



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)351

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros [COM(2012)351].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A crescente globalização, a intensificação da concorrência das economias dos países emergentes, bem como a rápida mutação dos modelos empresariais e o progresso tecnológico comportam novos desafios para a eficácia do sistema fiscal europeu.
2. Na UE, a fraude e a evasão fiscais afetam significativamente as receitas dos Estados Membros e perturbam o funcionamento do mercado interno¹. Além disso, a grave crise financeira colocou os Estados Membros perante um desafio de dupla dimensão: por um lado, a necessidade de fomentar o crescimento económico, e por outro lado, a exigência de consolidação orçamental. Mais do que nunca os Estados vêem-se confrontados com a premente necessidade de aumentar as receitas e diminuir despesas.

¹ Perdem-se anualmente, na UE, cerca de um bilião de euros devido à fraude e evasão fiscais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Neste contexto, as políticas fiscais assumem particular relevância pois podem constituir uma importante alavanca para o crescimento económico. Tornando-se por isso necessário melhorar a conceção e estrutura dos sistemas fiscais a fim de os tornar mais eficazes, eficientes, equitativos e robustos.
4. Neste âmbito, a Comissão apresenta a iniciativa em apreço, nela expondo um conjunto de instrumentos que possibilitarão a redução da fraude e a evasão fiscais, nomeadamente, uma melhor utilização dos instrumentos vigentes, e a adoção das propostas da Comissão ainda pendentes. Além disso, assinala os setores em que a coordenação ou medidas legislativas suplementares poderiam beneficiar a UE e os Estados-Membros. Sendo que esta ação se deverá centrar não apenas sobre as atividades fraudulentas e a evasão fiscal, mas também sobre o planeamento fiscal agressivo².
5. A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a qual a analisou e aprovou o Relatório que se subscreve na íntegra e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Constituindo a iniciativa em apreço uma iniciativa não legislativa não cabe por isso aplicação do princípio da subsidiariedade

² Planeamento fiscal agressivo inclui o recurso a operações ou estruturas artificiais e a exploração das diferenças entre regimes fiscais, o que prejudica as regras fiscais dos Estados-Membros e agrava a perda de receitas fiscais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Relativamente à presente iniciativa não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 20 de dezembro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

P O Presidente da Comissão

(Vitalino Canas)

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Comunicação da Comissão ao Parlamento
Europeu e ao Conselho [COM(2012)351]

Relator: Pedro Nuno
Santos

Sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros [COM(2012)351]* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- **Objetivo da iniciativa**

A 2 de março de 2012, o Conselho Europeu convidou o Conselho e a Comissão a trabalhar de forma célere na definição dos meios concretos para melhorar a luta contra a fraude e a evasão fiscais e a apresentar as suas conclusões até junho de 2012. Em abril último, o Parlamento Europeu adotou uma resolução que reflete a necessidade urgente de se atuar neste domínio, tendo em conta que os dados existentes estimam que a economia subterrânea na UE represente cerca de um quinto do PIB.

Este tema é de fundamental importância, uma vez que a fraude e a evasão fiscais limitam sistematicamente a capacidade de os Estados-Membros aumentarem as suas receitas e, dessa forma, colocarem em prática a sua política orçamental e económica. Este problema é ainda mais crítico no contexto atual, no qual muitos países da União se confrontam com a necessidade de concretizar duros processos de consolidação orçamental.

A presente Comunicação aborda a questão de como pode ser possível melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e reduzir a fraude e a evasão fiscais através de

uma melhor utilização dos instrumentos existentes e da adoção das propostas da Comissão que se encontram ainda pendentes. Adicionalmente, aponta os setores em que a coordenação ou medidas legislativas suplementares poderiam beneficiar a UE e os Estados-Membros. Esta intervenção deve centrar-se não só sobre as atividades fraudulentas e a evasão fiscal, mas abranger também as atividades que se inscrevem no que é conhecido como planeamento fiscal agressivo, que inclui o recurso a operações ou estruturas artificiais e a exploração das diferenças entre regimes fiscais, o que prejudica as regras fiscais dos Estados-Membros e agrava a perda de receitas fiscais.

- **Principais aspetos**

A presente Comunicação aborda os problemas colocados pela fraude e a evasão fiscais devem ser considerados de acordo a partir de três níveis. Em primeiro lugar, a cobrança dos impostos deve ser melhorada em cada Estado-Membro. Em segundo, é necessário reforçar a cooperação transfronteiras entre as administrações fiscais dos Estados-Membros. Por último, a União Europeia deve ter uma política clara e coerente em relação aos países terceiros para promover as suas normas a nível internacional e assegurar condições de concorrência equitativas. A cooperação ao nível da UE representa um valor acrescentado em cada um destes três domínios.

2. Aspetos relevantes

- **Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa**

Os três níveis em que esta Comunicação aborda os problemas levantados pela fraude e pela evasão fiscais merecem atenção particular:

(i) *A cobrança dos impostos deve ser melhorada em cada Estado-Membro:* Os Estados-Membros dispõem de total soberania no que diz respeito à cobrança dos seus impostos, ao funcionamento e à coerência das respetivas legislações tributárias e administrações fiscais, à perceção dos impostos e à luta contra a fraude fiscal. No entanto, é necessário reconhecer que as medidas nacionais (ou a sua falta) têm

consequências diretas no funcionamento do mercado interno no seu conjunto, uma vez que podem originar distorções de concorrência entre as empresas da UE, bem como sobre a capacidade de os Estados-Membros cumprirem os compromissos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A análise realizada pela Comissão no âmbito do Semestre Europeu, que deu lugar a recomendações dirigidas a cada um dos Estados-Membros, bem como aos países da zona euro no seu conjunto, revelou o facto de muitos Estados-Membros enfrentarem significativos problemas de evasão fiscal, em boa parte explicados pela sua fraca capacidade administrativa.

