a garantir que os funcionários públicos ajam corretamente porque estão sendo observados e a qualidade de seu trabalho pode ser examinada. As decisões das agências governamentais em relação a cidadãos, empresas ou funcionários podem ser contestadas perante um tribunal e a resolução desses litígios cria uma oportunidade para melhorar a qualidade das decisões. A transparência é considerada uma ferramenta essencial contra a corrupção e uma prevenção do nepotismo.

Em resumo, a transparência aumenta a qualidade do desempenho da AT ao incrementar a responsabilidade e favorecer a luta contra comportamentos não éticos.

### 2.3.2 Transparência e outros princípios legais

A transparência também é um pré-requisito para o cumprimento de outros princípios legais, como o princípio da igualdade perante a lei. Sem transparência, é difícil levar a cabo este princípio, uma vez que a informação relevante necessária para a realização do princípio não estaria disponível. Da mesma forma, serve o princípio da segurança jurídica já que é uma forma de garantir que as regras sejam claras, precisas, proporcionem certeza e se expliquem, de forma consistente e, acima de tudo, previsível.

### 2.3.3 Transparência e legitimidade

A transparência contribui para reforçar a legitimidade das AATT, pois permite que as pessoas avaliem o que tem sido feito com as receitas públicas, com os seus impostos, quando o público em geral analisa e comprova se as receitas públicas são devidamente gastas. Do ponto de vista interno, a legitimidade é reforçada quando os funcionários públicos percebem que as violações da integridade não ficam impunes e que os altos funcionários respeitam as regras.

## 2.3.4 Transparência e crescimento econômico

A gestão técnica, profissionalizada e um desempenho transparente e com altos padrões éticos da AT favorecem o crescimento econômico. O acesso e a disponibilidade de informações governamentais são cruciais para os “*tomadores de decisão*” nos negócios e nos mercados econômicos. Uma AT transparente e ética é mais previsível e permite aos agentes econômicos tomar as melhores decisões de longo prazo, reduzir custos e ser mais eficiente de forma a que um país com uma AT transparente seja mais favorável para investir e realizar negócios.

Os diferentes benefícios e vantagens evidenciados por uma gestão transparente e ética mostram até que ponto é um conceito essencial para as AATT.

## 2.4 Transparência e outros princípios e interesses

Pode existir conflito entre a transparência e outros princípios ou valores. Sem querermos ser exaustivos examinaremos alguns dos possíveis conflitos que fazem referência à relação da transparência com o sigilo ou confidencialidade da informação tributária, a relação com as normas de proteção de dados pessoais e, finalmente, com o uso eficiente dos recursos públicos.

### 2.4.1 Transparência e sigilo fiscal (incluindo as resoluções fiscais)

Regra geral, a informação fiscal que uma AT tem sobre os cidadãos e empresas em nome individual ou grupos identificáveis tem que permanecer reservada ou confidencial. Isto significa que a AT deve implementar medidas para garantir este sigilo por meio de um sistema de autorizações e de altos padrões profissionais, operativos e organizativos que garantam o carácter reservado e secreto dos dados tributários. Há países – como a Noruega – que são muito transparentes em relação aos impostos que os cidadãos e as empresas pagam. Há outros sistemas mistos que seguem regras do sigilo fiscal sem que este seja um princípio absoluto. O sigilo fiscal pode ter ou não ter um grande impacto nas possibilidades de transparência da AT. Porém, a obrigação legal de manter o sigilo fiscal não deve significar que a transparência não deva perseguir-se.

Pode surgir um problema específico quando a AT celebra acordos fiscais com grandes empresas. Estes acordos fiscais são complexos e controvertidos e podem conter certos benefícios fiscais que outras empresas não têm. Para evitar a arbitrariedade, o procedimento para obter o dito acordo fiscal deve ser transparente. Também deve ser transparente o que pode conter uma decisão. Na perspectiva da transparência e da concorrência leal também se poderá argumentar que o conteúdo dos acordos fiscais individuais deveria estar disponível. Por outro lado, as empresas que celebram um acordo com a Administração Tributária exigirão, pelo menos, algum tipo de sigilo sobre o conteúdo da decisão para obter o benefício da concorrência e para evitar a má imprensa sobre a evasão de impostos.

### 2.4.2 Transparência e privacidade

Importa assinalar que existe também tensão ou conflito entre a privacidade e a transparência. Por vezes, dar informação revelante e disponível pode violar o direito de privacidade da pessoa ou funcionário público de que trata a informação. Por exemplo, a informação específica sobre infrações de integridade violará o direito da privacidade quando essa informação contenha dados pessoais, como o nome do funcionário em questão. Porém, isto não significa que o elemento “*privacidade*” deva privilegiar-se sempre. A administração pode fazer com que a informação esteja disponível e

acessível quando põe ou sobrepõe outros valores ou interesses à privacidade mas, em qualquer caso, deve tomar uma decisão fundamentada sobre o possível conflito. Ao tomar tal decisão deve indagar sobre os diferentes meios para colocar à disposição do público informação relevante sem revelar informação pessoal. No caso da violação de integridade antes mencionada, pode optar-se por fazer com que a informação sobre o caso esteja disponível sem revelar nenhum detalhe pessoal. Outra opção é apresentar uma visão geral de carácter estatístico dos dados relevantes sobre infrações de integridade ao final de um ano sem revelar nenhum dado específico.

### 2.4.3 Transparência e proteção de dados pessoais

No necessário confronto entre a transparência da AT e o dever de guarda e proteção de um vasto conjunto de informação que lhe é confiado, há que refletir sobre os limites da disponibilização de informação quando estamos perante informação protegida por lei e amparada por um dever de sigilo. A questão é muito relevante numa sociedade de informação como a atual, caracterizada por uma hiperconectividade, a exponencial utilização da internet, de redes sociais e de novos modelos de negócio digitais que apresentam um desafio adicional para as administrações tributárias cuja atividade, por seu lado, se desenvolve com uma forte e crescente utilização de bases de dados, sistemas informáticos e tecnologias de informação e comunicação. Neste contexto a proteção de dados pessoais adquire especial importância. O dever de confidencialidade determina que a Administração Tributária não utilize os elementos revelados pelo contribuinte para fins distintos dos que legalmente lhe estão confiados impondo que não possam revelar-se os dados que, no exercício das suas atribuições, recolhem sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de carácter pessoal que obtenham no procedimento. Excetuam-se, segundo a legislação de cada Estado, os casos em que a própria lei determina a quebra desse dever, como sucede na colaboração com a Justiça.

Em matéria de dados pessoais a tendência internacional atual é muito clara: Reforçar a sua proteção envolvendo os diversos tipos de responsáveis pelo tratamento dos referidos dados em que se incluem os organismos públicos e, muito em particular, as AATT que tratam grandes quantidades de informação com elementos identificativos de carácter pessoal (nome, residência, telefone, direção eletrónica, por exemplo), patrimonial e económica (rendimento, bens, imóveis, veículos...) ou de outros tipos de dados pessoais.

O tratamento de dados pessoais deve realizar-se respeitando determinados princípios gerais, em particular, o princípio da transparência consagrado no direito à informação e no direito de acesso garantido ao titular dos dados, e o princípio da finalidade que estabelece que os dados só podem ser recolhidos para fins prévios e legitimamente estabelecidos. No contexto deste trabalho importa destacar que a informação protegida por um dever de confidencialidade, em particular a de carácter pessoal não é acessível ou disponível a terceiros, sendo um domínio subtraído às regras da transparência da Administração Tributária na vertente da disponibilização da informação ao público.

As administrações são chamadas, portanto, a acompanhar a evolução da política de proteção de dados pessoais, sensibilizando os seus funcionários e colaboradores para os limites do tratamento da informação protegida – incluindo o acesso a tais dados – que deve circunscrever-se ao necessário para o exercício das respectivas funções. A falta ou ausência de uma cultura organizacional que assuma como valor e dever profissional a proteção de dados pessoais é potencialmente fonte de quebras de normas de conduta ética e de riscos de corrupção, inerentes ao valor da informação para terceiros.

#### 2.4.4 Transparência e custos administrativos

Dado que a maioria das administrações tem fundos limitados para proporcionar informação e estabelecer uma transparência total, os custos de transparência são certamente um elemento que pode entrar em conflito com a vontade e necessidade de transparência. Portanto, deve haver um equilíbrio entre esta e os custos para implementá-la no quadro de um uso eficiente dos recursos públicos. Não é fácil estabelecer directrizes específicas para atingir um bom equilíbrio entre os dois interesses, o que não impede que não se possam formular algumas considerações gerais.

Existe informação que deve estar disponível independentemente dos custos que proporcionaria. Por exemplo, a relativa à interpretação das regulamentações tributários. Noutros casos, pode ser mais difícil priorizar. Por exemplo, determinada informação pode não estar facilmente disponível ou acessível, já que só é relevante para uma parte específica, o que significaria que os custos de transparência seriam relativamente mais elevados. Neste caso, poderá concluir-se que a informação não estará disponível e não será acessível. Este resultado poderá ser correto em alguns casos, mas noutros a informação é tão importante para uma parte específica que, ainda que a transparência tenha um custo elevado, deveria prevalecer.



# 3 Experiências Internacionais para o Desenvolvimento, Evolução e Análise da Transparência na Gestão da Administração Tributária

Neste capítulo examinaremos as contribuições do CIAT no sentido da promoção da transparência assim como os avanços internacionais na matéria através de instrumentos como TADAT e o Guia para a implementação da Ética da OMA que oferecem um novo enfoque para a evolução e melhoria nesta área de desempenho da AT e Aduaneira, de acordo com uma tendência generalizada que consiste em utilizar indicadores quantificáveis e avaliáveis ou sistemas de “*checklist*” para uma verificação sistematizada do grau de transparência das organizações. Também faremos referência a ISORA que incorpora na suas análises questões relacionadas com esta matéria.

## 3.1 As contribuições do CIAT para a melhoria da transparência na gestão da Administração Tributária

Esta matéria, sob diferentes perspectivas e implicações, tem sido objeto de especial atenção pelo CIAT ao longo de mais de 50 anos de existência. É interessante recordar que a primeira declaração institucional na história do CIAT foi produzida na Assembleia Geral realizada em Santo Domingo em 1996 e contém precisamente os “*Atributos mínimos necessários para uma saudável e eficaz Administração Tributária*” nos quais se apostava inequivocamente numa “*Administração que garantisse a aplicação justa, confiável e transparente das políticas e leis fiscais, no acesso, no serviço confiável e na consulta aos contribuintes*”.

Esta declaração - plenamente vigente - inicia a trajetória do CIAT nesta matéria, continuada em Assembleias Gerais de anos posteriores e em iniciativas de maior fôlego como o Grupo de Trabalho - Fases I e II - sobre a Promoção da Ética na Administração Tributária ou o Comité Permanente sobre Ética em cujo âmbito se elaborou o presente documento.

A 37ª Assembleia do CIAT na cidade do México em 2003 extraiu a seguinte conclusão: “*A transparência como princípio e o controlo social como método, representam extraordinários suportes para a luta contra a corrupção. AS AA.TT, por meio da Internet, devem oferecer à sociedade, ao Parlamento e aos meios de comunicação um permanente acompanhamento dos seus procedimentos administrativos e das atividades fiscais que não envolvam matéria sujeita a sigilo fiscal*”.

É, no entanto, na 39ª Assembleia Geral do CIAT de Buenos Aires em 2005<sup>3</sup> que o fomento da transparência ocupa um lugar central nas atividades do CIAT ao abordar-se a questão numa perspectiva mais ampla e integral. Resultou muito relevante a apresentação do representante de Portugal pela análise do quadro conceptual da transparência enquanto característica principal da administração pública num Estado de Direito, descrevendo e sistematizando de modo exaustivo as vertentes em que se manifesta a transparência de uma Administração Tributária, de modo a que o nível de transparência será maior quanto mais desenvolvidas estiverem tais vertentes:

### 1. Uma Administração Tributária cujo quadro legal de atuação é claramente definido pela Lei

A definição clara do quadro legal de atuação da Administração Tributária é o

3 Veja-se os documentos publicados na Web do CIAT sobre esta Assembleia  
[https://cda.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2005/Espanol/argentina39\\_2005\\_e-book\\_completo.pdf](https://cda.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2005/Espanol/argentina39_2005_e-book_completo.pdf)

primeiro aspecto que caracteriza uma Administração Tributária transparente. Os procedimentos técnicos e administrativos, embora sejam tecnicamente complexos devido à sua especificidade, devem ser definidos por lei, como deve ser a lei a definir os direitos e garantias dos contribuintes. A Administração Tributária saberá como atuar e quais são os limites da sua atuação. O contribuinte saberá os seus direitos e pode controlar o cumprimento pela Administração Tributária das regras de atuação que a lei lhe impõe.

