ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2017)335

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiras a comunicar

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiras a comunicar [COM(2017)335]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para que procedesse à sua análise, tendo a mesma decidido não se pronunciar. Não obstante, a Deputada relatora do presente Parecer considerou que, sendo esta uma matéria pertinente, justifica-se analisar o conteúdo da iniciativa sobretudo quanto à observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiras a comunicar.

2 - A luta contra a elisão e a evasão fiscais é uma das prioridades políticas da União Europeia, com vista à criação de um mercado único mais aprofundado e mais equitativo. A Comissão Europeia apresentou, neste contexto, recentemente, um determinado número de iniciativas no sentido de promover um sistema fiscal mais justo. O reforço da transparência é, pois, um dos pilares fundamentais da estratégia da

Comissão Europeia na luta contra a elisão e a evasão fiscais. Em especial, a troca de informações entre as administrações fiscais é essencial para que estas possam dispor das informações necessárias para exercer eficazmente as suas obrigações.

3 – Neste sentido, é mencionado na presente iniciativa que os Estados-Membros enfrentam cada vez mais dificuldades para proteger as suas matérias coletáveis nacionais da erosão, dado as estruturas de planeamento fiscal se terem tornado cada vez mais sofisticadas e tirarem partido da crescente mobilidade dos capitais e das pessoas no mercado interno. O bom funcionamento do mercado encontra-se, pois, comprometido pelas distorções e pela falta de equidade. Estas estruturas nocivas consistem geralmente em mecanismos que se desenvolvem através de várias jurisdições e que promovem a transferência dos lucros tributáveis para regimes fiscais favoráveis ou têm por efeito reduzir a fatura fiscal global do contribuinte. Em consequência, os Estados-Membros registam muitas vezes reduções consideráveis das suas receitas fiscais que os impedem de aplicar políticas fiscais favoráveis ao crescimento.

4 – A presente iniciativa aborda, deste modo, a prioridade política geral da transparência no domínio fiscal, como uma condição essencial para uma luta eficaz contra a elisão fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo.

Nesta sequência, é indicado que desde há alguns anos, os Estados-Membros da União aprovaram uma série de instrumentos legislativos em matéria de transparência, no âmbito dos quais as autoridades fiscais nacionais têm de cooperar estreitamente na troca de informações.

A Diretiva 2011/16/UE do Conselho[1] substituiu a Diretiva 77/799/CEE do Conselho[2] e marcou o início de uma maior cooperação administrativa entre as autoridades fiscais na União.

Importa, assim, indicar que a Diretiva 2011/16/UE do Conselho introduziu instrumentos úteis para estreitar a cooperação nos seguintes domínios:

[1] Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (JO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

[2] Diretiva 77/799/CEE do Conselho, de 19 de dezembro de 1977, relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos diretos e dos impostos sobre os prémios do seguro (JO L 336 de 27.12.1977, p. 15 - 20)

- troca de informações a pedido;
- troca espontânea de informações;
- troca automática de informações sobre uma lista exaustiva de elementos;
- participação nos inquéritos administrativos;
- controlos simultâneos; e
- notificações de decisões fiscais a outras autoridades fiscais.

A troca automática de informações é um elemento fundamental da presente iniciativa, uma vez que se prevê que as informações comunicadas pelos intermediários às autoridades fiscais sejam a seguir trocadas de forma automática com outras autoridades fiscais na União.

Esta é, pois, a mais recente de uma série de iniciativas da União que estabelece uma obrigação para a troca automática e obrigatória de informações em matéria fiscal.[3]

5 – Neste contexto, a iniciativa em análise refere que deve esclarecer-se que os instrumentos fiscais existentes ao nível da União não contêm disposições explícitas que obriguem os Estados-Membros a proceder à troca de informações no caso de estes terem conhecimento da existência de mecanismos de elisão e/ou de evasão fiscal. A presente iniciativa visa, pois, detetar através da comunicação por intermediários, mecanismos de planeamento fiscal potencialmente agressivo e submetê-los à troca automática de informações obrigatória.

6 – É, igualmente, mencionado que dado que a maioria dos mecanismos de planeamento fiscal potencialmente agressivo abrange mais do que uma jurisdição, a comunicação de informações relativas a esses mecanismos traria resultados positivos

[3] -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);
-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);
- Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de Maio de 2016, 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);
-Proposta da Comissão para uma Diretiva (COD) 2016/0107 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de abril de 2016, que altera a Diretiva 2013/34/UE no que respeita à comunicação de informações respeitantes ao imposto sobre o rendimento de determinadas empresas e sucursais;
-Acordos entre Estados-Membros e países terceiros relativamente à troca automática de informações sobre contas financeiras com base na Norma Comum de Comunicação da OCDE (NCC).

adicionais nos casos em que essas informações fossem igualmente objeto de troca entre os Estados-Membros. Em especial, a troca automática de informações entre as administrações fiscais é essencial para que disponham de todas as informações necessárias que lhes permitam tomar medidas caso verifiquem a existência de práticas fiscais agressivas.

