



COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

**que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita ao acesso às informações
antibranqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A Comissão Europeia prossegue uma agenda ambiciosa de luta contra a evasão e a elisão fiscais, tendo em vista uma fiscalidade mais justa e eficaz na UE. Aumentar a transparência fiscal é um ponto essencial desta agenda. Nos últimos anos, realizaram-se progressos significativos para melhorar a transparência fiscal e reforçar a cooperação entre as autoridades fiscais em toda a UE. Os Estados-Membros chegaram a acordo sobre nova legislação relativa à troca automática de informações sobre as decisões fiscais antecipadas¹ e sobre relatórios por país das empresas multinacionais no domínio fiscal². Em abril de 2016, a Comissão também propôs que as grandes empresas multinacionais divulgassem publicamente um determinado conjunto de dados fiscais por país. No que diz respeito às contas de pessoas singulares, em janeiro de 2016, entrou em vigor nova legislação da UE ao abrigo da qual as autoridades fiscais dos Estados-Membros devem proceder à troca automática de informações sobre contas financeiras detidas no estrangeiro. Tal contribuirá para evitar que os fundos sejam ocultados em *offshores* para escaparem à tributação.

Recentes fugas de informação nos média, que revelaram a dissimulação em larga escala de fundos em *offshores*, confirmam a importância da agenda da UE no domínio da transparência fiscal. Chamaram também a atenção para domínios em que ainda continua a ser necessário tomar medidas para reforçar o quadro da transparência ao nível da UE e à escala internacional. Em especial, tornou-se evidente que as autoridades fiscais necessitam de um maior acesso às informações sobre os beneficiários efetivos de entidades intermediárias e a outras informações relevantes de diligência devida relativamente à clientela para que possam, de forma eficaz, identificar e combater a evasão fiscal.

A declaração do G20 de 18 de abril insta o Grupo de Ação Financeira («GAFI») e o Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais a apresentar as primeiras propostas para melhorar a aplicação das normas internacionais em matéria de transparência, nomeadamente sobre a disponibilidade das informações relativas aos beneficiários efetivos, e o seu intercâmbio internacional.

Na sua declaração de 14 de abril de 2016, os cinco Ministros das Finanças da UE que participaram no G20 debruçaram-se sobre a luta contra a evasão fiscal, a planificação fiscal agressiva e o branqueamento de capitais. Em especial, a declaração sublinhou a importância vital de uma aplicação rápida e eficaz da Norma Mundial para a troca automática de informações sobre contas financeiras para efeitos fiscais («Norma Mundial»). Além disso, salientou os desafios a enfrentar no que se refere à disponibilidade de informações sobre os beneficiários efetivos e sublinhou os padrões comuns entre o branqueamento de capitais, a evasão fiscal e os ilícitos financeiros.

A Diretiva 2014/107/UE («diretiva») que altera a Diretiva 2011/16/UE («Diretiva relativa à cooperação administrativa») foi adotada em 2014 e é aplicável desde 1 de janeiro de 2016 a 27 Estados-Membros e a partir de 1 de janeiro de 2017 à Áustria. A diretiva referida aplica a Norma Mundial para a troca automática de informações sobre contas financeiras para efeitos fiscais («Norma Mundial») na UE. Como tal, garante que as informações sobre os titulares de contas financeiras são comunicadas ao Estado-Membro em que reside o titular da conta.

¹ JO L 332 de 18.12.2015, p. 1-10.

² JO L 146 de 3.6.2016, p. 8-21.

Além disso, a diretiva prevê que, sempre que o titular da conta seja uma estrutura intermediária (ou seja, uma entidade não financeira passiva), as instituições financeiras devem analisar essa entidade e identificar e comunicar as Pessoas que exercem o controlo (os beneficiários efetivos, na terminologia sobre a luta contra o branqueamento de capitais³). Tal elemento importante para a aplicação da diretiva representa um passo inteiramente baseado nas informações antibranqueamento de capitais («ABC») para identificação das Pessoas que exercem o controlo.

Sem o acesso por parte das autoridades fiscais às informações ABC, a eficácia da fiscalização das instituições financeiras quanto à aplicação da diretiva relativa à cooperação administrativa será significativamente reduzida. Na falta de tais informações, as referidas autoridades não serão capazes de fiscalizar, auditar e confirmar que as instituições financeiras não só aplicam adequadamente a diretiva como identificam corretamente e comunicam as Pessoas que exercem o controlo de estruturas intermediárias.

Por conseguinte, o objetivo da presente iniciativa é permitir que as administrações fiscais acedam, de forma sistemática, às informações ABC para o exercício das suas funções de controlo da correta aplicação da diretiva relativa à cooperação administrativa pelas instituições financeiras.