A atuação da Administração Tributária deve igualmente ser objeto de controlo por parte de entidades independentes que certifiquem e garantam o cumprimento, por parte daquela, das obrigações legais que lhes são impostas.

## **2. Uma Administração Tributária que informa os cidadãos sobre as suas obrigações e os seus direitos de forma simples e célere**

Num cenário ideal o sistema fiscal é simples e estável. Os contribuintes entendem as regras que lhes são aplicáveis e essas regras mantêm-se, como tendência, sem alteração até que a necessidade de uma “reforma” seja evidente. Estas duas características – estabilidade e simplicidade – são essenciais para o conhecimento do sistema fiscal por parte dos cidadãos e, por conseguinte, para o conhecimento dos seus direitos e obrigações e dos procedimentos que lhes são inerentes. Induz assim a uma maior transparência na sua relação com a Administração Tributária. Inversamente, um sistema fiscal complexo e em constante mutação gera incerteza e insegurança nos cidadãos e pode introduzir opacidade na interação com a Administração Tributária.

À Administração Tributária não basta poder contribuir para a simplicidade e estabilidade do sistema fiscal, não é o legislador, por isso não pode mudar a lei. Compete-lhe, em primeiro lugar, assegurar o acesso dos cidadãos à informação sobre a sua situação tributária e apoiá-los no cumprimento das suas obrigações fiscais.

No mundo atual, esta função requer o uso de múltiplos canais (Internet, serviço presencial, telefónico, email, fax ou correio normal), que garantam qualidade, essencialmente traduzida na simplificação de assuntos e na clareza das respostas e na respectiva celeridade.

Para estes efeitos é também essencial que a Administração Tributária possua instrumentos que, de maneira recorrente, permitam avaliar os índices de satisfação dos seus clientes, os contribuintes, particularmente ao nível do atendimento e identificar as oportunidades de melhoria e de ampliação dos serviços prestados.

## **3. Uma Administração Tributária que informa os cidadãos sobre a sua própria atividade**

Paralelamente, é igualmente importante, para efeitos de transparência, a disponibilidade da informação relativa à própria administração fiscal, que permita aos cidadãos avaliar o seu desempenho.

Assim, deve ser divulgado de forma aberta e acessível à generalidade dos cidadãos, informação relativa aos recursos afetos à Administração Tributária, às atividades e acções realizadas e aos resultados obtidos.

Neste contexto, é particularmente pertinente a divulgação de dados sobre os mecanismos de seleção dos contribuintes para fins de controlo e fiscalização, os prazos médios de cobrança, os tempos médios de resposta aos pedidos de informação

e outros que assumam papel determinante na percepção da equidade, justiça e transparência do sistema.

#### 4. **Uma Administração Tributária que atua de forma eficiente e eficaz**

Nesta vertente atende-se à eficácia e à efetividade da Administração Tributária, pois são fatores indutores de uma maior transparência na organização.

O aumento da eficácia passa em grande medida pela padronização e uniformidade dos procedimentos, sempre que possível. Essa uniformidade resulta em maior igualdade no tratamento dos contribuintes e melhor definição das suas expectativas.

O investimento em automatização é aqui essencial. A automatização de todos os processos e procedimentos, na medida em que isso seja possível e a inserção daqueles que não estão nos processos de work flow, traduz-se em vantagens inquestionáveis ao nível da eficácia das organizações, tornando a respectiva atuação mais transparente ao garantir maior uniformidade e maior controlo de gestão.

Nesse sentido, considero fundamental dar prioridade à automatização das áreas de cobrança executiva, a seleção de contribuintes para inspeção e à tramitação dos processos de inspeção.

A eficácia da Administração Tributária também é indutora de maior transparência. Uma Administração Tributária eficaz é, entre outras características, aquela que combate com sucesso a fraude e a evasão fiscal e consegue arrecadar o devido rendimento. Isso implica um desempenho isento e uniforme que, por um lado, pune os contribuintes infratores e, por outro lado, facilita a interação com os contribuintes cumpridores.

#### 5. **Uma Administração Tributária que evita ou administra adequadamente os “conflitos de interesses”.**

À Administração Tributária compete a prossecução dos interesses públicos. A transparência da Administração Tributária traduz-se, na vertente que estamos analisando agora, na certeza que o contribuinte deve ter, de que os funcionários que trabalham com os seus assuntos fiscais não são movidos por interesses pessoais e, como tal, aplicam a lei de forma isenta.

A identificação de situações de conflito de interesses passa, em primeiro lugar, pela definição de um quadro legal tão claro e abrangente quanto possível, que garanta aos cidadãos que o interesse a ser perseguido pela administração pública é o interesse público e não o interesse particular do funcionário que lida com uma determinada situação.

Além disso, e porque a lei dificilmente pode prever concretamente todas as situações, é também essencial aplicar um sistema de “*boas práticas*” que permita garantir a inexistência, em cada caso, de conflitos de interesse.

#### 6. **Uma Administração Tributária em que existem baixos níveis de corrupção**

A corrupção mina a confiança dos cidadãos no funcionamento da Administração Pública em geral. A percepção ou suspeita de que existe corrupção na Administração Tributária potencia uma menor responsabilidade do cidadão perante o cumprimento das obrigações decorrentes da lei.

Uma Administração Tributária em que existem baixos níveis de corrupção pode mais facilmente “*impor-se*” ao contribuinte.

Nesta área, é muito importante a forma como a administração fiscal interage com os seus

trabalhadores/funcionários, sendo fundamental que, por um lado, seja exigente ao nível da respectiva conduta ética e competência profissional e, por outro lado, lhes assegure adequada formação profissional e comportamental e os remunere de maneira compatível com os níveis técnicos e de responsabilidade exigidos.

## 7. **Uma Administração Tributária que combate a evasão e fraude fiscal**

Sobretudo nos últimos anos, o fenómeno da evasão fiscal e da fraude tem merecido atenção redobrada, tanto da parte de governos e de especialistas, como também da própria opinião pública. As razões para isso estão, obviamente, ligadas à maior consciência de que tais práticas, quando atingem dimensões significativas, levantam questões importantes ao nível seja da equidade fiscal e geral, seja da eficácia e competição saudável na economia, seja da moral e enfraquecimento dos comportamentos sociais desejáveis e, “*last but not the least*”, das receitas fiscais que os orçamentos públicos precisam. Deve acrescentar-se que a fraude e a evasão fiscal afetam a receita voluntária e minimizam um importante instrumento de política económica, com especial significado para os países sem políticas monetárias e cambiais autónomas, como é o caso de Portugal e da maioria dos Estados-Membros da União Europeia. É, assim, indispensável o combate sistemático e eficaz a este fenómeno.

O combate à fraude e evasão fiscal também permite transmitir dois tipos de mensagens aos contribuintes: por um lado, que a Administração Tributária zela pelo cumprimento da lei e, por outro, que as condutas abusivas ou fraudulentas não são toleradas, sendo claro que, se os níveis de evasão e fraude forem minimizados, se minimiza igualmente a “*tentação/oportunidade*” de desvios aos padrões/circuitos definidos para a administração fiscal por falta de “*motivo*” e a possibilidade de existirem distorções, iniquidades e tratamentos desiguais para com os contribuintes.

Os parágrafos transcritos evidenciam o carácter “*nuclear*” que a transparência tem no âmbito da AT que, de um lado, constitui uma exigência que caracteriza todos e cada elemento um dos elementos da sua atividade e, por outro, obriga a ser particularmente pró-ativo na implementação de mecanismos e iniciativas para torná-lo efetivo. Como acertadamente realçou na Assembleia Geral do Uruguai de 2010 Linda Lizzotte MacPherson, Comissária e Chefe Executiva da Agência de Ingresso do Canadá, particularmente activa no desenvolvimento teórico e prático desta matéria, o compromisso de uma Administração Tributária com uma direção transparente e com a responsabilidade pelos resultados pode demonstrar-se de várias formas e através de diferentes instrumentos que serão referidos ao longo deste trabalho. A tendência geral das diferentes administrações tributárias tem sido incorporar gradualmente esses instrumentos e iniciativas, ainda mais necessários, se possível, num quadro de referência mais amplo que implica o cumprimento dos deveres e exigências impostos pelas leis de transparência geralmente adotadas pelas Administrações Tributárias que - por causa das implicações que isso tem em relação à sua própria atividade - não podem aparecer como meros sujeitos obrigados “*passivos*” mas devem constituir-se como sinalizadores e pontas de lança do seu cumprimento.

Nessa mesma linha, são de destacar os documentos apresentados em torno da construção de um conceito de cidadania fiscal - baseado em três pilares fundamentais como o pacto social, a coesão social e a ação ética da Administração Tributária - que constituíram o eixo fundamental da 45ª Assembleia Geral do CIAT sobre *“A moral tributária como fator determinante para melhorar a eficiência da Administração Tributária”*, realizada em 2010 em Quito (Equador).

Os trabalhos do CIAT na promoção da transparência na gestão tributária não se esgotam nas diversas declarações e trocas de experiências realizadas no âmbito de suas Assembleias Gerais. Pelo contrário, com o apoio da Agência Tributária do Canadá (Canada Revenue Agency) e da Agência Tributária Espanhola, o CIAT gerou um bom número de produtos que oferecem aos países membros ferramentas práticas para a implementação concreta de medidas numa das preocupações mais importantes na região.<sup>4</sup>

Desde 2017, o Comité Permanente de Ética retomou vigorosamente a sua atividade incorporando novos países e membros que foram organizados em três subgrupos. O primeiro liderado pela AT do Canadá conta com a participação dos Estados Unidos e está encarregue da revisão e actualização dos diversos instrumentos a que nos referimos, que requerem alguma adaptação para incorporar algumas novas funcionalidades e novas abordagens desta última década. O segundo grupo, liderado pela Agência Tributária Espanhola, iniciou a sua atividade estabelecendo um quadro completo para a integridade das organizações tributárias e continuará as suas tarefas modernizando o Manual de Controlo Interno do CIAT, para o que contará com a participação de países como Honduras ou Chile. E, finalmente, o grupo encarregado do presente documento que conta com a participação das administrações de Holanda, Portugal, Brasil e Espanha.

