



Bruxelas, 17.12.2018
COM(2018) 844 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**Análise e avaliação das estatísticas e da informação sobre os intercâmbios automáticos
no domínio da tributação direta**

1. INTRODUÇÃO

Num mundo cada vez mais globalizado, as diferenças entre os sistemas fiscais podem afetar negativamente a cobrança de receitas fiscais, uma vez que as empresas conseguem transferir os lucros além fronteiras e os contribuintes podem auferir rendimentos no estrangeiro sem serem tributados, se não cumprirem as suas obrigações em todos os países envolvidos. Esta situação conduziu ao desenvolvimento de vários mecanismos de cooperação entre as autoridades fiscais, a seguir designados por «cooperação administrativa no domínio da fiscalidade direta».

Na UE, a Diretiva 2011/16/UE do Conselho relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade («Diretiva» ou «DAC») é um elemento fundamental da cooperação entre os Estados-Membros. Desde 2013 que apoia a ação dos Estados-Membros através de um novo quadro melhorado para o desenvolvimento comum de métodos de trabalho e ferramentas eletrónicas, que se baseia nas experiências de assistência mútua promovidas desde 1977.

O acesso à informação sobre os rendimentos auferidos e os bens detidos no estrangeiro pelos contribuintes residentes é essencial para as autoridades fiscais. Por conseguinte, o intercâmbio de informações sobre os contribuintes que exercem atividades transfronteiras representa uma componente essencial de uma cooperação administrativa eficaz e constitui uma das formas de cooperação previstas na Diretiva. O intercâmbio de informações envolve um fluxo bilateral de informação entre as autoridades fiscais competentes de dois países e tem como objeto os dados considerados relevantes sobre os diversos impostos, aplicáveis tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas.

A Diretiva prevê três formas de intercâmbio de informações, a saber: i) a troca de informações a pedido (EOIR) que abrange informações sobre pessoas ou transações específicas como expressas pelo país requerente; ii) a troca espontânea de informações (SEOI), que corresponde a fluxos não sistemáticos de informação considerados de interesse para o país recetor; e iii) a troca automática de informações (AEOI), que corresponde ao intercâmbio de dados fiscais predefinidos, utilizando formatos e prazos preestabelecidos, sem necessidade de pedido prévio de outro país.

A AEOI constitui o objeto do presente relatório. Difere das outras formas de intercâmbio de informações pela sua natureza obrigatória e o seu âmbito mais alargado.

Os Estados-Membros acordaram em iniciar obrigatoriamente a AEOI em meados de 2015, para as informações fiscais relativas aos contribuintes residentes noutros Estados-Membros, relativamente a cinco categorias de rendimentos e capital (DAC1). Em 2014, os Estados-Membros aceitaram atualizar a Diretiva tendo em vista a aplicação na UE da Norma Comum de Comunicação (NCC) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), que introduz a troca automática de informações para as contas financeiras (DAC2). Em 2015, uma nova alteração introduziu a utilização da AEOI para os acordos fiscais prévios e os acordos prévios de preços de transferência (DAC3). A AEOI continuou a ser alargada em 2016 e 2017¹.

O presente relatório baseia-se no artigo 8.º-B, n.º 2, da Diretiva, que exige a apresentação pela Comissão, até 1 de janeiro de 2019, de um relatório com uma descrição geral e avaliação da AEOI, abrangendo a DAC1, a DAC2 e a DAC3. O relatório descreve as principais conclusões sobre a aplicação da AEOI, os seus custos e benefícios, assim como as medidas adotadas pelos Estados-Membros para a utilização das informações recebidas.

¹ Para mais informações, ver páginas Web da DG TAXUD sobre a cooperação administrativa.

O relatório foi elaborado essencialmente com base nas informações recolhidas junto das autoridades fiscais dos Estados-Membros através de um inquérito anual e da recolha anual de séries de dados estatísticos². Compreende o período de 2015 até meados de 2018, para a DAC1, e de 2017 até meados de 2018, para a DAC2 e a DAC3.

Saliente-se que, aquando da elaboração do presente relatório, a Comissão iniciou uma avaliação exaustiva da Diretiva³ que, além da AEOI, abrange todas as outras formas de cooperação administrativa.

² Regulamento de Execução (UE) 2018/99 da Comissão, de 22 de janeiro de 2018, que altera o Regulamento de Execução (UE) 2015/2378 no que diz respeito ao formulário e às condições de comunicação da avaliação anual da eficácia da troca automática de informações e à lista dos dados estatísticos a fornecer pelos Estados-Membros para efeitos da avaliação da Diretiva 2011/16/UE do Conselho.

