

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre 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 final — 2017/0138(CNS)]

(2018/C 197/05)

Relator: **Victor ALISTAR**

Correlator: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Conselho da União Europeia, 10.7.2017
Base jurídica	Artigos 113.º e 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	20.12.2017
Adoção em plenária	18.1.2018
Reunião plenária n.º	531
Resultado da votação	184/2/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A proposta de diretiva da Comissão, que altera a Diretiva 2011/16/UE do Conselho que regulamenta a cooperação administrativa entre os Estados-Membros no domínio fiscal, contém um anexo, do qual constam as «características-chave» suscetíveis de identificar um regime de planeamento fiscal agressivo. Propõe-se a utilização do mecanismo de troca automática de informações em que um Estado-Membro coloca à disposição dos outros Estados-Membros informações contidas nos relatórios apresentados pelos intermediários.

1.2 O CESE considera adequada a proposta da Comissão, na medida em que as disposições jurídicas em vigor na UE não permitem a troca de informações no caso de os Estados-Membros terem conhecimento da existência de mecanismos de elisão e/ou evasão fiscal.

1.3 O CESE acolhe favoravelmente e apoia a decisão da Comissão de abordar o problema dos intermediários que facilitam o planeamento fiscal agressivo. Tornando as atividades dos intermediários transparentes, através da imposição da obrigação de comunicação, a proposta de diretiva desencoraja os intermediários de ajudarem os seus clientes a utilizar mecanismos agressivos de planeamento fiscal e, assim, reduz o fenómeno nocivo da erosão da base tributável dos Estados-Membros. Tal deverá criar uma situação de igualdade e justiça no domínio fiscal entre as empresas que dispõem de um quadro para o planeamento fiscal agressivo e as que não dispõem de um tal quadro mas que estão sujeitas a uma tributação mais elevada para compensar a erosão da base tributável em cada Estado-Membro. Assim, a proposta vai ao encontro do desejo da maioria das empresas europeias de assegurar um regime de justiça fiscal entre os contribuintes e responde à pressão crescente dos contribuintes enquanto pessoas singulares.

1.4 Neste contexto, o CESE congratula-se com a decisão da Comissão de prestar apoio logístico e técnico aos Estados-Membros na implementação de um diretório central seguro destinado ao registo das informações a comunicar no âmbito da cooperação administrativa. Dada a complexidade de alguns dos mecanismos de planeamento fiscal agressivo, o CESE recomenda que a Comissão preste também assistência aos Estados-Membros no domínio da formação do pessoal ao qual serão confiadas as tarefas de registo e troca de informações.

1.5 A proposta tem um campo de aplicação muito vasto. É importante assegurar que a diretiva será um dissuasor eficaz do planeamento fiscal agressivo. São necessários requisitos mais precisos para a identificação das operações a comunicar, a fim de prevenir o risco de comunicações desnecessárias pelas empresas, que impliquem morosidade administrativa tanto para as administrações fiscais como para os contribuintes.

1.6 O CESE observa que a obrigação de respeitar o princípio da plena concorrência que consta das orientações da OCDE para os preços de transferência não é uma ciência exata e, inevitavelmente, dá azo a uma interpretação subjetiva pelos contribuintes e pelas administrações fiscais. O CESE apela, por conseguinte, à Comissão e aos Estados-Membros para que formulem orientações adequadas e construtivas, que permitam definir se as operações são abrangidas pela «característica-chave» ou não.

1.7 O CESE assinala que cabe ao contribuinte a responsabilidade final por dar cumprimento à diretiva proposta. Para cumprir o requisito da proporcionalidade, os custos administrativos devem ser reduzidos tanto quanto possível para todas as empresas, independentemente da sua dimensão.

1.8 O CESE solicita à Comissão que reveja o prazo de cinco dias para a comunicação, de modo a assegurar que tal é viável para as entidades sujeitas à obrigação de comunicação e, simultaneamente, coerente com o objetivo de realizar uma política eficaz de comunicação das informações. Assim, afigura-se necessário e proporcional alargar este prazo.