### 3.2 TADAT. Tax Administration Diagnostic Assessment Tool

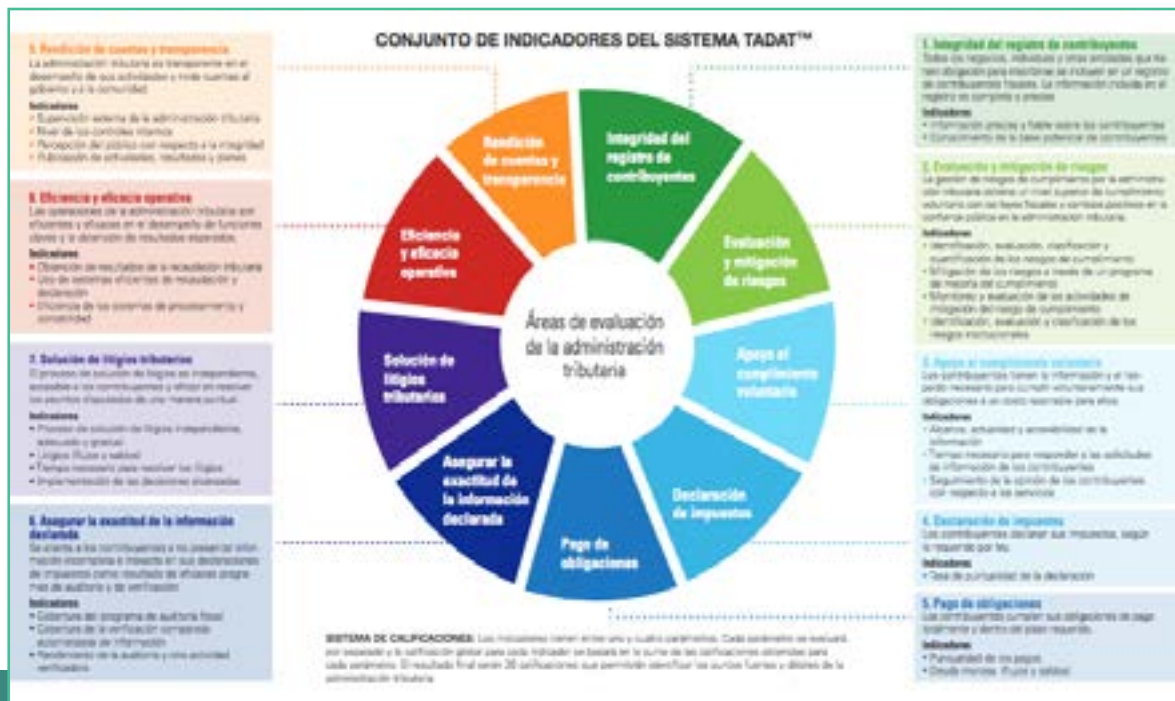
O TADAT é uma ferramenta global impulsada pela FMI que pode ser usada pelos países para identificar as debilidades e as fortalezas da sua Administração Tributária. Como se indica no Guia TADAT<sup>5</sup> as avaliações TADAT são úteis para: Facilitar este processo de identificação, informando sobre a homogeneidade de autoridades, doadores, organismos internacionais e outros interessados em conhecer a situação de distintas administrações tributárias, estabelecer as bases para um programa de reforma, facilitar a sua gestão e controlar e avaliar os resultados.

TADAT, portanto, avalia o desempenho da Administração Tributária em novas áreas de desenvolvimento utilizando uma metodologia perfeitamente detalhada em todos os seus aspectos que segue o mesmo enfoque que as ferramentas “PEFA” com classificações A, B, C e D em função de a prática do desempenho da administração avaliada ser consistente com as melhores práticas internacionais, ou, pelo contrário, se afaste de tais práticas que são, portanto, o termo de comparação.

---

4 Veja-se na Web do CIAT os documentos gerados pelos Grupos de Trabalho sobre Ética-Fases I e II-sobre Promoção da Ética na Administração Tributária des de 2003 assim como os elaborados pelo Comité Permanente sobre Ética e Administração Tributária desde 2008.

5 Veja-se *TADAT Field Guide, November 2015*, publicada em [www.tadat.org](http://www.tadat.org)



Fonte: TADAT Field Guide

Como não poderia deixar de ser, a prestação de contas e a transparência constituem uma das principais áreas de avaliação do desempenho previstas no TADAT enquanto pilares fundamentais para uma boa governança tributária.

Em particular, o Guia Metodológico dedica a este aspecto a Área 9, Prestação de Contas e Transparência indicando como termo de comparação as seguintes melhores práticas internacionais:

- Contemplar a supervisão externa da Administração Tributária através da obrigação de informar o Parlamento (por exemplo, através de um relatório anual), sobre o desempenho operacional e financeiro da Administração Tributária, ou a realização de auditorias financeiras e de desempenho realizadas pela auditoria do Governo ou que existam comissões parlamentares ou órgãos semelhantes que investiguem a alta administração em relação aos resultados das auditorias externas.
- Prever a investigação independente e imparcial das reclamações dos contribuintes respeitantes às más práticas e má administração da Administração Tributária. Também é frequente que os países tenham uma unidade que luta contra a corrupção que, entre outras responsabilidades, supervisiona as políticas anticorrupção da Administração Tributária e investiga suspeitas de corrupção entre seus funcionários.
- Monitorar periodicamente e relatar à alta administração as medidas adotadas em resposta às recomendações do provedor tributário e da unidade anticorrupção.
- Adotar normas e procedimentos éticos, como códigos de conduta, declaração de interesses e bens dos funcionários da Administração Tributária e protecção dos denunciadores de irregularidades, com o objectivo de impedir que os funcionários abusem do poder que lhes confere o seu cargo.
- Contar com mecanismos internos de garantia, como autorização de transações; separação funcional de tarefas; pistas de auditoria de transações e atividades; segurança física dos ativos; controle de acesso a registos electrónicos e manuais e procedimentos de backup e recuperação.

- Estabelecer uma unidade de auditoria interna responsável por garantir à alta administração a solidez e a conformidade das estruturas de controle interno e gestão de riscos da administração, bem como uma unidade de assuntos internos responsável pela formulação de políticas anticorrupção e ética e garantir que toda a organização confie nas mesmas.
- Incentivar a participação dos cidadãos por meio de consultas às partes interessadas e pesquisas aos clientes. Que levem a cabo uma ampla gama de atividades de consulta à comunidade, incluindo associações comerciais e industriais, fóruns de coordenação baseados em segmentos, seminários interativos e diversos canais onde o feedback pode ser obtido. A marca distintiva da boa prática é envolver também os utilizadores diretamente no projeto e / ou teste de novos produtos ou melhorias nos produtos antes de sua implementação.
- Realizar pesquisas periódicos para acompanhar as tendências da confiança pública na Administração Tributária.

No desenvolvimento desta metodologia, o TADAT incorpora indicadores de desempenho em matéria de prestação de contas e transparência na gestão da Administração Tributária:

- P-9-25 sobre a existência de mecanismos internos de garantia.
- P-9-26 sobre a supervisão externa da AT
- P-9-27 que avalia os mecanismos para medir a confiança do público na AT, e
- P-9-28 sobre a publicação de atividades.

O indicador P-9-25 sobre a existência de **mecanismos internos de garantia** tem, por sua vez, dois parâmetros. O primeiro sobre o nível de segurança proporcionado pela auditoria interna para cuja máxima classificação é exigido que as autoridades fiscais disponham de uma auditoria interna independente desde o ponto de vista estrutural, subordinada diretamente a um comité de auditoria, que exista um plano anual auditoria interna que inclua controlos internos, auditoria de sistemas de TICs, auditorias financeiras e que tal programa preveja o alcance e amplo escrutínio das operações-chave, contabilização de receitas e gestão financeira interna, que exista uma formação regular dos auditores, um repositório de políticas e processos e existam controlos de sistemas de Tecnologia da Informação para detectar incidentes que ponham em risco a confidencialidade e integridade da informação na posse da Administração Tributária.

Por sua parte, o parâmetro 2 deste mesmo indicador estabelece os seguintes critérios: A existência na AT de uma unidade de assuntos internos ou equivalente que seja estruturalmente independente com poderes de investigação adequados, com participação na formulação de políticas de integridade, ética e códigos de conduta, com relações de cooperação com outras instituições e órgãos e que mantenham estatísticas de atividades relacionadas com a integridade na organização ou que tais estatísticas sejam divulgadas.

O indicador P-9-26 relativo à **supervisão externa da Administração Tributária** contempla dois parâmetros: o grau de supervisão externa do desempenho operacional e financeiro da Administração Tributária e o procedimento de investigação por suspeita de má prática e má administração.

No primeiro dos parâmetros a qualificação máxima A obtém-se quando se realiza uma auditoria anual às demonstrações financeiras da AT por parte de um organismo de revisão independente (Auditoria Geral ou outro organismo independente), existe um programa de anual de auditoria de desempenho operacional por esse organismo, que a administração atue em resposta às conclusões da verificação e se difundem publicamente os resultados da revisão externa ou a resposta da Administração Tributária ou do Ministério das Finanças.

No segundo parâmetro a mais alta classificação será obtida se as melhores práticas estabelecem que o provedor tributário ou instituição equivalente investiga rotineiramente reclamações dos contribuintes sobre o tratamento que receberam na AT, se houver informações na AT e no Estado dos problemas sistêmicos encontrados e se existe uma unidade de luta contra a corrupção e se faz o acompanhamento informando periodicamente a alta administração das medidas adotadas no seguimento das recomendações do provedor tributário e da unidade de luta contra a fraude.

Os indicadores P-9-27 sobre mecanismos para medir a **confiança pública na Administração Tributária** e **P 9-28 sobre publicação de atividades, resultados e planos** estão relacionados diretamente com a transparência da AT. No primeiro caso, mede-se a confiança pública na Administração Tributária estabelecendo-se a melhor classificação quando existe um terceiro independente que realiza um pesquisa baseado numa amostra representativa, pelo menos a cada dois anos, para monitorizar as tendências de confiança pública em relação à AT e os resultados são divulgados após 6 meses da sua realização e a AT leva em conta tais resultados para rever o quadro de integridade e as campanhas de relações públicas.

Por sua vez, o indicador P-9-28 mede a publicidade de atividades, resultados e planos, estabelecendo dois parâmetros: o grau de publicidade do desempenho financeiro e operacional, a oportunidade das publicações bem como o grau de publicidade das tendências e planos futuros da Administração Tributária. Para o primeiro, as melhores práticas baseiam-se na existência de um relatório anual que descreve o desempenho financeiro e operacional total da Administração Tributária e que se torne público no prazo de seis meses após o final do ano fiscal. No segundo parâmetro a classificação mais alta é obtida porque os planos estratégicos e operacionais são divulgados antes do período que abarcam.

Dada a natureza transversal desta importante matéria, um exame mais extenso da ferramenta TADAT revela que são contemplados outros indicadores relacionados com a transparência no desempenho de tarefas de Administração Tributária em outras áreas sujeitas a avaliação. Assim, por exemplo, em relação aos instrumentos que favorecem a transparência na Administração Tributária, o indicador P3-7 avalia o alcance, a atualidade e a acessibilidade da informação do contribuinte, examinando parâmetros como a variedade de informações disponíveis, a medida em que a dita informação está permanentemente actualizada, a facilidade de acesso às informações ou o tempo necessário para efetuar consultas ou respostas ao contribuinte. No caso desta área, as melhores práticas baseiam-se na existência de informações sobre as principais obrigações do contribuinte e seus direitos e na facilidade com que essas informações são postas à disposição, assim como adaptadas às principais necessidades específicas dos principais segmentos de contribuintes, intermediários fiscais e grupos desfavorecidos. Este mesmo indicador mede e avalia a existência de procedimentos em funcionamento e de pessoal técnico especializado para assegurar que as informações estejam atualizadas e que as mudanças de política legislativa e administrativa sejam divulgadas aos contribuintes através de comunicações específicas antes que tais regulamentos entrem em vigor. Da mesma forma, mede-se a facilidade com que os contribuintes podem obter informações da AT, indicando como uma boa prática a oferta de uma ampla gama de produtos ou programas proativos de educação do contribuinte através de seminários, reuniões com grupos de contribuintes, existência de diferentes canais de comunicação e serviços amigáveis, serviços gratuitos para os contribuintes e a existência de facilidades de informação e de auto-serviço para os contribuintes e intermediários.

O indicador P-3-8 mede o **alcance de iniciativas para reduzir os custos de cumprimento** examinando questões como a existência ou não de declarações pré-preenchidas, a proteção de confidencialidade para consultas *on line*, a redução de encargos, etc. . As melhores práticas baseiam-se na existência de facilidades simplificadas de contabilidade e informação para pequenos



contribuintes (registos contabilísticos simples, declarações pré-preenchidas), na realização de análises de rotina das perguntas mais frequentes e nos mal-entendidos habituais da lei detectados através de atividades de inspeção e atenção com vista a melhorar os produtos e serviços de informativos, as facilidades on line que proporcionem ao contribuinte acesso a inscrições e detalhes da conta fiscal durante 24 horas ou a revisão periódica de declarações e formulários para assegurar que se exigem a informação realmente necessária para gestão tributária.

No indicador P-3-9, mede-se a **capacidade de reunir as opiniões dos contribuintes sobre a quantidade e a qualidade dos serviços recebidos** medindo não apenas o uso e a frequência dos métodos utilizados para obter esses comentários - pesquisas de opinião, fóruns de participação, etc. - mas também o grau em que esses comentários são levados em conta para a concepção de processos e serviços para os contribuintes, estabelecendo-se as melhores práticas na recepção periódica, pela administração, das observações dos contribuintes através de pesquisas e correio eletrónico, telefone, sítio da website e que um terceiro independente realiza um pesquisa baseado numa amostra estatística válida de segmentos de contribuintes, pelo menos uma vez a cada três anos, para monitorizar as tendências de opinião dos contribuintes em relação aos serviços e produtos do AT.