(ii) *Deve ser reforçada a cooperação transfronteiras entre as administrações fiscais dos Estados-Membros:* o processo de integração europeia reforçou a integração das economias de todos os Estados Membros, produzindo um aumento do volume de transações transfronteiras e uma diminuição dos custos e dos riscos associados a estas transações. Esta nova realidade tem colocado novos desafios às administrações fiscais ao nível nacional, em particular no que diz respeito ao trabalho de cooperação e de troca de informações. Para melhorar o desempenho neste domínio, a presente Comunicação refere a necessidade de existir uma melhor utilização dos instrumentos jurídicos existentes, mas aborda também outras formas concretas de reforçar a cooperação entre as administrações fiscais dos Estados Membros. Em particular, insiste-se na necessidade de:

- reforçar os instrumentos vigentes;
- melhorar o intercâmbio de informações;
- combater tendências e mecanismos de fraude e de evasão fiscais;
- garantir um elevado nível de cumprimento das regras pelos contribuintes;
- melhorar a governação fiscal.

(iii) Embora a UE disponha de uma política clara e homogénea sobre os princípios de boa governação em matéria fiscal (transparência, troca de informações e concorrência fiscal leal), a sua promoção deve ser garantida de forma mais efetiva e coerente também em relação a países terceiros, através de uma tripla estratégia:

- primeiro, assegurar a aplicação de normas equivalentes por países terceiros. A aplicação efetiva e harmoniosa das medidas reforçadas em matéria de tributação da

poupança a nível da UE poderia beneficiar bastante se os principais parceiros da UE melhorassem as medidas equivalentes em vigor. Neste domínio, o Conselho deverá atribuir um mandato à Comissão e prestar-lhe o seu apoio para negociar alterações dos acordos vigentes no domínio da fiscalidade da poupança que a UE celebrou com a Suíça, Liechtenstein, Mónaco, Andorra e São Marinho. A conformidade destes acordos com as novas normas em vigor na UE, resultantes das alterações à diretiva relativa à poupança, deverá permitir progressos na criação de medidas equivalentes nas relações com essas jurisdições. Este trabalho, porém, deve estender-se às relações com outros centros financeiros em todo o mundo.

- em segundo lugar, promover as normas da UE a nível internacional. É essencial garantir maior coerência entre as políticas da UE em geral, de modo a que os seus parceiros no âmbito de acordos internacionais em matéria de comércio e cooperação se comprometam a respeitar os princípios de boa governação na área fiscal em conformidade com as conclusões do Conselho de 2008. Estes princípios devem continuar a ser incluídos em todos os acordos com países terceiros, aplicáveis ao nível da UE, bem como promovidos através de incentivos relativos à cooperação para o desenvolvimento. O Conselho deverá igualmente aprovar o projeto de Acordo UE/Liechtenstein sobre a luta antifraude e as questões de cooperação fiscal e dar à Comissão um mandato para iniciar negociações semelhantes com Andorra, Mónaco, São Marinho e Suíça. Deveria ser ainda considerada a possibilidade de celebrar acordos multilaterais de cooperação administrativa no domínio da fiscalidade indireta com países terceiros, bem como de permitir a participação de países terceiros nos mencionados controlos simultâneos.

- por fim, pensar nos próximos passos para abordar a questão dos paraísos fiscais e do planeamento fiscal agressivo. Os paraísos fiscais continuam a lesar muito seriamente os interesses dos Estados-Membros e dos seus contribuintes, uma vez que é sobre estes que recai necessariamente o ónus de compensar a receita perdida por ter sido desviada para os paraísos fiscais.

Decorre, atualmente, um intenso trabalho para eliminar muitos dos elementos mais negativos dos paraísos fiscais, e a adoção quase universal de regras exigentes em



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

matéria de intercâmbio de informações e de transparência (na sequência do relançamento do Fórum Mundial da OCDE sobre transparência e intercâmbio de informações para fins fiscais) constituiu um progresso importante, ainda que limitado. O mesmo esforço de coordenação deve ser usado para restringir o planeamento fiscal agressivo.

- **Implicações para Portugal**

A Comissão considera que é importante apoiar os Estados-Membros na identificação das deficiências inerentes às suas administrações fiscais, assegurar o intercâmbio das boas práticas e ainda definir métodos de aferimento dos desempenhos para avaliar as funções essenciais da cobrança do imposto e dos controlos. No âmbito do Semestre Europeu, foram dirigidas recomendações específicas sobre estas questões a dez Estados-Membros (Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Itália, Lituânia, Malta, Polónia e Eslováquia). No entanto, os Estados Membros que beneficiam atualmente de assistência financeira no âmbito do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira são convidados a aplicar as medidas estabelecidas nas decisões de execução inscritas nos seus memorandos de entendimento, bem como em eventuais suplementos subsequentes. Por esse motivo, Portugal tem vindo a desenvolver, desde meados de 2011, um trabalho conjunto com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional no sentido de melhorar a governação, a eficácia e a efetividade da sua administração fiscal. Este esforço é essencial num país com níveis de fraude e de evasão fiscais que dificultam de forma estrutural e sistemática o cumprimento das metas orçamentais a que o Estado português se compromete.

3. Princípio da Subsidiariedade

Não se aplica.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O deputado autor do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
3. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 3 de outubro de 2012,

O Deputado relator



(Pedro Nuno Santos)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)