O acesso das administrações fiscais às informações ABC varia consideravelmente em toda a UE. Mesmo que tal acesso seja concedido, frequentemente as autoridades continuam a enfrentar grandes obstáculos que impedem a eficácia do seu trabalho contra a evasão e a elisão fiscais. As alterações à 4.^a Diretiva Antibranqueamento de Capitais, referidas na secção seguinte, são importantes para melhorar a identificação na luta contra o branqueamento de capitais, a corrupção, o financiamento do terrorismo e outras atividades criminosas. As autoridades fiscais devem igualmente ter acesso a essas informações para maximizar a sua capacidade de lutar contra a evasão e a elisão fiscais. Por conseguinte, a Comissão propõe que esse acesso seja concedido através da diretiva relativa à cooperação administrativa, que constitui o quadro para a realização de muitas das outras medidas de transparência fiscal.

A autorização de tal acesso diz respeito a questões de organização interna nos Estados-Membros e não implica qualquer prestação de informações ou outras obrigações administrativas por partes interessadas externas. Qualquer potencial encargo adicional das instituições financeiras que tenham de apresentar informações ABC às autoridades fiscais durante controlos, revisões e auditorias ficaria:

- i) estritamente relacionado com a *supervisão das obrigações já existentes*, cujo impacto sobre os encargos administrativos foi já tomado em consideração quando essas obrigações foram inicialmente estabelecidas,
- ii) numa base casuística, dependente dos resultados durante os controlos, as revisões e as auditorias, e
- iii) sempre no âmbito de controlos, revisões e auditorias exaustivos do cumprimento de todas as obrigações existentes para a identificação de pessoas sujeitas a comunicação previstas na diretiva relativa à cooperação administrativa e não apenas para a identificação de Pessoas que exercem o controlo/beneficiários efetivos.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

Alterações à 4.^a Diretiva Antibranqueamento de Capitais (COM(2016) 450)

³ Ref.^a: Secção VIII, ponto D, n.º 5, do anexo I da Diretiva 2014/107/UE.

No seu Plano de ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo, adotado em 2 de fevereiro de 2016, a Comissão comprometeu-se a propor alterações à 4.^a Diretiva Antibranqueamento de Capitais⁴ («4 DABC») no primeiro semestre de 2016, a fim de reforçar as regras contra o financiamento do terrorismo. A necessidade de reforçar as regras da luta contra o branqueamento de capitais, a fim de melhorar a transparência e a disponibilidade das informações relativas aos beneficiários efetivos, também levou a Comissão a propor alterações à 4 DABC após análise de possíveis opções políticas na segunda parte da avaliação de impacto dessas alterações à 4 DABC.

As alterações à 4 DABC reconhecem as ligações entre a luta contra o branqueamento de capitais e a evasão fiscal e os desafios que se colocam a nível mundial. Essas alterações baseiam-se em sinergias claras na diligência devida relativamente à clientela realizada ao abrigo da 4 DABC e na diligência devida relativamente à clientela realizada ao abrigo da diretiva relativa à cooperação administrativa.

Do mesmo modo, o facto de as informações ABC serem claramente identificáveis e disponíveis ao abrigo de disposições específicas na 4 DABC permite uma referência direta a essas disposições, sem necessidade de as instituições financeiras duplicarem essas informações para efeitos da diretiva relativa à cooperação administrativa.

As duas propostas são apresentadas em conjunto com a comunicação publicada na mesma data (COM(2016) 451).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta altera a Diretiva 2011/16/UE⁵ com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/107/UE⁶, Diretiva 2015/2376/UE⁷ e pela Diretiva 2016/881/UE⁸, mediante a introdução de uma disposição que permite o acesso das autoridades fiscais às informações ABC específicas para efeitos fiscais.

As alterações constam do artigo 1.º da presente proposta. Designadamente:

O artigo 22.º da Diretiva 2011/16/UE é completado com o n.º 1-A que permite o acesso, por parte das autoridades fiscais, ao beneficiário efetivo e às medidas de aplicação da diligência devida relativamente à clientela, documentação e informações na 4 DABC. Esse n.º 1-A é aditado ao artigo 22.º geral sobre as obrigações específicas dos Estados-Membros, em vez do artigo 8.º, n.º 3-A, que estabelece a troca automática. Tal deve-se ao facto de a troca

⁴ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

⁵ Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

⁶ Diretiva 2014/107/UE do Conselho, de 9 de dezembro de 2014, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (JO L 359 de 16.12.2014, p. 1).

⁷ Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (JO L 332 de 18.12.2015, p. 1).

