



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2015) 136

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre
a transparência fiscal para combater a evasão e a elisão fiscais**



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, 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 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a transparência fiscal para combater a evasão e a elisão fiscais [COM(2015) 136]**.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente iniciativa expõe um conjunto de iniciativas destinadas a promover um programa de transparência fiscal na União Europeia. Constitui o primeiro passo para a concretização dos objetivos definidos pela Comissão Europeia no seu Programa de ação para 2015, destinado a combater a evasão e a elisão fiscais, tornando, assim, a fiscalidade na UE mais justa e eficiente.
2. A iniciativa, em apreço, foi remetida 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.

a) Do Princípio da Subsidiariedade

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



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. Todavia, dada a relevância política da matéria em causa, 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, 23 de junho de 2015

O Deputado Autor do Parecer

(Ivo Oliveira)

O Presidente da Comissão

(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(2015)136]*

Relator: Deputado Ivo
Oliveira

Sobre a transparência fiscal para combater a evasão e a elisão fiscais.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

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 a transparência fiscal para combater a evasão e a elisão fiscais [COM(2015)136]* 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 presente iniciativa enquadra-se no âmbito de uma anterior Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho [COM(2012)351], “*sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude e evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros*”. Em abril de 2012 o próprio Parlamento Europeu adotou uma resolução que refletia a necessidade urgente de a UE atuar no domínio da luta contra a fraude e evasão fiscal, tendo em conta que se estimava que a economia subterrânea representasse cerca de um quinto do PIB. A referida Comunicação [COM(2012)351] estabelecia três níveis de intervenção neste domínio:

- (i) Melhoria na cobrança de impostos em cada Estado-membro;
- (ii) Reforço da cooperação transfronteiras entre as administrações fiscais dos Estados-membros;
- (iii) Adoção, por parte da UE, de 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 comunicação ora em apreço enquadra-se no âmbito daquela iniciativa, reconhecendo que a luta continua contra a evasão fiscal é essencial para garantir uma

maior equidade e eficiência económica no mercado interno da UE. Também a elisão fiscal¹ assume muitas vezes determinados contornos que a tornam contrárias ao espírito da lei, alargando a interpretação do que é “legal” e utilizando técnicas de planeamento fiscal agressivo.

- **Principais aspetos**

Apesar de a política fiscal ser essencialmente definida a nível nacional, a Comissão Europeia está a intensificar esforços para ajudar os Estados-Membros a combater a evasão e a elisão fiscais no mercado interno, visando deste modo garantir uma tributação mais equitativa e defender o princípio de que a tributação deve refletir o local em que a atividade económica se realiza.

A Comissão Europeia reconhece que são necessárias novas medidas para que os Estados-Membros possam proteger as suas matérias coletáveis e para que as empresas possam concorrer de forma leal no mercado único. Neste âmbito, introduz com a presente comunicação, um Pacote de Transparência Fiscal, seguindo-se outros passos. Assim, o programa da Comissão Europeia para 2015, para combater a evasão e a elisão fiscais, consiste na:

- 1º) Apresentação de um Pacote de Transparência Fiscal, com a presente Comunicação;
- 2º) Apresentação de um plano de ação pormenorizado sobre a fiscalidade das empresas, incluindo medidas para reforçar o debate no Conselho e relançar a proposta relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) – até final do verão.

De acordo com a Comissão Europeia, a luta contra a evasão e a elisão fiscais exige uma maior abertura entre autoridades fiscais e uma maior cooperação entre governos, mas também uma maior responsabilização das empresas.

¹ A elisão fiscal, ao contrário da evasão fiscal, é legal. Mas os regimes fiscais de alguns países permitem que as suas empresas desviem artificialmente os seus lucros para as suas jurisdições, o que incentiva este planeamento fiscal agressivo.

Neste contexto, a Comissão Europeia propõe ao Conselho que assuma esta questão como prioritária, e que adote as presentes propostas legislativas.

2. Aspetos relevantes

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

A Comissão Europeia reconhece a necessidade a adoção de novas medidas a nível da UE, com o intuito de introduzir uma maior transparência nos regimes de tributação das sociedades dos Estados-Membros, salvaguardando uma concorrência fiscal leal. Na presente Comunicação sinalizou também a matéria relativa aos acordos fiscais prévios, como passíveis de atenção redobrada, tendo por exemplo iniciado investigações sobre auxílios estatais relacionados com acordos fiscais prévios estabelecidos por vários Estados-Membros, para avaliar se a concessão de vantagens fiscais seletivas está a distorcer a concorrência no mercado único². O reforço dos requisitos de transparência mune a UE de uma maior credibilidade ao promover uma agenda ambiciosa a favor da transparência a nível mundial.

Neste contexto, a Comissão Europeia propõe com o presente **Pacote de Transparência Fiscal**, as seguintes **medidas** que visam reforçar a transparência fiscal, combater a evasão fiscal e a elisão fiscal, garantir a ligação entre o lugar da tributação e o lugar efetivo da atividade económica e promover a aplicação de normas semelhantes em todo o mundo:

1. Estabelecer disposições rigorosas em matéria de transparência para os acordos fiscais prévios

Um baixo nível de tributação num determinado Estado-Membro pode incentivar as empresas a transferirem artificialmente os seus lucros para essa jurisdição, conduzindo à erosão da matéria coletável dos outros Estados-Membros e incentivando o planeamento fiscal agressivo e a elisão fiscal por parte das empresas.

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2742_en.htm.

O que pode acontecer quando os auxílios estatais são utilizados para oferecer vantagens fiscais seletivas ou transferir artificialmente os lucros para locais com impostos mais baixos ou sem impostos, falseiam a concorrência e reduzem as matérias coletáveis dos Estados-Membros.