1.9 A proposta de diretiva deixa algumas questões por resolver, nomeadamente o modo como deverá ser aplicada aos contribuintes na economia digital, dada a dificuldade em determinar a sua presença física enquanto sujeitos passivos na jurisdição de cada Estado-Membro. Outra questão prende-se com a clareza dos critérios estabelecidos na proposta para efeitos de garantia de uma abordagem uniforme em todas as regras nacionais relativas às sanções em caso de não comunicação.

1.10 O Comité assinala que os mecanismos de comunicação não devem criar instabilidade na legislação fiscal, na sequência de alterações frequentes, e que se deve ter em conta o facto de a tributação direta se inserir na esfera de competências legislativas dos Estados-Membros.

## 2. Proposta da Comissão

2.1 Com a globalização, a mobilidade dos capitais alcançou um nível sem precedentes. Neste contexto, e à luz dos escândalos<sup>(1)</sup> ocorridos nos últimos anos com empresas e jurisdições envolvidas na promoção de mecanismos de planeamento fiscal agressivo, que, muitas vezes, levaram à erosão da base tributável nos Estados-Membros, a Comissão colocou a luta contra a elisão fiscal e o planeamento fiscal agressivo no topo da sua agenda de prioridades.

2.2 A proposta de diretiva da Comissão, que altera a Diretiva 2011/16/UE do Conselho que regulamenta a cooperação administrativa entre os Estados-Membros no domínio fiscal, contém um anexo, do qual constam as «características-chave» suscetíveis de identificar um regime de planeamento fiscal agressivo.

2.3 A proposta de diretiva impõe às instituições e aos profissionais que prestam aconselhamento no domínio do planeamento fiscal, os quais a diretiva chama de «intermediários», a obrigação de comunicar informações. Estes podem ser consultores fiscais, bancos, sociedades de notação de risco ou outros que se enquadrem na definição de intermediário como «qualquer pessoa que assuma a responsabilidade perante o contribuinte pela conceção, comercialização, organização ou gestão da execução dos aspetos fiscais de um mecanismo transfronteiras a comunicar, ou de uma série destes mecanismos, no decurso da prestação de serviços no domínio da tributação». Em determinadas circunstâncias, a obrigação de arquivo passa a ser da responsabilidade do contribuinte.

2.4 As entidades, as pessoas singulares e as empresas que prestam serviços de aconselhamento no domínio do planeamento fiscal terão a obrigação de informar sobre um mecanismo transfronteiras a comunicar ou uma série desses mecanismos no prazo de cinco dias a contar do dia da sua disponibilização para execução. As informações são colocadas à disposição das administrações fiscais e serão objeto de troca automática de informações entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros. A troca automática terá lugar com periodicidade trimestral.

2.5 A Comissão considera que a diretiva desencorajará os intermediários de prestarem serviços de aconselhamento no domínio do planeamento fiscal agressivo e, portanto, reduzirá as práticas de planeamento fiscal agressivo.

2.6 A Comissão apresentou três opções para a aplicação dos seus objetivos estratégicos, a saber, uma recomendação (instrumento não vinculativo) para que os Estados-Membros introduzam, no seu direito nacional, disposições que prevejam a obrigação de comunicação, um código de conduta para intermediários ou uma diretiva da UE para obrigar os Estados-Membros a introduzirem um regime de comunicação obrigatória.

---

<sup>(1)</sup> «Luxleaks», Documentos do Panamá e Documentos do Paraíso.

2.7 A Comissão optou por promover estas medidas através de uma diretiva, a fim de assegurar a aplicação uniforme em todos os Estados-Membros das medidas destinadas a combater o planeamento fiscal agressivo. A iniciativa da Comissão corresponde à Ação 12 do projeto BEPS da OCDE, que recomenda a introdução de desincentivos às atividades dos intermediários que aconselham as empresas sobre práticas de planeamento fiscal agressivo e estabelece um conjunto de instrumentos para pôr em prática esta ação.