Por sua parte, e nesta mesma linha, a área de desempenho número 6 incorpora a avaliação sobre a exatidão e correção das informações declaradas e incorpora parâmetros em diferentes instrumentos ao serviço da transparência na gestão tributária, como são **as estimativas sobre fraude e evasão, a existência de iniciativas em matéria de conformidade cooperativa ou a existência de planos de auditoria e sua publicidade.**

Finalmente, a área de desempenho n.º 7 de resolução efetiva de litígios, avalia a **publicidade das informações ao contribuinte sobre o processo de resolução de litígios e sua eficácia** para que eles estejam cientes de tais informações para o correto exercício dos seus direitos.

### 3.3 O Guia para o Desenvolvimento da Ética da Organização Mundial das Alfândegas (OMA)

A transparência é também objeto de um capítulo próprio no Guia para o Desenvolvimento da Ética da OMA, organização mundial que conta atualmente com 182 membros, responsáveis pelo controlo de 98% do comércio mundial.

O Guia pretende proporcionar uma estrutura prática para a implementação e fortalecimento da ética. O fator de transparência é considerado um dos 10 fatores essenciais previstos na Declaração de Arusha revista. No glossário da OMA, a transparência é definida como *“a medida em que as políticas e práticas comerciais, bem como os processos que levam à sua aplicação, são abertas e previsíveis”*. Especificamente, a Declaração de Arusha revista assinala:

*“Os utentes da alfândega têm o direito de esperar que as transações que realizam tenham um alto grau de certeza e previsibilidade. As leis, regulamentos, procedimentos e diretrizes administrativas da alfândega devem ser tornadas públicas, ser de fácil acesso e aplicadas de forma consistente. A base sobre a qual os poderes discricionários podem ser exercidos deve estar claramente definida. Devem ser criados procedimentos de recurso administrativo e judicial que permitam aos utentes a contestação das decisões tomadas pela Alfândega. Devem ser criadas cartas do utente que especifiquem com clareza o tipo e nível de serviço prestado pela Alfândega”*.

A metodologia utilizada no Guia consistiu na elaboração de uma lista recapitulativa que tem como propósito a auto-avaliação ou outro tipo de iniciativa, disponibilizando um modelo que facilite a aplicação de estratégias práticas, especialmente projetadas para as administrações aduaneiras. Para o efeito, considera-se importante avaliar:

### **Publicação de leis, regulamentos, procedimentos e diretrizes administrativas**

- Até que ponto os utentes têm informação suficientemente precisa, consistente, acessível e de fácil utilização que permita o cumprimento dos seus compromissos com a administração.
- Que mecanismos existem para relatar e divulgar novas iniciativas, decisões ou alterações às disposições e procedimentos legais que possam afetar os contribuintes (notas informativas, instruções de rotina, avisos ao utente, etc.).
- Que procedimentos existem para informar os utentes sobre seus direitos quando lidam com a administração e como se comunicam estes procedimentos.
- As informações essenciais sobre regras, políticas, padrões e práticas são resumidas ou simplificadas em pastas, folhetos, etc.? E estes documentos são traduzidos para diferentes idiomas (se necessário e se possível) para uma disseminação mais ampla?.
- Até que ponto os contribuintes são consultados para determinar as suas necessidades em matéria de informação e os meios de comunicação que preferem como forma de contacto ( pesquisas de satisfação).
- Que mecanismos existem para as relações com os meios de comunicação social? Por exemplo: existem memorandos de entendimento para cooperação com os media, especialmente para a disseminação de informações sobre revisões de regras, procedimentos, etc.

### **Acompanhamento**

- São avaliados e analisados os casos de não conformidade com os procedimentos fiscais e aduaneiros de modo a determinar se existe comunicação inadequada por parte da administração que cause constrangimentos?.
- Se existem mecanismos que garantam que as decisões, procedimentos e informações fornecidas são aplicados de modo uniforme em todos os serviços, de forma a evitar informações ou despachos diferentes relativamente a um mesmo procedimento.
- Se os desvios às regras e procedimentos estabelecidos são relatados e justificados.
- Se existem programas de formação contínua para treinar e reciclar os funcionários, garantindo não apenas que eles tenham um bom desempenho por via da aquisição de conhecimentos e informação sobre procedimentos, normativos e práticas aplicáveis.
- Se existe divulgação das notas informativas ou diretrizes administrativas emitidas junto de todos os funcionários.
- Se a informação disponível é facilmente acessível através de bases de dados públicas que contemplem decisões anteriores.
- Se a AT atualiza regularmente as alterações legislativas, políticas, regulamentos, o seu site, e se este disponibiliza uma seção de perguntas frequentes, etc.

### **Poderes discricionários**

- Se os critérios sobre os poderes discricionários que são exercidos por servidores públicos estão claramente definidos e se são facilmente acessíveis ao público.
- Se ocorrer durante o procedimento administrativo um erro, os contribuintes são informados sobre os motivos da decisão errada.

- Se existem sistemas de apoio aos funcionários para a tomada de decisão de modo uniforme e se estas bases de dados são atualizadas regularmente.
- Se quando são tomadas decisões, as razões para a decisão são claramente documentadas por escrito e arquivadas para revisão futura.

### **Recurso**

- Que mecanismos de revisão e reparação são aplicados para permitir que os utentes apresentem recurso, revisão ou contestação de decisões tomadas pela administração e se beneficiam de uma solução independente, e se os procedimentos seguidos são publicados e incentivados.
- Se existem mecanismos de recurso externo, independentes, para além dos mecanismos internos de controlo.

### **Interação com os utentes**

- Se as cartas de utente ou dos serviços foram desenvolvidas para informar de forma clara os utentes sobre o nível de serviço que podem esperar.
- Até que ponto os padrões de serviço são realistas e susceptíveis de serem apoiados pelos sistemas e recursos da organização.
- Se as cartas de utente são divulgadas e exibidas nos serviços e em locais públicos de concentração de pessoas e se são disponibilizadas em formato impresso e divulgadas nos media e de forma eletrónica, sendo revistas regularmente de modo a refletir a mudança de tempos e realidades.
- Se os funcionários estão conscientes dos padrões contidos nas cartas de utente e se a organização possui padrões internos detalhando o período de tempo de resposta aos contribuintes em caso de reclamação.

### **Mecanismos de relatórios e prestação de contas**

- Se os mecanismos foram desenvolvidos e implementados para monitorizar e avaliar as tarefas executadas pela organização em relação aos padrões estabelecidos.
- Se os resultados obtidos relativamente ao desempenho das tarefas fiscais e alfandegárias são publicados (na Internet, em relatório anual, etc.).

### **O Guia apresenta como exemplos de boas práticas:**

- Mecanismos de consulta disponíveis para contribuintes e funcionários
- Adoção e divulgação de Cartas de Utentes e formação de funcionários sobre esta temática
- Existência de padrões normalizados internos de desempenho e controlo
- Novas abordagens para divulgação de informação (por exemplo, uso dos meios de comunicação social e da Internet)
- Estabelecimento de mecanismos de comunicação com os media
- Publicação dos motivos das decisões tomadas pelas AT
- Existência de mecanismos de revisão e recurso eficazes, acessíveis e independentes
- Procedimentos oficiais de consulta de decisões prévias em matéria de classificação pautal e valor aduaneiro
- Sistemas de acompanhamento e análise de reclamações que garantam a revisão e o processamento célere das reclamações
- Criação de trilhos de auditoria que facilitem a monitorização do exercício dos poderes discricionários pelos funcionários.

### 3.4 Pesquisa Internacional sobre Administrações Tributárias (ISORA)

Trata-se de uma ferramenta de informação desenvolvida em conjunto pelo FMI, CIAT, IOTA e OCDE, que fornece dados de administrações tributárias obtidos através de um questionário único e homogêneo direcionado às administrações tributárias de 148 países.

A pesquisa reúne dados de receita, estrutura institucional, orçamento e recursos humanos, segmentação e cadastro de contribuintes, apresentação de declarações e pagamentos, apoio ao contribuinte e educação tributária, cobrança coerciva de dívidas, fiscalização, auditoria e investigação de fraudes e mecanismos fiscais de resolução de conflitos.

Neste documento de trabalho, apresentamos uma primeira aproximação aos dados recolhidos de 32 países membros do CIAT em 2015, com foco em questões relacionadas com transparência na gestão tributária e nos instrumentos utilizados para a alcançar.

Os resultados do ISORA 2015, correspondentes a esses países, mostram como a grande maioria dos países do CIAT possui planos estratégicos, planos operacionais, relatórios anuais de atividades, etc. No entanto, quando se trata da publicação de tais documentos, o número de países diminui de forma que 41% dos países não publicam, por exemplo, os planos operacionais ou 28% não procedem à publicação de relatórios anuais desta atividade, o que indica que há um importante espaço para melhorar e onde se poderão implementar as melhores práticas internacionais sobre o assunto a que nos referimos anteriormente e que serão detalhadas mais adiante.



Por outro lado, a partir dessa mesma pesquisa, parece que a maioria dos países do CIAT possui um documento no qual os direitos dos contribuintes estão expostos.



Um dos instrumentos mais interessantes ao serviço da transparência é o uso de serviços eletrónicos na Administração Tributária.

Neste caso, a pesquisa ISORA apresenta o seguinte perfil no uso de meios eletrónicos, o que mostra a enorme importância desses meios e o uso cada vez mais intenso que lhes é dado.



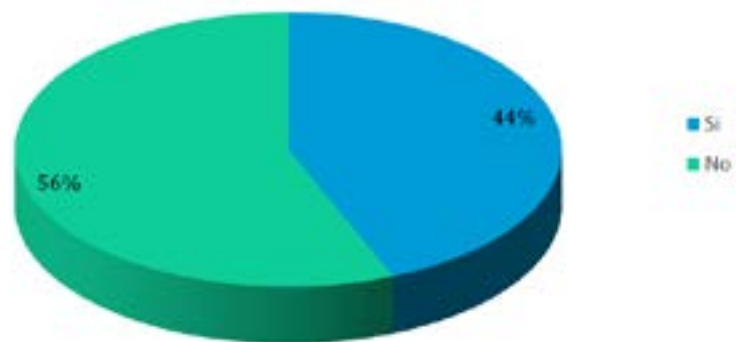
Por outro lado, entre as melhores práticas na Administração Tributária, destaca-se a importância de estabelecer uma relação de cooperação com os contribuintes.

A pesquisa ISORA 2015, correspondente aos 32 países do CIAT, mostra como quase metade dos países trabalha nessa relação cooperativa e como se estabelece um alto grau de prioridade para alcançar essa relação num bom número de países.

### Cumplimiento cooperativo



### Enfoque de cumplimiento cooperativo para grandes contribuyentes, o lo tiene previsto



Finalmente, os dados do ISORA para cada um dos países, em termos de publicação e preparação de estudos de “Tax Gap”, apresentam uma situação desigual e também refletem que a percentagem de países que publicam tais análises diminui.



Dados como os anteriores mostram que, na generalidade, existe a utilização de instrumentos direcionados para a implementação de uma AT transparente, porém ainda há um longo caminho a percorrer e os esforços, para se tornar a AT um modelo em termos de transparência e desempenho ético na gestão, devem continuar nos diferentes países do CIAT.

### 3.5 Questionário do Comitê Permanente de Ética do CIAT. Resultados 2018

Para complementar os trabalhos desenvolvidos para este documento enviou-se no segundo semestre de 2017 aos diferentes países membros do CIAT um questionário com mais de 90 perguntas em matéria de transparência e desempenho ético com a finalidade de dispor de informação geral e específica sobre ações e medidas dirigidas a atingir a transparência de gestão nos países do CIAT. O referido questionário não tem como objetivo avaliar, qualificar ou comparar o nível de transparência nas administrações tributárias que participem do referido estudo. Pretende somente apresentar um catálogo ordenado de instrumentos e iniciativas ao serviço da transparência que pode ser utilizado, juntamente com a descrição das melhores práticas, na abordagem deste tema e expor um “estado de situação” mais amplo do que um simples tratamento estatístico, de medição, ou comparação que lhe poderia ser dado.