A medida consiste na troca automática e regular de informações relativas a acordos fiscais prévios transfronteiriços, devendo estes novos requisitos ser integrados no atual quadro legislativo para a troca de informações, alterando a Diretiva relativa à Cooperação Administrativa.

2. Racionalizar a legislação relativa à troca automática de informações

Em dezembro de 2014 a Diretiva revista relativa à Cooperação Administrativa permitiu alargar substancialmente o âmbito da informação a trocar automaticamente pelos Estados-Membros, prevendo a troca automática de dados sobre todo o tipo de informações financeiras para fins fiscais.

A troca de dados relativa aos rendimentos da poupança estava igualmente prevista na Diretiva relativa à Tributação da Poupança (março de 2014), registando-se assim uma duplicação e sobreposição de legislação da UE neste domínio. A Comissão propõe assim revogar a Diretiva relativa à Tributação da Poupança de modo a assegurar um quadro legislativo mais simples.

3. Avaliar a necessidade de novas iniciativas em matéria de transparência

A Comissão compromete-se a avaliar a necessidade de divulgar publicamente informações adicionais sobre a fiscalidade das empresas, permitindo o acesso público a um conjunto limitado de informações fiscais das empresas multinacionais, o que permitirá sujeitar estas empresas a um escrutínio público mais rigoroso e promover um maior conhecimento acerca das suas práticas fiscais. Esta medida visa assegurar condições de transparência equitativas entre as empresas da UE, bem como evitar complexidades jurídicas relacionadas com a definição de cada setor.

4. Rever o Código de Conduta no domínio da Fiscalidade das Empresas

O Código de Conduta no domínio da Fiscalidade das Empresas é um instrumento importante para combater regimes fiscais prejudiciais, contudo, casos recentes evidenciaram as limitações do seu âmbito de aplicação e algumas deficiências no mandato do Grupo do Código de Conduta.

A Comissão Europeia lançou uma reflexão para melhorar o Código e tornar o grupo mais eficaz, de modo a responder aos complexos desafios de uma fiscalidade justa e a garantir transparência fiscal e uma monitorização mais rigorosa para assegurar que os Estados-Membros respeitam os seus compromissos, a qual será apresentada em breve aos Estados-Membros e integrada no Plano de Ação sobre a Fiscalidade das Empresas.

5. Melhorar a quantificação do diferencial de tributação

A evasão e a elisão fiscais são fatores do diferencial de tributação³, para além dos erros administrativos e das falências. As estatísticas sobre o diferencial de tributação constituem um indicador importante da escala de incumprimento consciente em matéria fiscal. Contudo, não estão disponíveis números exatos⁴, dada a natureza clandestina destas atividades, associada à falta de estimativas em vários Estados-Membros.

A existência de estatísticas fiáveis sobre a incidência e o impacto da evasão e da elisão fiscais permitiria adotar medidas políticas mais ajustadas e definir parâmetros para aferir o seu sucesso. A medida proposta consiste no lançamento de um grupo de projeto FISCALIS, com vista a incentivar uma maior transparência entre os Estados-Membros quanto ao diferencial de tributação nacional e às metodologias utilizadas para calcular esse diferencial.

³ Corresponde à diferença entre os impostos devidos e os montantes efetivamente cobrados pelas autoridades nacionais.

⁴ Existem amplas provas de que a evasão e a elisão fiscais por parte das empresas são persistentes na UE, com custos estimados para os orçamentos públicos de milhares de milhões de euros por ano.

6. Promover uma maior transparência fiscal a nível internacional

A UE deve continuar a investir fortemente no projeto BEPS do grupo OCDE/G20, o qual visa combater internacionalmente a elisão fiscal por parte das empresas⁵, prevendo-se a sua conclusão no ano em curso. A Comissão está igualmente a cooperar com a OCDE e com outros parceiros internacionais para ajudar os países em desenvolvimento a reforçar os seus sistemas fiscais e combater os fluxos financeiros ilícitos. A Comissão Europeia analisará ainda medidas que poderão melhorar a capacidade dos Estados-Membros para combaterem as práticas fiscais prejudiciais e a transferência de lucros para fora da UE.

- **Eventuais implicações para Portugal**

Na presente Comunicação, a Comissão Europeia assume o compromisso de promover uma agenda ambiciosa de luta contra a evasão e a elisão fiscais por parte das empresas, propondo um conjunto de medidas que visam reduzir a evasão e a elisão fiscais por parte das empresas e garantir uma concorrência fiscal mais justa entre os Estados-Membros. Esse compromisso inclui a apresentação até ao verão, de um plano de ação sobre a fiscalidade das empresas, no qual serão definidas medidas adicionais destinadas a combater a elisão fiscal e a concorrência fiscal prejudicial, as quais terão naturalmente implicações para Portugal.

3. Princípio da Subsidiariedade

Trata-se de uma Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que propõe um Pacote de Transparência Fiscal, identificando um conjunto de medidas que visam reforçar a transparência fiscal, combater a evasão fiscal e a elisão fiscal, não cumprindo deste modo apreciar o respeito pelo princípio da subsidiariedade.

⁵ O projeto BEPS deverá introduzir medidas para a troca espontânea de informações entre as autoridades fiscais em matéria de acordos fiscais preferenciais. Essas disposições serão menos ambiciosas do que as medidas propostas para a UE na presente comunicação e, contrariamente às regras da UE, não serão juridicamente vinculativas. Por esta razão, a UE continuará a promover a ideia da troca automática de informações sobre os acordos fiscais prévios.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado autor do presente relatório 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. Porque se trata de um documento não legislativo da Comissão, não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa da Comissão Europeia não suscita diretamente questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública 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, 27 de abril de 2015.

O Deputado relator



(Ivo Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)