2.8 A proposta da Comissão baseia-se no princípio do diálogo entre o contribuinte e a autoridade fiscal e no princípio da cooperação leal entre os mesmos a nível do mercado comum. O mecanismo a instituir consiste na notificação prévia de regimes de planeamento fiscal potencialmente agressivo, baseada em quatro tipos de indícios (as chamadas «características-chave»), constantes do anexo da proposta de diretiva. Deve ser claro que a mera notificação não cria uma presunção automática da existência de planeamento fiscal agressivo, mas abre o diálogo entre os contribuintes e as jurisdições fiscais. Assim, a Comissão optou por uma abordagem preventiva, que deverá reduzir o risco de sanções aplicáveis aos contribuintes.

2.9 Na sua proposta de diretiva, a Comissão impõe também a obrigação de comunicação prévia aos próprios contribuintes nos casos em que o regime ou a operação de planeamento fiscal potencialmente agressivo tenha sido proposto e aplicado a nível interno sem o envolvimento ou o aconselhamento de um intermediário, ou se o intermediário/consultor estiver vinculado por uma cláusula de confidencialidade ou protegido pela legislação nacional relativa ao sigilo profissional, ou ainda se o intermediário/consultor não pertencer à jurisdição de um Estado-Membro.

### 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1 O CESE acolhe favoravelmente e apoia a decisão da Comissão de abordar o problema dos intermediários que facilitam o planeamento fiscal agressivo. Tornando as atividades dos intermediários transparentes, através da imposição da obrigação de comunicação, a proposta de diretiva desencoraja os intermediários de ajudarem os seus clientes a utilizar mecanismos de planeamento fiscal com o objetivo de reduzir artificialmente o montante dos impostos que lhes incumbe pagar. Por conseguinte, a diretiva reduzirá o fenómeno nocivo da erosão da base tributável dos Estados-Membros.

3.2 A proposta de diretiva parte do princípio da boa-fé dos contribuintes e não de uma elisão fiscal intencional. Cabe realçar que a mera comunicação de um mecanismo fiscal passível de constituir planeamento fiscal agressivo não significa necessariamente que esse tipo de planeamento tenha, de facto, ocorrido.

3.3 A proposta da Comissão foi concebida para criar uma situação de igualdade e justiça no domínio fiscal entre as empresas que dispõem de um quadro para o planeamento fiscal agressivo e as que não dispõem de um tal quadro mas que estão sujeitas a uma tributação mais elevada para compensar a erosão da base tributável em cada Estado-Membro.

3.4 A proposta tem um âmbito de aplicação muito amplo. É importante assegurar que a diretiva será um dissuasor eficaz do planeamento fiscal agressivo. São necessários requisitos mais precisos para a identificação das operações a comunicar, a fim de prevenir o risco de comunicações desnecessárias por parte das empresas, que impliquem morosidade administrativa tanto para as administrações fiscais como para os contribuintes.

3.5 Há que evitar um vasto leque de interpretações, pelo que são necessárias mais orientações da Comissão e dos Estados-Membros para que a proposta produza efeitos. É esse o caso, em particular, no que se refere à aplicação do princípio da plena concorrência que consta das orientações da OCDE para os preços de transferência.

3.6 Além disso, a proposta de diretiva deixa algumas questões por resolver, nomeadamente o modo como deverá ser aplicada aos contribuintes na economia digital, dada a dificuldade em determinar a sua presença física enquanto sujeitos passivos na jurisdição de cada Estado-Membro. Outra questão prende-se com a clareza dos critérios estabelecidos na proposta para efeitos de garantia de uma abordagem uniforme em todas as regras nacionais relativas às sanções em caso de não comunicação.