Para facilitar seu conhecimento se publica como Anexo deste documento as perguntas dirigidas aos países. Até a data de elaboração deste documento receberam-se contestações de 14 países membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Espanha, Holanda, Marrocos, México, Paraguai, Portugal, República Dominicana e Uruguai), aos quais se agradece sua colaboração.

O Grupo de Trabalho, constituído no âmbito do Comité Permanente de Ética do CIAT, tem como meta continuar em 2018 com o mencionado estudo, análise e publicação dos dados que o referido questionário oferece e incorporar as experiências de outros países membros às respostas já recebidas.



# 4 Catálogo de Boas Práticas

No contexto das boas práticas de transparência, deve-se realçar que em vários países foram adotados padrões de transparência e boa governança que as administrações tributárias (com algumas exceções) são obrigadas a cumprir tanto no que diz respeito à informação institucional que devem oferecer ao cidadão como em relação ao exercício do direito de acesso à informação produzida.

No entanto, além do facto de que muitas destas obrigações devem ser cumpridas neste quadro geral de transparência, as AATT, precisamente por causa da missão que lhes é confiada, devem liderar a promoção da transparência na gestão pública.

Para isso, é conveniente ter um catálogo de instrumentos e ferramentas ao serviço da transparência e do desempenho ético, como o explicado abaixo.

## 4.1 A informação institucional sobre a gestão

A eficácia institucional das AT, na sua função essencial de arrecadação das receitas públicas que financiam a aplicação de políticas de promoção do bem-estar dos cidadãos, está em larga medida dependente da predisposição destes para cumprir voluntariamente as suas obrigações fiscais.

O cumprimento destes deveres cívicos é tanto mais elevado quanto maior for a confiança na administração e no Governo. Uma das vertentes da promoção desta confiança reside na percepção que os cidadãos têm da administração, da forma como esta se dá a conhecer e evidência o cumprimento da lei e da sua vinculação ao interesse público.

Nesta medida, a informação institucional de gestão disponibilizada, na maioria dos países, no portal Internet das AT constitui um instrumento básico de concretização do princípio da administração aberta e uma evidência de transparência organizacional.

O seu contributo efetivo para a transparência depende da actualidade e fiabilidade da informação publicitada.

Neste contexto, é internacionalmente aceite que a informação institucional que deve estar disponível e livremente acessível pelo público inclui, pelo menos, os seguintes instrumentos de gestão:

### 4.1.1. O conhecimento da estrutura organizacional

A definição clara de funções é a base para a definição clara de responsabilidades não só institucionais como individuais e para a prestação de contas. A opacidade ou secretismo dos procedimentos e das relações que se estabelecem entre os funcionários das AT e os contribuintes e operadores económicos criam o risco de práticas de favorecimento indevido com contrapartidas ilegais. Nesta medida, o conhecimento da estrutura orgânica da organização e dos titulares dos cargos é a face visível, para o cidadão comum, da AT e da sua cadeia de responsáveis.

Conhecer os titulares de cargos dirigentes que representam as AT significa conhecer os seus percursos profissionais, sendo uma boa prática a publicação de notas biográficas/CV. A publicitação dos seus endereços institucionais é igualmente desejável e promotora da transparência da organização.

Não podendo a AT estar alheada da evolução da sociedade, deve lançar mão de outras formas de se dar a conhecer, designadamente usando as redes sociais, retirando partido desse meio de interligação com a sociedade em geral, para promover a sua imagem e o contributo que dá à sociedade.

#### 4.1.2 Planos de Atividades

A disponibilização pública de um plano de atividades da AT com o planeamento periódico estratégico, operacional e formas de medição de resultados, a par do conhecimento dos serviços responsáveis pela sua concretização, constitui uma efetiva forma de a AT se dar a conhecer, publicitar a sua razão de ser e os compromissos públicos que assume. Os planos de atividades devem conter indicação de objetivos estratégicos da administração, objetivos operacionais, indicadores e metas, serviços responsáveis e indicação das principais atividades que serão desenvolvidas para atingir os objetivos planeados. A oportunidade da publicação de tais planos é um fator importante sendo desejável que ocorra até ao fim do primeiro trimestre do ano a que respeita.

#### 4.1.3 Relatórios anuais dos resultados

A prestação de contas é indissociável da transparência institucional e reforça a confiança da sociedade civil nas AT. A forma de a concretizar traduz-se na elaboração periódica do relatório de atividades que deve evidenciar o grau de cumprimento do plano de atividades em função das metas propostas para os objetivos que se propôs (relatório operacional) e das despesas anuais, incluindo, designadamente, as despesas correntes, com vencimentos dos funcionários e funcionamento dos serviços, e as de investimento.

Esta prestação de contas, via de regra anual, deve ser submetida à tutela governamental e nalguns países ao Parlamento e constitui a auto-avaliação da própria AT. Por isso, é relevante que o relatório de atividades sirva também como referencial para a avaliação do desempenho da AT, levado a efeito por entidade externa e que deve, também ela, ser publicitada permitindo assim, não só o escrutínio público da atividade desenvolvida como facilitar a percepção que o cidadão passa a ter da AT, através da avaliação levada a efeito por outra entidade. Nestes casos, é importante a sua divulgação por todos os funcionários que podem, assim, ver o seu contributo refletido na avaliação da organização.

#### 4.1.4 As estatísticas de receita fiscal, por tipo de imposto

Sendo missão essencial das AT a cobrança de impostos, a informação estatística, por tipo de imposto, que evidencie os níveis de cobrança e que permitam análises comparativas no tempo deve estar disponível no portal das AATT e ser de livre acesso. Deverão ser disponibilizados dados sobre a evolução histórica para todos os impostos que permitam conhecer a tendência da sua evolução com explicações suficientes e objetivas sobre a avaliação da receita para cada um dos impostos, incluindo as previsões de cobrança no âmbito do processo orçamental.

#### 4.1.5 Publicação do resultado das acções de combate à fraude e evasão fiscal

Para o cidadão ou empresa cumpridora das suas obrigações fiscais é importante conhecer e ficar a saber que as AATT detectaram e agiram nas situações de incumprimento. Por isso, a informação sobre os resultados globais das acções inspeções externas contribui para o reforço da confiança do cidadão/operador económico cumpridor sendo, igualmente, um meio dissuasor de práticas de fraude e evasão fiscal, na medida em que evidencia a capacidade de atuação da AT na detecção e correção do incumprimento fiscal.

#### 4.1.6. Cartas de serviços, campanhas e informações ao cidadão

A divulgação das Cartas de Serviços e outras informações pertinentes dirigidas aos cidadãos que incluam, em particular, os direitos que lhes assistem na sua relação com os serviços reforçam a consciência fiscal e promovem atitudes responsáveis interna e externamente.

Estes direitos incluem, pelo menos, atendimento cortês, rápido e claro, por ordem de chegada, respeitando determinados segmentos da população com atendimento prioritário (idosos, grávidas ...), com informações sobre os procedimentos mais simples e rápidos para o cumprimento das suas obrigações, o encaminhamento para outros serviços em função da especialidade técnica, o conhecimento da identidade do funcionário em front-office, e a possibilidade de reclamar do atendimento.

Além disso, as campanhas nos meios de comunicação (rádio, televisão, imprensa, redes sociais) e na página web permitem aos cidadãos conhecer a generalidade das mensagens de aproximação e de transparência da AT, promovem atitudes responsáveis no cumprimento das obrigações tributárias, proporcionando a imagem de uma Administração Tributária moderna, efetiva e próxima do cidadão.

### 4.2 A promoção das formas de participação dos cidadãos

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (2017) assinala, na promoção da transparência, a importância de envolver todas as partes interessadas, incluindo o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos, no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

#### 4.2.1 Consulta pública antes da adoção de atos legislativos e regulamentares

O acesso na fase de preparação e desenvolvimento de políticas públicas a todas as partes interessadas, incluindo o setor privado e a sociedade civil, é um indicador de transparência na atividade pública.

Esta audição ou consulta prévia sobre o conteúdo dos atos legislativos e regulamentares deve ser promovida no âmbito do quadro legal vigente e constitui uma fonte de informação relevante para as AATT para a melhor adequação das propostas que são apresentadas aos decisores políticos.

#### 4.2.2 Fóruns de grandes empresas

Os fóruns de grandes empresas permitem não só aproximar a AT dos contribuintes que mais contribuem para as receitas arrecadadas, mas também conhecer as dificuldades, propostas e expectativas específicas que mais os afetam. Além disso, reduzem o espaço para relações mais ou menos secretas entre funcionários e empresas que representam grupos de interesse e, portanto, com o risco de favorecimento indevido ou de contrapartidas ilegítimas. A realização desses fóruns pode ser planeada, inclusive, por setor de atividade e os seus resultados ou principais conclusões levadas ao conhecimento dos decisores num quadro de transparência que diminui os incentivos para o abuso de poder público em favor de interesses privados.

#### 4.2.3 Promoção de seminários e reuniões

Promover seminários, reuniões com as associações que representam os setores da economia diretamente envolvidos nas políticas desenvolvidas ou com representantes de ordens profissionais, permite envolver as partes interessadas em medidas de conceção, em antecipação às dificuldades ou, quando eles já estão em execução, na procura de soluções.

A informação recolhida destas reuniões é relevante e útil para a avaliação das medidas ou produtos e permite a correção de limitações que se podem prever antecipadamente.

#### 4.2.4 Pesquisas de satisfação

A avaliação pública através de pesquisas abertas ao cidadão / contribuinte ou a grupos de utilizadores específicos, tais como associações profissionais que representam setores específicos ou profissionais (contabilistas, operadores aduaneiros, notários, entre outros) constitui um importante instrumento de conhecimento da percepção que a sociedade tem da ATe do seu desempenho.

Os resultados das pesquisas, disponíveis no portal da AT, são uma importante contribuição para a melhoria contínua dos serviços disponíveis e permitem, também, alcançar índices de satisfação na relação com a AT, conjugando os níveis de utilização e a qualidade percebida com os restantes canais de comunicação e atendimento.

Os resultados deverão ser publicados e ser utilizados internamente para analisar e ponderar as medidas de melhoria para atender às necessidades e expectativas dos seus utilizadores. Por exemplo, se num pesquisa sobre a qualidade do portal AT resulta que determinada informação relevante não é facilmente localizável por um utilizador comum, tal constatação pode levar à oportuna melhoria e aperfeiçoamento do portal.

Como boa prática, refere-se que estas pesquisas devem ser periódicos (anual ou bienal, de preferência, de acordo com os meios internos disponíveis para o tratamento das informações recolhidas) e os resultados publicados no próprio site ou no relatório de atividades anual.

#### 4.2.5 O tratamento das sugestões e reclamações

Numa Administração Tributária moderna com vocação para o serviço ao cidadão, é essencial estabelecer canais de participação que lhe permitam transmitir à administração as suas opiniões, preocupações e necessidades e atender às reclamações e sugestões (no caso da Espanha, através do Conselho de Defesa do Contribuinte, outras administrações têm as suas próprias unidades para gerir o relacionamento com o contribuinte).

As sugestões e as reclamações apresentadas no momento do atendimento ao público são um importante meio de conhecimento das insuficiências ou defeitos percebidos. Portanto, deve ser garantida a sua adequada recepção, tratamento e comunicação dos resultados. Muitas administrações oferecem um canal específico no portal para esse efeito, outras, que não dispõem deste serviço, admitem a sua apresentação por qualquer meio. Mas, mesmo quando apresentados em serviços locais, devem ser reportadas ao órgão central para facilitar o tratamento e a resposta homogênea. É importante que existam regras internas sobre os procedimentos a seguir, claras e amplamente divulgadas, que garantam o seu registo e tratamento porquanto as queixas no atendimento são um importante indicador ou aferidor do nível de qualidade da relação entre a AT e o cidadão.

## 4.3 As informações dirigidas ao cidadão e o uso de tecnologias de informação e comunicação nas AT

Um dos instrumentos essenciais para aumentar a transparência na AT está relacionado com:

- A divulgação de leis e doutrina administrativa.
- A divulgação de consultas e critérios administrativos.
- As consultas sobre o estado dos procedimentos e arquivo eletrónico (consulta sobre o estado de processos de reembolso, solicitação de dados fiscais e serviços similares, por exemplo).
- A disponibilização ao contribuinte de meios eletrónicos.
- A digitalização das AATT.