⁸ Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (JO L 146 de 3.6.2016, p. 8).

automática gerar, inevitavelmente, a troca de informações solicitadas e o intercâmbio espontâneo no que diz respeito à qualidade e à exaustividade das informações trocadas automaticamente. Pode igualmente levar a novas investigações, por exemplo, em contas ou outros ativos que não tenham sido objeto de troca automática. Os poderes de acesso das autoridades fiscais poderiam também ser necessários no contexto de tais trocas.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

O objeto destas alterações é abrangido pela mesma base jurídica que a da Diretiva 2011/16/UE, ou seja, o artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que visa assegurar o bom funcionamento do mercado interno. O artigo 115.º do TFUE prevê a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado interno e a necessidade de aproximação das referidas disposições.

A fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno e condições equitativas em termos da capacidade dos Estados-Membros para acompanhar a aplicação da diretiva relativa à cooperação administrativa, as autoridades fiscais de todos os Estados-Membros da UE devem ter os poderes de acesso necessários.

- **Proporcionalidade**

Os problemas identificados nas recentes revelações sublinharam o facto de os autores da evasão fiscal e os seus facilitadores visarem sempre os regimes menos transparentes e explorarem as vulnerabilidades na sua aplicação. A fim de assegurar que essas possibilidades sejam limitadas e de garantir a existência de condições equitativas entre os Estados-Membros, é necessário definir um conjunto de regras comuns para que as autoridades fiscais cumpram as suas obrigações de controlo.

Assim, a proposta constitui a resposta mais adequada ao problema identificado. As alterações propostas não vão além do necessário para responder aos problemas em causa e, por conseguinte, para realizar os objetivos do Tratado, ou seja, o funcionamento adequado e eficaz do mercado interno.

A presente proposta está em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia.

- **Escolha do instrumento**

Os poderes de controlo dizem diretamente respeito à diretiva relativa à cooperação administrativa. Por conseguinte, as disposições que permitem tais poderes de controlo devem fazer parte da mesma diretiva.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consultas das partes interessadas**

As alterações apenas podem envolver disposições de organização interna nas administrações dos Estados-Membros e não dizem respeito a partes interessadas externas.

- **Estados-Membros**

Na sua declaração de 14 de abril de 2016, cinco Estados-Membros destacaram a importância da aplicação rápida e eficaz da Norma Mundial, que é aplicada pela diretiva, e dos desafios ligados à luta contra o branqueamento de capitais. Esta declaração foi agora apoiada pelos restantes Estados-Membros.

- **Avaliação de impacto**

A avaliação de impacto das alterações à 4 DABC inclui uma análise aprofundada na secção «5.4 Certas autoridades públicas carecem de informações» e a opção privilegiada apresentada ao Comité de Controlo da Regulamentação, é «Esclarecimentos sobre o acesso pelas autoridades fiscais».

Tal como explicado anteriormente, enquanto as alterações à 4.^a Diretiva antibranqueamento de capitais são importantes do ponto de vista do facto de o trabalho das autoridades fiscais ser fundamental na identificação e notificação de suspeitas de outros crimes graves, como a corrupção, o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, o acesso das autoridades fiscais às informações para os seus próprios fins previstos pela legislação nacional e da União e, em especial, para efeitos da diretiva relativa à cooperação administrativa e a sua correta aplicação, deve ser regido numa diretiva fiscal.

- **Direitos fundamentais**

O artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia estabelece que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais.

O impacto do maior acesso a informações sobre os beneficiários efetivos e os subjacentes procedimentos de diligência devida relativamente à clientela foram analisados na perspetiva de garantir o cumprimento do artigo 7.º (direito à vida privada e familiar) e do artigo 8.º (proteção de dados pessoais) da Carta. Tendo em conta que as novas medidas tratam dados pessoais, o fornecimento de acesso é a única forma para que as autoridades fiscais possam confirmar não só as informações que lhes são comunicadas, mas também que a pessoa tributada é o verdadeiro beneficiário efetivo, e para lhes fornecer ferramentas estratégicas para lutar contra a evasão e a fraude fiscais.

Além disso, as administrações fiscais já são abrangidas pelas obrigações em matéria de sigilo. As informações obtidas durante o exercício das suas funções enquadrar-se-iam no âmbito dessas obrigações de sigilo e estariam sujeitas às necessárias salvaguardas. O artigo 25.º da diretiva relativa à cooperação administrativa remete para as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados no que diz respeito à cooperação administrativa entre as autoridades fiscais e à recolha e utilização dos dados recolhidos pelas entidades sujeitas a obrigações.