3.7 O CESE considera necessário realizar uma avaliação de impacto mais abrangente, a fim de assegurar a proporcionalidade da diretiva proposta. É necessário avaliar até que ponto o respeito das regras implica morosidade para as administrações fiscais e os intermediários/empresas.

3.8 A Comissão propõe a utilização do mecanismo de troca automática de informações em que um Estado-Membro coloca à disposição dos outros Estados-Membros informações contidas nos relatórios apresentados pelos intermediários. O CESE considera adequada a proposta da Comissão, na medida em que as disposições jurídicas em vigor na UE não permitem a troca de informações no caso de os Estados-Membros terem conhecimento da existência de mecanismos de elisão e/ou de evasão fiscal.

3.9 O CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a assegurarem uma aplicação atempada e eficaz da diretiva relativa à resolução de litígios <sup>(2)</sup>.

3.10 O CESE considera que algumas empresas com atividades transfronteiras transferem, através de práticas de planeamento fiscal agressivo, uma parte significativa dos lucros realizados no território de um Estado-Membro para jurisdições com um baixo nível de tributação, reduzindo assim artificialmente a base tributável dos Estados-Membros e dando azo a graves distorções no mercado interno. Assim, o Comité subscreve a proposta da Comissão segundo a qual os Estados-Membros podem prever na sua legislação nacional sanções aplicáveis à violação das disposições da diretiva tanto por intermediários como por contribuintes que recorram a mecanismos de planeamento fiscal agressivo.

3.11 Neste contexto, o CESE insta a Comissão a introduzir, na proposta de diretiva, regulamentação clara no que respeita à identificação das causas e à responsabilidade dos contribuintes e dos intermediários que recorrem a mecanismos de planeamento fiscal agressivo, deixando aos Estados-Membros a liberdade de decidir a quantificação dessas sanções.

3.12 É imperativo que a Comissão proteja as empresas europeias e a livre concorrência no mercado único, incluindo a distribuição equitativa da carga fiscal. Por esse motivo, o CESE exorta a Comissão a determinar as áreas em que é possível adicionar elementos de modo dinâmico, pela via da adoção de atos delegados, às categorias de indícios (as chamadas «características-chave») de mecanismos de planeamento fiscal agressivo, constantes do anexo da diretiva.

3.13 O Comité assinala que os mecanismos de comunicação não devem criar instabilidade na legislação fiscal, na sequência de alterações frequentes, e que se deve ter em conta o facto de a tributação direta se inserir na esfera de competências legislativas dos Estados-Membros.

3.14 O CESE congratula-se com a decisão da Comissão de prestar apoio logístico e técnico aos Estados-Membros na implementação de um diretório central seguro destinado ao registo das informações a comunicar no âmbito da cooperação administrativa. Dada a complexidade de alguns dos mecanismos de planeamento fiscal agressivo, o CESE recomenda que a Comissão preste também assistência aos Estados-Membros no domínio da formação do pessoal ao qual serão confiadas as tarefas de registo e troca de informações.

3.15 O CESE solicita à Comissão que reveja o prazo de cinco dias para a comunicação, de modo a assegurar que tal é viável para as entidades sujeitas à obrigação de comunicação e, simultaneamente, coerente com o objetivo de realizar uma política eficaz de comunicação das informações. Assim, afigura-se necessário e proporcional alargar este prazo.

3.16 O CESE insta a Comissão a rever os períodos de avaliação da aplicação da diretiva, tendo em vista a elaboração de um relatório com periodicidade bienal, que deve ser disponibilizado aos contribuintes e cidadãos europeus. Dado o considerável esforço administrativo, o CESE entende que este relatório bienal assegurará transparência se centralizar os dados quantitativos sem violar os direitos legítimos das empresas.

Bruxelas, 18 de janeiro de 2018.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Proposta de diretiva do Conselho relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação na União Europeia e parecer do CESE sobre o tema «Melhorar os mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação» (JO C 173 de 31.5.2017, p. 29).