### 4.3.1 A divulgação de leis e doutrina administrativa

A divulgação atempada de leis e regulamentos aos cidadãos e empresas, bem como das orientações administrativas para a sua aplicação e interpretação uniforme, é um instrumento importante para promover a transparência, a igualdade, a segurança jurídica e o fomento da confiança na AT. Ao mesmo tempo, diminui a margem de interpretação individual e a decisão tomada de acordo com critérios subjetivos, especialmente no exercício de poderes discricionários, mitigando, assim, o risco de favores indevidos ou contrapartidas ilegítimas.

### 4.3.2 Uso de tecnologia para maior proximidade com o contribuinte

A disponibilização de novas tecnologias de informação ao contribuinte promove a transparência e a prestação de contas, ao mesmo tempo que facilita o cumprimento voluntário das obrigações. Estão incluídos neste âmbito a prestação de serviços de informação e o esclarecimento de dúvidas através de Centrais de Atendimento Telefónico, CAT's e "e-balcão", disponíveis no portal Internet da AT, substituindo o tradicional atendimento presencial. O serviço eletrónico "e-balcão" está disponível 24 horas e permite colocar um conjunto variado de questões reduzindo significativamente as necessidades de deslocação física dos contribuintes aos serviços locais e, conseqüentemente, os custos tanto para o contribuinte como para o Estado. Esses meios de relacionamento remoto com os contribuintes permitem também a formulação e disponibilização no portal de FAQ's – perguntas frequentes – que podem ser dirigidas a determinados segmentos ou categorias de contribuintes.

A utilização de novas tecnologias na prestação de serviços de informação contribui para aumentar o nível de confiança e transparência da AT entre os contribuintes, permitindo otimizar o manancial de informação comunicada pelos contribuintes à AT, bem como os recursos tecnológicos à disposição da AT, eliminando ou diminuindo os contatos pessoais. A capacidade de resposta, a qualidade e a celeridade destes meios são objetivamente mensuráveis e rastreáveis.

### 4.3.3 Digitalização da Administração Tributária.

Há que destacar a intensa relação que existe entre uma gestão aberta e transparente das AT e a digitalização que permite uma melhoria significativa dos serviços da Administração Tributária e que afeta a forma de relacionamento em todas as suas áreas de atuação bem como do modo como se desenvolve. Os avanços tecnológicos dos últimos anos permitiram consolidar uma nova maneira de trabalhar na AT, na qual a tecnologia é fundamental ao permitir melhores instrumentos e serviços: declarações pré-preenchidas, atendimento personalizado, pagamentos eletrónicos, faturação eletrónica, notificações por meios eletrónicos, sistemas automatizados para o processamento de diferimentos ou acordos de pagamento, processamento eletrónico de procedimentos fiscais, novas ferramentas para gestão de risco e seleção de contribuintes, exploração e processamento maciço de dados, tecnologia “big data”, blockchain, etc.. Desenvolvimentos e aplicações que não são ficção científica já estão muito presentes na AT, cada vez com maior intensidade. Todos eles contribuem de forma essencial para um melhor desempenho ético, aberto e transparente da Administração Tributária.

### 4.3.4 Publicação de “consultas fiscais e informações vinculativas”

A maioria dos sistemas fiscais atuais prevê o instituto de “informações vinculativas”, decisões tomadas pela AT com base na interpretação das regras tributárias para solicitações específicas apresentados pelos contribuintes em relação a uma situação fiscal específica, prestadas nos prazos legalmente fixados. A boa prática de proceder à divulgação das informações vinculativas emitidas que esclarecem as dúvidas levantadas permite uma maior divulgação da aplicação prática da regulamentação tributária pela Administração Tributária, bem como o controle externo dessa aplicação, concretizando o princípio da transparência e da administração aberta. Além disso, reduz a necessidade de outros contribuintes recorrerem a esse mecanismo legal, promove a melhoria da relação entre os contribuintes e os operadores económicos e a AT, reforça a imagem da AT e reduz a conflitualidade com os contribuintes. A divulgação atempada no portal das AT das informações vinculativas emitidas constitui um indicador de transparência.

### 4.3.5 A prestação de serviços de informação sobre o estado da tramitação dos procedimentos

A prestação de serviços de informação sobre o estado dos procedimentos é uma das formas de garantir a transparência. Esta informação está sujeita geralmente a regras processuais administrativas que restringem o acesso às pessoas interessadas ou que demonstrem ter um interesse legítimo em obter a informação. Após a conclusão dos procedimentos, a informação em arquivo, desde que não referentes às informações protegidas pela obrigação de confidencialidade - em particular, informações com dados pessoais - está sujeita ao princípio da administração aberta e, regra geral, ao acesso às decisões da administração. A melhor prática é facilitar a comunicação parcial, sempre que o documento esteja sujeito a restrições de acesso e seja possível expurgar a informação relativa a matéria reservada.

## 4.4 O reforço dos órgãos de controlo interno

O controlo interno tem sido amplamente definido pelo COSO em “Controlo Interno - Quadro Integrado” como “um processo efetuado pela direção de uma organização, a administração e outro pessoal desenhado para proporcionar uma garantia razoável quanto à realização dos objetivos nas seguintes categorias:

- Eficácia e eficiência das operações;
- Fiabilidade dos relatórios financeiros; e
- Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis. “

No mesmo sentido, assinala-se que: “O controlo interno é parte integrante da gestão dentro de e entre os ministérios, e tem a intenção de garantir que as operações sejam confiáveis e cumpram as leis, regulamentos e políticas aplicáveis, de modo a minimizar a incidência de perdas, desperdícios e fraudes. Os processos de controlo interno pretendem equilibrar os riscos e os custos, a fim de melhorar a probabilidade de que sejam cumpridos os objetivos da política.

Um sistema de controlo interno sólido assenta numa abordagem com base no risco para o controlo interno e é supervisionado por um departamento de auditoria interna profissional e independente, que deve minimizar as probabilidades de erro, fraude e práticas de desperdício. Ao fazê-lo, a auditoria interna fornece uma garantia razoável da adequação da gestão de risco e a existência de mecanismos de controlo para mitigar o risco” (OCDE, processo de controlo interno e auditoria, Relatório preparado no contexto das celebrações do 50º aniversário da OCDE, 2011).

#### 4.4.1 O papel do controlo interno na fiabilidade da informação organizacional publicada

A inclusão de práticas e rotinas mínimas de transparência na atividade da AT implica o comprometimento das áreas e serviços responsáveis pelo cumprimento dos objetivos estabelecidos. Para isso, a atribuição de responsabilidades aos diferentes níveis deve ser clara. Os gestores devem ser rigorosos no controle do trabalho realizado nas suas áreas de responsabilidade, em particular no cumprimento dos requisitos legais e na observância dos padrões mínimos exigidos pela política de boa governança da AT.

#### 4.4.2 Reforço do papel da auditoria interna

“A auditoria interna é uma atividade de consultoria e garantia objectiva e independente projetada para agregar valor e melhorar as operações de uma organização. Ajuda a alcançar os seus objetivos, levando a uma abordagem sistemática e disciplinada para melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança”. (Recomendação do Conselho da OCDE sobre a governança dos riscos críticos, 2011, implementada em 2014).

A monitorização dos procedimentos e atividades que impliquem risco de corrupção ou de infrações conexas e a implementação de medidas preventivas da responsabilidade dos serviços, bem como o desenvolvimento de estruturas de gestão que promovam a identificação e mitigação de riscos de integridade pública são medidas internacionalmente recomendadas.

Para além das referências legais e normativas, dos Códigos de Conduta, Cartas do Utente, Normas de Boas Práticas, e outros instrumentos de gestão que reforçam os compromissos éticos na conduta pública, os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) podem contribuir, de modo determinante, para a difusão de uma cultura ética e transparente no seio da organização e ser uma fonte de informação relevante para o planeamento de auditorias. Tais planos visam identificar, em todas as áreas de atuação das AT, os processos e atividades que apresentam maiores riscos de comportamentos irregulares, que podem ocorrer em todos os níveis e departamentos dos serviços. Esses riscos devem ser devidamente identificados e graduados no PGRIC, com base nos diversos fatores inerentes à sua ocorrência, através de um trabalho de análise profundo e objetivo, que deve envolver todos os departamentos das AATT.

Os riscos inerentes a todas as atividades desenvolvidas devem ser determinados em função de matrizes de risco, hierarquizadas desde um grau de risco mais baixo até um mais elevado, devendo estas comportar duas variáveis: a probabilidade de ocorrência do risco e o impacto previsível na organização.

À identificação e graduação dos riscos devem estar associadas medidas de prevenção com o objetivo de promover a sua eliminação ou minimização. Os dirigentes e chefias tributárias e aduaneiras são responsáveis pelo trabalho e pelas ações dos trabalhadores nos respetivos locais de trabalho, pelo que devem desempenhar um papel fundamental na prevenção e deteção da corrupção, através da supervisão eficaz dos procedimentos indiciantes da ocorrência de comportamentos desviantes e corruptos.

A implementação de práticas de controlo e supervisão eficazes são estratégias essenciais para a deteção de situações de corrupção que, além de terem uma função preventiva, reduzem tanto as motivações quanto as oportunidades. A auditoria interna contribui decisivamente neste processo através da deteção, das verificações decorrentes das auditorias, da monitorização da implementação dos PGRIC nos serviços auditados que permite, ainda:

- Planeamento de auditorias com base no potencial de riscos de corrupção;
- Desenvolvimento de auditorias especificamente focadas na corrupção;
- A inclusão dos riscos relacionados com a corrupção no processo de avaliação de risco aquando do desenvolvimento dos programas de auditoria.

A concretização do processo de implementação dos PGRIC consubstancia-se na sua monitorização permanente e conseqüente revisão, sempre que os indicadores de avaliação o justifiquem, num processo de tratamento contínuo dos Planos, cujos resultados, devem ser objetivamente refletidos em relatórios de acompanhamento, junto da gestão de topo e das entidades de supervisão externa, sempre tendo em conta o aumento do grau de transparência e de compromisso ético por parte das AT. A formulação clara de obrigações de transparência e a construção de indicadores de transparência podem permitir a identificação dos processos em que eles não são observados e que constituem um risco de conduta que deva ser prevenido.

A auditoria interna supervisionará a aplicação das medidas preventivas associadas aos riscos e a verificação, nas ações de auditoria, a existência de riscos, a sua previsão no plano, a adequação do grau de risco e a eficácia das medidas preventivas.

#### 4.4.3 O tratamento de queixas e denúncias.

As queixas e denúncias são uma fonte importante de conhecimento potencial de comportamentos que são anômalos e desviantes dos valores da ética. O cidadão que recorre aos serviços das AT deve ter a percepção clara e imediata de que pode denunciar comportamentos que entende como violadores das normas de integridade e poder confiar que o seu relato será tratado de maneira objetiva e independente. Portanto, a sua efetiva receção, tratamento e comunicação dos resultados devem ser garantidos sempre que possível. Diversas administrações oferecem especificamente uma página do portal para o efeito, admitindo sua apresentação de forma anônima ou garantindo o anonimato se for solicitado. Outras, que não dispõem deste mecanismo, admitem a sua apresentação por qualquer meio, sendo, que relativamente a todas as denúncias, mesmo quando apresentadas nos serviços locais, delas deve ser dado conhecimento ao órgão central competente.



É importante que existam regras de procedimentos a serem seguidos internamente claras e com ampla divulgação, que garantam o seu registo e tratamento, seja pela auditoria interna, assuntos internos ou outros serviços com competência para a investigação independente dos fatos denunciados. Paralelamente aos regimes de análise de denúncias existentes nas diferentes AATT, tendo em vista o cumprimento dos objetivos que induzam responsabilidade e transparência, como objetivos bem definidos, credíveis e adequadamente promovidos, devem ser desenvolvidos internamente mecanismos de controle e acompanhamento das reclamações. Estes devem fornecer às AATT uma fonte considerável de informação sobre infrações disciplinares e comportamentos corruptos que permitam gerir com maior objetividade os riscos inerentes à sua ocorrência. Portanto, é importante fornecer indicadores que possam ser sinais de aviso, em particular denúncias dos contribuintes, procedimentos anômalos ou decisões erradas.