7 - A comunicação dos mecanismos de planeamento fiscal potencialmente agressivo com uma dimensão transfronteiras pode contribuir eficazmente para os esforços no sentido de criar um ambiente de tributação equitativa no mercado interno.
Devido ao potencial impacto sobre o funcionamento do mercado interno, justifica-se a necessidade de adoção de um conjunto comum de regras, em vez de deixar que esta questão seja tratada a nível nacional, conforme refere a iniciativa em análise.

8 – A iniciativa menciona, também, que considerando que os mecanismos a comunicar devem ter uma dimensão transfronteiras, é importante partilhar as informações pertinentes com as autoridades fiscais de outros Estados-Membros, a fim de garantir a máxima eficácia da presente iniciativa na dissuasão de práticas de planeamento fiscal agressivo. O mecanismo para a troca de informações no âmbito de acordos fiscais prévios transfronteiras e de acordos prévios sobre preços de transferência deve ser igualmente utilizado para abranger a troca automática obrigatória de informações comunicadas sobre mecanismos de planeamento fiscal transfronteiras potencialmente agressivo entre as autoridades fiscais da União.

9 – Assim, a fim de facilitar a troca automática de informações e melhorar a eficiência na utilização dos recursos, as trocas devem ser efetuadas através da rede comum de comunicações (CCN) desenvolvida pela União. A presente iniciativa refere, neste contexto, que as informações deverão ser registadas num diretório central seguro relativo à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade. Os Estados-Membros devem implementar uma série de modalidades práticas, nomeadamente medidas destinadas a normalizar a comunicação de todas as informações necessárias através da criação de um formulário normalizado, o que deve incluir também a especificação dos requisitos linguísticos para a troca de informação prevista e, consequentemente, a modernização da rede CCN.

10 – Por último, é referido que a fim de completar ou alterar certos elementos não essenciais da presente iniciativa, o poder de adotar atos em conformidade com o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deve ser delegado na Comissão no que diz respeito à atualização das características-chave, de forma a incluir nessa mesma lista os mecanismos de planeamento fiscal potencialmente agressivo.

E, ainda, com o objetivo de garantir condições uniformes da sua aplicação, em especial para a troca automática de informações entre as autoridades fiscais devem, também, ser atribuídas à Comissão competências de execução para adotar um formulário normalizado com um número limitado de componentes, incluindo o regime linguístico. Pela mesma razão, devem igualmente ser atribuídas à Comissão competências de execução para adotar as modalidades práticas necessárias para a modernização do diretório central relativo à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade. Essas competências devem ser exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho[4]

11 – Importa, igualmente, referir que a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados foi consultada em conformidade com o disposto no artigo 28º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho[5].

12 - A presente iniciativa respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

[4] Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

[5] Diretiva 77/799/CEE do Conselho, de 19 de dezembro de 1977, relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos diretos e dos impostos sobre os prémios do seguro (JO L 336 de 27.12.1977, p. 15 - 20)

O artigo 115º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia constitui a base jurídica para iniciativas legislativas no domínio da fiscalidade direta. Embora não seja feita qualquer referência explícita à tributação direta, o artigo 115º faz alusão a diretivas para a aproximação de legislações nacionais que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado interno.

b)

Do Princípio da Subsidiariedade

Dado que o objetivo da presente iniciativa, a saber, melhorar o funcionamento do mercado interno desencorajando a utilização de mecanismos de planeamento fiscal agressivo transfronteiras, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros agindo individualmente e de forma descoordenada, mas pode ser mais bem alcançado a nível da União devido ao facto de visar mecanismos desenvolvidos para, potencialmente, tirar proveito das deficiências do mercado que têm origem na interação entre diferentes disposições nacionais em matéria fiscal, a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade estabelecido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.

Do princípio da proporcionalidade

De acordo com o princípio da proporcionalidade estabelecido no mesmo artigo, a presente iniciativa não excede o necessário para atingir aquele objetivo, especialmente tendo em conta que é limitada a mecanismos de dimensão transfronteiras que envolvam mais do que um Estado-Membro ou um Estado-Membro e um país terceiro.

É, igualmente, respeitado o princípio da proporcionalidade

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

2 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 12 de Setembro 2017

A Deputada Autora do Parecer

(Maria Luís Albuquerque)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)