Para o efeito, ainda que possam interferir com os direitos fundamentais à vida privada incluindo a confidencialidade das comunicações, bem como a proteção da privacidade e dos dados pessoais, as medidas propostas são necessárias e adequadas para assegurar o bom funcionamento dos sistemas fiscais e a supervisão do correto cumprimento das obrigações de todos os intervenientes.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência no orçamento da UE.

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita ao acesso às informações antibranqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 113.º e 115.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu⁹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu¹⁰,

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) A Diretiva 2011/16/UE¹¹ com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/107/UE¹² é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2016 a 27 Estados-Membros e a partir de 1 de janeiro de 2017 à Áustria. A referida diretiva aplica a Norma Mundial para a troca automática de informações sobre contas financeiras para efeitos fiscais («Norma Mundial») na União. Como tal, garante que as informações sobre os titulares de contas financeiras são comunicadas ao Estado-Membro em que reside o titular da conta.
- (2) Além disso, a Diretiva 2011/16/UE prevê que, sempre que o titular da conta é uma estrutura intermediária, as instituições financeiras devem analisar essa estrutura, identificar e comunicar os seus beneficiários efetivos. Este elemento importante na aplicação da diretiva assenta nas informações antibranqueamento de capitais («ABC») obtidas em aplicação da Diretiva 2015/849/UE do Parlamento Europeu e do Conselho¹³, para a identificação dos beneficiários efetivos.
- (3) A fim de garantir uma monitorização eficaz da aplicação pelas instituições financeiras dos procedimentos de diligência devida estabelecidos na Diretiva 2011/16/UE, as

⁹ JO C , , p. .

¹⁰ JO C , , p. .

¹¹ Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

¹² Diretiva 2014/107/UE do Conselho, de 9 de dezembro de 2014, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (JO L 359 de 16.12.2014, p. 1).

¹³ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

autoridades fiscais devem ter acesso a informações ABC. Na falta de tal acesso, as referidas autoridades não seriam capazes de fiscalizar, confirmar e auditar que as instituições financeiras aplicam corretamente a Diretiva 2011/16/UE ao identificar corretamente e ao comunicar as Pessoas que exercem o controlo de estruturas intermediárias.

- (4) É, pois, necessário assegurar o acesso por parte das autoridades fiscais às informações ABC, aos seus procedimentos, documentos e mecanismos para o exercício das suas funções de controlo da correta aplicação da Diretiva 2011/16/UE.
 - (5) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Sempre que a presente diretiva exija que o acesso aos dados pessoais por autoridades fiscais seja previsto por lei, tal não implica necessariamente um ato adotado pelo Parlamento, sem prejuízo da ordem constitucional do Estado-Membro em causa. No entanto, tal lei deverá ser clara e precisa e a sua aplicação deverá ser clara e previsível para as pessoas sujeitas à mesma, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.
 - (6) Atendendo a que o objetivo da presente diretiva, a saber, a cooperação administrativa eficaz entre os Estados-Membros e a sua monitorização efetiva em condições compatíveis com o bom funcionamento do mercado interno, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, mas pode, devido à uniformidade e eficácia exigidas, ser mais bem alcançado ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para atingir aquele objetivo.
 - (7) A diligência devida relativamente à clientela realizada por instituições financeiras ao abrigo da Diretiva 2011/16/UE já teve início e as primeiras trocas de informações devem ser concluídas até setembro de 2017. Por conseguinte, a fim de assegurar que não seja atrasada a monitorização efetiva da aplicação, a presente diretiva de alteração deve entrar em vigor e ser transposta até 1 de janeiro de 2017.
 - (8) A Diretiva 2011/16/UE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,
- ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

No artigo 22.º da Diretiva 2011/16/UE é inserido o seguinte n.º 1-A:

«1-A Para efeitos da aplicação e do controlo do cumprimento das legislações dos Estados-Membros de aplicação da presente diretiva, bem como para assegurar o funcionamento da cooperação administrativa que a mesma estabelece, os Estados-Membros devem prever por lei o acesso por parte das autoridades fiscais aos mecanismos, procedimentos, documentos e informações referidos nos artigos 13.º, 30.º, 31.º, 32.º e 40.º da Diretiva 2015/849/UE do Parlamento Europeu e do Conselho*.

* Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).».

Artigo 2.º

1. Os Estados-Membros devem adotar e publicar, até 31 de dezembro de 2016, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Os Estados-Membros devem aplicar as referidas disposições a partir de 1 de janeiro de 2017.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades da referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 3.º

A presente diretiva entra em vigor na data da sua adoção.

Artigo 4.º

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Estrasburgo, em

*Pelo Conselho
O Presidente*