A reação e acompanhamento efetuados pelas AATT quando são detetadas práticas que configurem situações de corrupção ou infrações conexas passa por dar uma resposta rápida, eficaz e convincente através:

- Da instauração de ações disciplinares apropriadas;
- Da ordenação de processos de pesquisa ou de sindicância;
- Da participação imediata às entidades judiciais competentes de qualquer prática suspeita de configurar um crime de corrupção.

A publicação de estatísticas sobre estas ações demonstra a vontade, capacidade de reação e o compromisso da AT com a integridade pública e promove a transparência da organização.

Em contrapartida a AT deve garantir apoio e assistência jurídica aos seus funcionários e trabalhadores quando, na sequência de actos praticados no exercício de funções, forem acusados ou forem vítimas de queixas ou ações indenizatórias até decisão judicial definitiva.

#### 4.5 O relacionamento com os órgãos de auditoria externa.

A auditoria externa é uma atividade externa e independente desenhada para proporcionar uma opinião sobre a conformidade das demonstrações financeiras com os regulamentos e normas de contabilidade transmitindo uma imagem justa e verdadeira da realidade. A certificação das demonstrações financeiras é uma exigência legal. No sector público, uma auditoria externa é conduzida por instituições superiores de auditoria. A auditoria e o controlo dos procedimentos são realizados por um grande número de organismos: por exemplo, o Parlamento, o Provedor de Justiça, o Tribunal de Contas, os quais constituem e conduzem uma diversidade de controlos de natureza diversa - política e financeira - que permitem ao cidadão verificar a conformidade e eficácia da Administração Tributária.

A publicação dos relatórios dos órgãos de controlo externo no site da AT na Internet, respeitando o sigilo, reforça a percepção do cidadão sobre a ética da AT, uma vez que lhe permite verificar a conformidade e eficácia da gestão. Há países que publicam na íntegra os relatórios de auditoria dos órgãos de controlo externo, noutros são publicadas sínteses das principais conclusões e recomendações. O acompanhamento das recomendações formuladas pelos órgãos de controlo externo pela AT deve, no entanto, ser evidenciado, quer seja acolhido quer seja justificando a sua não implementação. Tal atitude promove a aprendizagem organizacional, demonstra a responsabilidade da organização, fornece respostas adequadas às decisões e evidencia o acompanhamento das recomendações dos órgãos de supervisão.

## **B**ibliografia

CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - como melhorar a integridade das nossas organizações, Manuel Villoria, webinar, 2018

OCDE - Processo de controlo interno e auditoria, Relatório elaborado no contexto das comemorações do 50º aniversário da OCDE, 2011

OCDE - Recomendação do Conselho da OCDE sobre a Governança dos Riscos Críticos, 2011.

OCDE - Recomendação sobre integridade pública, 2017

OMA - Guia para o desenvolvimento da ética, 2014

COSO - Controle Interno - Estrutura Integrada, 2013

TADAT - Guia TADAT, 2015

Regulamento Geral de Proteção de Dados - 2016/679, União Europeia, 2016

A.W.G.J. Buijze, The principle of transparency law in EU law, 2013

A.W.G.J. Buijze & R.J.G.M. Widdershoven, de Awb en EU recht: het transparantiebeginsel

## GRUPO PERMANENTE DE ÉTICA CIAT

Subgrupo de trabajo de Transparencia y Rendición de Cuentas

Cuestionario destinado a los países miembros del CIAT

Por medio de este cuestionario se realiza una investigación de la situación en cada uno de los países miembros el CIAT de los distintos instrumentos y herramientas a través de los que se explicita el compromiso con la transparencia y el desempeño ético en las administraciones tributarias.

Esta encuesta y el tratamiento de los datos que resulten de las contestaciones tiene como principal objetivo ofrecer información consolidada sobre el estado de situación de esta materia en las distintas administraciones tributarias sin que ello suponga ningún tipo de evaluación o comparativa de la misma.

Por su interés, y a efectos de disponer de una suerte de “checklist” en materia de transparencia y rendición de cuentas, se ha decidido la publicación del cuestionario como anexo al documento sobre “Transparencia y Rendición de Cuentas” elaborado en el seno de este grupo de trabajo, cuya tarea posterior será el tratamiento y explotación de los datos que resulten de las contestaciones que se reciban.

Hasta estos momentos han respondido 14 países a los que se agradece la colaboración. A lo largo del año en curso se esperan recibir más contestaciones y tras realizar las correspondientes comprobaciones y ajustes, se publicarán los resultados de la encuesta.

Abril de 2018.

1 De entre los distintos instrumentos al servicio de la transparencia indique si su Administración tributaria realiza las siguientes publicaciones o acomete las siguientes acciones:

• Memoria Anual de Actividades	SI	NO
• Estadísticas de Recaudación Tributaria	SI	NO
• Cartas de Servicios	SI	NO
• Campañas de Comunicación	SI	NO
» Prensa.		
» Radio.		
» TV.		
» Redes Sociales.		
» Todas las anteriores.		
• Encuestas o estudios sociológicos sobre grado de satisfacción con servicios de la Administración tributaria	SI	NO
• Encuestas o estudios sociológicos sobre percepción de fraude o incumplimiento fiscal	SI	NO
• Existen programas de Educación tributaria	SI	NO
• Información sobre el estado de tramitación de los procedimientos	SI	NO
• Publicación de consultas tributarias y criterios administrativos	SI	NO
• Planificación Estratégica	SI	NO
• Planificación Operativa	SI	NO
• Control Parlamentario	SI	NO
• Rendición de cuentas ante órganos de control externo (Tribunales de Cuentas, Contralorías.)	SI	NO
• Control por Defensor del Pueblo	SI	NO
• Control por Defensor del Contribuyente	SI	NO
• Atención de quejas y sugerencias	SI	NO
2 Indique si su Administración publica una Memoria anual detallando las actividades	SI	NO

3 Si la respuesta anterior es positiva indique con una x el momento en que se produce la publicación en cada ejercicio:

- |   |
|---|
| 3.1. En el mes siguiente al cierre del año. |
| 3.2. En los tres meses siguientes.          |
| 3.3. En los seis meses.                     |
| 3.4. En fecha aleatoria.                    |

4	Si su Administración tributaria publica una Memoria Anual de actividades indique, respondiendo SI/No si esta Memoria o informe de actividades incluye los siguientes apartados de información <sup>1</sup> :		
	4.1. Funciones		
	4.2. Organigrama		
	4.3. Titulares de los principales órganos.		
	4.4. Datos detallados de recaudación tributaria anual		
	• Recaudación tributaria bruta		
	• Recaudación tributaria líquida		
	• Devoluciones realizadas		
	4.5. Actividades en relación con el Registro de Contribuyentes		
	• Censo de Contribuyentes		
	• Detalle del Censo (p.ej. Personas Físicas, Jurídicas / Segmentos : Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas)		
	• Altas.		
	• Bajas		
	• Información sobre actividades de depuración del censo		
	4.6. Detalle de las declaraciones tributarias gestionadas por cada concepto impositivo (p.ej. número, importe, etc.)	SI	NO
	4.7. Detalle de las actuaciones de fiscalización. (p.ej. número de sujetos fiscalizados, importes liquidados en el ejercicio, desglose por conceptos y tipos de actuaciones).	SI	NO
	4.8. Detalles de las actuaciones de cobranza forzosa	SI	NO
	4.9. Información detallada sobre los recursos humanos (p.ej. número de efectivos, distribución funcional, territorial y por clases o categorías, etc.)	SI	NO
	4.10. Información presupuestaria (p.ej. principales partidas )	SI	NO
	4.11. Información sobre medios informáticos y tecnologías.	SI	NO
	4.12. Señale cualquier otro concepto/s publicado/s que considere de interés.		
5	Publica su Administración tributaria Estadísticas de Recaudación Tributaria	SI	NO
6	De ser afirmativa la respuesta indique si las fechas concretas de publicación de los distintos estadísticas tributarias están predeterminada en un Plan o norma	SI	NO
7	Respecto de los distintos conceptos impositivos principales objeto de las distintas publicaciones estadísticas indique la periodicidad:		
	• Impuesto sobre Renta Personal: Mensual / Anual/ Ambos		
	• Impuesto sobre Renta Corporativo: Mensual / Anual/ Ambos		

<sup>1</sup> La pregunta se refiere específicamente a si la Memoria incorpora esa información, no a los datos concretos incluidos.

	• Impuesto sobre Ventas: Mensual / Anual/ Ambos		
8	La información estadística publicada alcanza:		
	• Los 10 últimos años.		
	• Los 15 últimos años.		
	• Más de los 15 años anteriores.		
	• Desde que existen registros.		
9	Se realizan en su país análisis o estudios sobre el nivel de incumplimiento	SI	NO
10	Si la respuesta es positiva, participa o realiza directamente la Administración tributaria tales estudios.		
	• Sí, los realiza.		
	• Solo participa en su elaboración.		
11	Si la respuesta es positiva, tales estudios son objeto de publicación	SI	NO
12	Realiza su Administración tributaria análisis sobre los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias	SI	NO
13	Si la respuesta es positiva, tales estudios son objeto de publicación	SI	NO
14	En su Administración tributaria se publican Cartas de Servicios o instrumentos similares de información al ciudadano sobre los servicios que la Administración tributaria presta detallando cuestiones como por ejemplo el horario de atención al público, las direcciones de las distintas oficinas, los canales de comunicación disponibles, los servicios disponibles (emisión de certificados, presentación de declaraciones, formas de pago...)	SI	NO
15	Se realizan en su país Campañas de Comunicación en medios de comunicación social	SI	NO
16	Si la respuesta es positiva indique si tales acciones de comunicación son permanentes y sistemáticas (P.ej. dentro del plazo para presentar la declaración del Impuesto sobre Renta) o se efectúan solo esporádicamente:		
	15.1. Esporádica		
	15.2. Permanentes y sistemáticas		
	15.3. Ambas		
17	Si la respuesta en relación con las Campañas de Comunicación es positiva señale el carácter o naturaleza de dichas campañas		
	16.1. Institucional (P.ej. Para reforzar la lucha contra el fraude).		
	16.2. Informativo sobre Servicios (Plazos de presentación de declaraciones, campañas operativas ..)		
	16.3. Ambas modalidades		
18	Especifique los medios en los que se efectúan esta campañas en un orden de mayor a menor utilización de medios como Radio, TV, prensa escrita, página web)		
19	Se utilizan las Redes Sociales (Facebook, etc. ) para comunicar mensajes de la Administración tributaria	SI	NO

20	Existe en su institución un Gabinete o equipo de Prensa encargado de la comunicación externa y relación con medios de comunicación	SI	NO
21	Existe en la Administración tributaria un Plan de Comunicación externa para divulgar la institución, sus logros resultados, concienciar a los ciudadanos, etc.	SI	NO
22	Indique brevemente las grandes líneas de comunicación que se hayan efectuado en los últimos años y su orientación (Rueda de prensa informativas, divulgación de resultados, campañas institucionales, etc)		
23	Se realizan en su país encuestas y estudios de carácter sociológico en relación con el cumplimiento de las obligaciones tributarias	SI	NO
24	Si la respuesta es positiva, indique qué órgano los realiza: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Servicios de Estadística y Estudios Sociológicos del Estado.</li> <li>• La Propia Administración Tributaria.</li> <li>• Ambos</li> </ul>		
25	En caso positivo, dichas encuestas se refieren a : <p>Calidad de los servicios de la Administración tributaria / Grado de satisfacción con los servicios que presta</p> <p>Percepción sobre el Fraude (Pej con preguntas como considera que existe mucho o poco fraude)</p> <p>Ambos .</p>		
26	Si la respuesta es positiva indique la periodicidad <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anual</li> <li>• No es periódica</li> </ul>		
27	Existe en su país algún programa de Educación tributaria o Fiscal.	SI	NO
28	De existir, forma parte del sistema educativo nacional:		
29	Quién lo lleva a cabo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La propia Administración Tributaria.</li> <li>• El Ministerio de Educación</li> <li>• El Ministerio de Educación en colaboración con la Administración tributaria.</li> </ul>		
30	Indique los destinatarios, <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niños</li> <li>• Jóvenes</li> <li>• Adultos</li> </ul>		
31	Indique el número de accesos a la página web de su Administración tributaria en el período 2011-2016.		
32	En relación con la página web de su Administración tributaria indique: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene carácter meramente informativo.</li> <li>• Permite realizar gran parte de las gestiones y tramitar procedimientos.</li> <li>• Se incorporan paulatinamente nuevas utilidades y servicios.</li> </ul>		

33	En caso de que permita realizar gestiones tramitar procedimientos, indique con una x cuáles:		
	• Inscripción en el Registro.		
	• Presentación de declaraciones		
	• Presentación y pago.		
	• Solicitud de devoluciones.		
	• Presentación de recursos o/y reclamaciones.		
	• Seguimiento de expedientes.		
	• Otros: especifique cuales		
34	Es posible conocer en su país el estado de tramitación de los distintos procedimientos a través de la web de la Administración tributaria	SI	NO
35	Si existen consultas tributarias vinculantes, se puede acceder a las respuestas a través de la página Web de la Administración tributaria	SI	NO
36	En caso positivo indique cómo se publican las Consultas tributarias.		
	• Ordenadas por impuestos y materias		
	• Por orden cronológico		
	• Otros criterios		
37	Existe en su Administración una base de datos de preguntas frecuentes	SI	NO
38	Si la respuesta es positiva, esta base de datos está disponible en la web de la Administración tributaria	SI	NO
39	La Administración tributaria de su país elabora Planes de carácter estratégico plurianuales en los que documente las grandes líneas de la misión y visión de su Administración	SI	NO
40	En la elaboración de estos Planes Estratégicos intervienen o participan otros órganos de la Administración diferentes a los de la Administración tributaria		
41	Si la respuesta es positiva, especifique en qué consiste esta participación		
42	En la elaboración de estos Planes estratégicos intervienen o participan representantes de la sociedad civil ( Agrupaciones de empresarios, gestores y Asociaciones profesionales de contadores o auditores, etc..)	SI	NO
43	Si la respuesta anterior es positiva, especifique en qué consiste esta participación (consultas, solo se envía para que lo conozcan, reuniones preparatorias conjuntas, etc..)		
44	La Administración Tributaria elabora Planes Operativos en los que establezca las actividades a realizar en cada período para cada una de las grandes áreas de trabajo de la Administración.		
45	Si la respuesta es positiva indique la periodicidad		
	• Anual		
	• Bianual		
	• Otra		
46	En relación con la publicación de estos Planes, señale en qué situación se encontraría:		



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se publica nada.</li> <li>• Solo se publicita que existen.</li> <li>• Se publica un resumen o principios generales sin detalles.</li> <li>• Si, se publican en su totalidad.</li> </ul>		
47	Si la respuesta anterior es negativa, es decir, no se publican y existen tales Planes operativos, indique cómo se ejecuta y difunde a nivel interno en la Administración y hasta qué nivel (P.ej. señalando si solo lo conoce la Jefatura y máximos responsables, o los funcionarios de cada área, que cada funcionario solo conoce sus órdenes de servicio, etc.)		
48	Se realizan en su país comparecencias ante el Parlamento (Asamblea Nacional, o Comisiones Parlamentarias) a efecto de presentación de las actividades y resultados de la actividad de la Administración Tributaria	SI	NO
49	Si la respuesta es positiva, exprese la periodicidad <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anual –una vez cerrado el ejercicio de la actividad-</li> <li>• Semestral</li> <li>• Otros</li> </ul>		
50	Si la respuesta es negativa, se remite al Parlamento (Asamblea Nacional o Comisión Parlamentaria) algún documento que relacione o exponga las actividades de la Administración tributaria.	SI	NO
51	Existe en su país una institución similar al Defensor del Pueblo	SI	NO
52	En caso de existir, indique si le corresponde resolver quejas en materia de funcionamiento de la Administración Tributaria		
53	En el proceso de resolución de estas quejas, la Administración tributaria interviene elaborando informes a petición del Defensor del Pueblo o Institución equivalente	SI	NO
54	Realiza el Defensor del Pueblo recomendaciones sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración tributaria		
55	Existe en su país una figura similar al Defensor del Contribuyente –ya sea unipersonal o colegiado-	SI	NO
56	De existir, coexiste dicha figura con el Defensor del Pueblo Especifique la relación	SI	NO
57	Tiene el Defensor del Contribuyente alguna dependencia con el Ejecutivo o es un órgano gubernamental independiente. Explique su naturaleza.		
58	De existir esta figura, especifique las funciones del Defensor del Contribuyente. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resuelve aquejas</li> <li>• Atiende sugerencias</li> <li>• Interviene en procesos como mediador y/o árbitro</li> <li>• Otros: Especifique</li> </ul>		
59	Existen en su país reuniones periódicas con principales actores o agentes en el ámbito de la aplicación del sistema tributario (Grandes empresas, profesionales, empresas en general)	SI	NO

60	En caso positivo, indique si tales reuniones o conversaciones responden a un Plan concreto o, por el contrario, vienen determinadas por razones específicas (exponer o divulgar nuevas normas, ...).		
61	Existen en su país cauces de comunicación que favorezcan la participación ciudadana en el proceso legislativo	SI	NO
62	En caso positivo indique brevemente en qué consiste		
63	En la elaboración de la normativa secundaria (Decretos Ejecutivos, Resoluciones de la Administración tributaria,...) existen algún cauce de comunicación o participación del sector privado (organizaciones empresarias, organizaciones de asesores ..)	SI	NO
64	En caso positivo indique cómo es dicha participación.		
65	En relación con el desempeño financiero de la Administración tributaria ya sea de un Departamento Ministerial ya sea un organismo semiautónomo, existe un órgano de control externo	SI	NO
66	Especifique dicho órgano		
67	En caso positivo indique con una x el tipo de control que realiza;		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Previo</li> <li>• Simultáneo o concomitante (durante el proceso de ejecución presupuestaria)</li> <li>• A posteriori</li> <li>• Combinación de los anteriores</li> </ul>		
68	Los Estados y Cuentas Anuales de la Administración tributaria son objeto de publicación conforme indiquen las normas presupuestarias	SÍ	NO
69	Existe in órgano de control interno en su Administración tributaria	SI	NO
70	Especifique cual y su posición en el organigrama de la Administración tributaria		
71	Indique brevemente las principales funciones de dicho órgano de control interno (Prevención y detección de conductas irregulares, control de la seguridad de la información, evaluación y seguimiento de los órganos de la Administración, etc).		
72	Los informes de control interno se entregan:		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al titular del Departamento Ministerial</li> <li>• Al Director de la administración Tributaria</li> <li>• A Ambos</li> </ul>		
73	Existe en su país una Ley en vigor relativa a la “Transparencia y acceso a la información pública”	SI	NO
74	En qué año entró en vigor:		
75	En caso positivo, indique la norma:		
76	Indique el link para poder acceder a dicha norma.		
77	En caso de que exista en su país una Ley de Transparencia en vigor, la Administración tributaria -ya sea como ente autónomo o semiautónomo ya sea como oficina dependiente de un Ministerio- se encuentra entre los sujetos obligados a cumplir con dicha norma	SI	NO

78	La citada norma contiene obligaciones de “Publicidad Activa”, es decir, publicaciones periódicas y regulares de información que se considere relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la administración tributaria por medio de una página Web	SI	NO
79	La información a la que se encuentra obligada la Administración tributaria está disponible: En un Portal Web único sobre Transparencia para la Administración Pública		
	En apartado específico de la web de la Administración tributaria u organización de la que depende	SI	NO
	Existiendo un portal único, existe un link a dicho portal desde la web de la Admón. Tributaria		
80	En caso de existir esta obligación de “publicidad activa” indique si de acuerdo con o anterior, existen en su país los siguientes contenidos. Señale con una x:		
	<b>Publicidad Institucional y organizativa y de planificación</b>		
	Funciones que se desarrollan.		
	Normativa de aplicación.		
	Estructura organizativa:		
	Organigrama		
	Responsables de cada órgano		
	Perfil		
	Trayectoria Profesional		
	<b>Planificación</b>		
	Planes y programas anuales o Plurianuales con objetivos e indicadores Planes estratégicos		
	Grado de cumplimiento de los planes. Evaluación y resultados.		
	<b>Información de relevancia Jurídica</b>		
	Directrices, Instrucciones, acuerdos y circulares con efectos jurídicos.		
	Consultas		
	Anteproyectos de Ley o de Decretos gubernativos		
	Proyecto de desarrollo reglamentario		
	Memorias o informe preceptivos que acompañen a estos proyectos.		
	<b>Información económica , presupuestaria y estadística</b>		
	<b>Información sobre Contratación Pública</b>		
	Objeto de la contratación.		
	Duración de los contratos ,		
	Importe de la licitación		
	Procedimiento utilizados ,		
	Número de licitadores		

Identificación del adjudicatario

**Presupuestos**

Principales partidas presupuestarias

Grado de ejecución.

**Cuentas anuales**

**Informes de auditoría**

**Retribuciones de altos cargos**

**Retribuciones de los funcionarios.**

**Relación de Puestos de Trabajo y Posiciones retributivas**

**Declaraciones de compatibilidades y demás a efectos de conflictos de intereses.**

**Relación de inmuebles propiedad de la Administración.**

**Respecto de cada uno de los contenidos anteriores valore los siguiente Atributos**

Con unos valores de 1 y 2 (A, Accesible a solo 3 clicks; B, accesible a 4 clicks; C, accesible a más de 4 clicks )

<b>Reutilizable<sup>2</sup></b>	SI	NO
---------------------------------	----	----

- |    |  |
|----|--|
| 81 | Está regulado en su país el denominado “derecho de acceso “ a la información pública   |
| 82 | En caso positivo indique la norma  |
| 83 | Está la Administración tributaria a cumplir con esta obligación de atender a las preguntas formuladas en el ejercicio del derecho de acceso  |
| 84 | Para el ejercicio de este derecho, existe en su país una oficina única responsable de atender la peticiones o, por el contrario, cada sujeto obligado responde a las cuestiones formuladas   |
| 85 | Cabe la presentación de recurso en caso de disconformidad con la respuesta o por la falta de contestación.   |
| 86 | Especifique el órgano al que corresponde la resolución de dichos recursos.   |
| 87 | Especifique si existen casos en los que el carácter reservado de la Información tributaria –secreto fiscal- exime la Administración tributaria de las obligaciones de transparencia. Detalle tales supuestos.  |
| 88 | Además de las informaciones derivadas de la Ley de Transparencia, especifique si su Administración publica otra información (p.ej. relación de deudores morosos, esquemas de planeamiento tributario, registro de contribuyentes, validación de facturas u otros)<br>Especifique cuál. |
| 89 | Qué información de la publicada considera que puede ser de interés para otras Administraciones Tributarias   |

2 La reutilización (también conocida como iniciativa “datos abiertos”) consiste en el uso de documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales.

90	Indique con una x qué instrumentos orientadores y / o de control en el marco de las normas de conducta y de las políticas de seguridad de la información existen en su Administración Tributaria: Código de Conducta; Carta del usuario y de los servicios; Manual de incompatibilidades y conflictos de intereses; Plan de gestión de riesgos de corrupción e infracciones conexas; Plan de seguridad de la información, protección de datos personales y confidencialidad; Otros - Indicar cuáles.		
91	Se efectúa la sensibilización de los funcionarios y servidores públicos sobre los normativos que ha indicado en la pregunta anterior.	SI	NO
92	Si la respuesta fue positiva, ¿qué tipo de campañas utilizadas para la sensibilización. Acciones de formación; Seminarios; Sólo a través de su publicación.		
93	Se prevén mecanismos de control interno en lo que se refiere al riesgo de que se produzcan accesos indebidos a datos personales disponibles en las aplicaciones informáticas.	SI	NO
94	Se garantiza la comunicación segura y el tratamiento de las sugerencias, quejas y reclamaciones contra el funcionamiento de los servicios o la conducta de los funcionarios, cuando presentados por cualquier medio (papel, vía electrónica, en portal): La totalidad de las comunicaciones; Sólo cuando se identifican.	SI	NO
95	Son asegurados por la Administración medios de defensa de los funcionarios víctimas de quejas, acciones de indemnización o inculcados en proceso penal por actos practicados en el ejercicio de sus funciones.	SI	NO