³ «Evaluation and Fitness Check Roadmap»: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_en

2. DAC1

A DAC1 exige que os Estados-Membros procedam ao intercâmbio automático de informações sobre cinco categorias de rendimentos e capital: rendimentos do trabalho, honorários de administradores, produtos de seguros de vida, pensões, e propriedade e rendimentos de bens imóveis⁴.

Esta informação tem de ser enviada, pelo menos, uma vez por ano ao Estado-Membro de residência do contribuinte. Os primeiros intercâmbios destes dados tiveram lugar em junho de 2015 e respeitaram ao período de tributação de 2014. De acordo com uma aplicação faseada, até 2017 os Estados-Membros deveriam enviar informações relativas a, pelo menos, três categorias de rendimentos ou capital, entre as cinco categoriais descritas no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva.

O presente relatório apresenta as informações dos Estados-Membros relativas aos anos de 2015, 2016 e 2017.

2.1 Principais características das trocas de informações DAC1

Até junho de 2017, os Estados-Membros trocaram informações sobre quase 16 milhões de contribuintes, relativas a rendimentos e capitais no valor de mais de 120 mil milhões de EUR. A maioria das informações respeitou a rendimentos do trabalho e pensões, representando mais de 80 % dos contribuintes e 95 % do valor total.

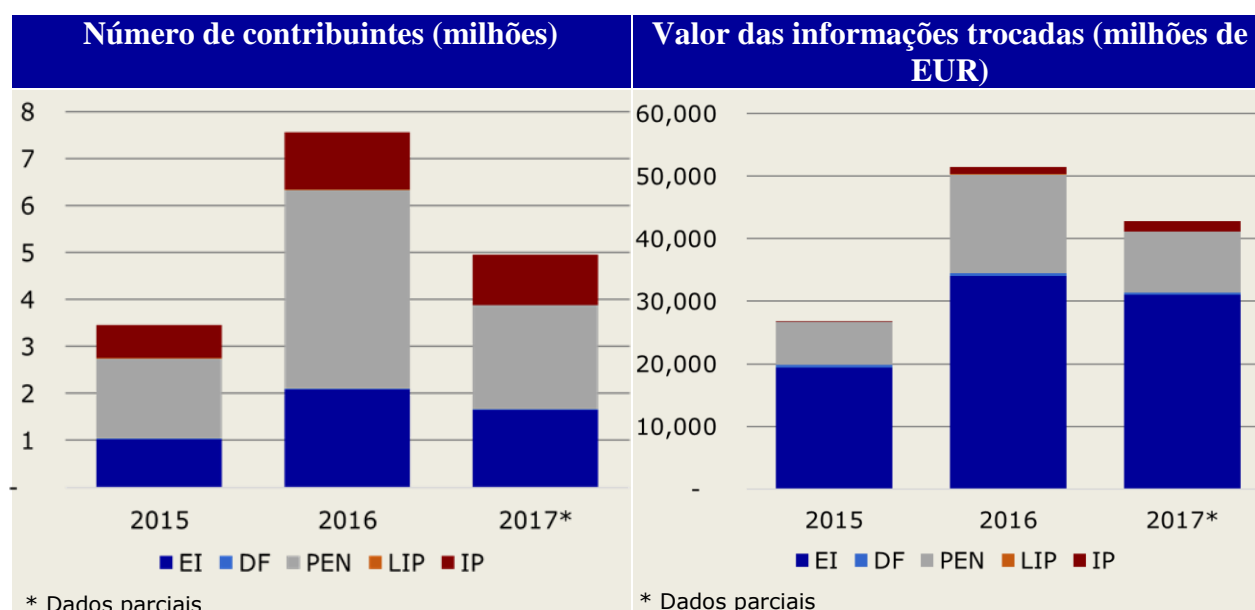


Figura 1. Evolução das trocas DAC1 por ano

O volume de informações trocadas aumentou ao longo do tempo, tendo duplicado entre 2015 e 2016. Os dados relativos ao intercâmbio de informações no primeiro semestre de 2017 apontam para uma continuação dessa tendência crescente. Tal é igualmente confirmado pelos relatórios sobre os volumes que podem ser extraídos do canal de troca securizado utilizado pelos Estados-Membros para os intercâmbios bilaterais: verificou-se também uma tendência positiva em 2017 no volume de dados trocados.

⁴No presente relatório, são utilizados os seguintes acrónimos para a DAC1 no âmbito da AEOI: rendimentos do trabalho (EI); pensões (PEN); produtos de seguros de vida (LIP); propriedade ou rendimentos de bens imóveis (IP); honorários de administradores (DF).

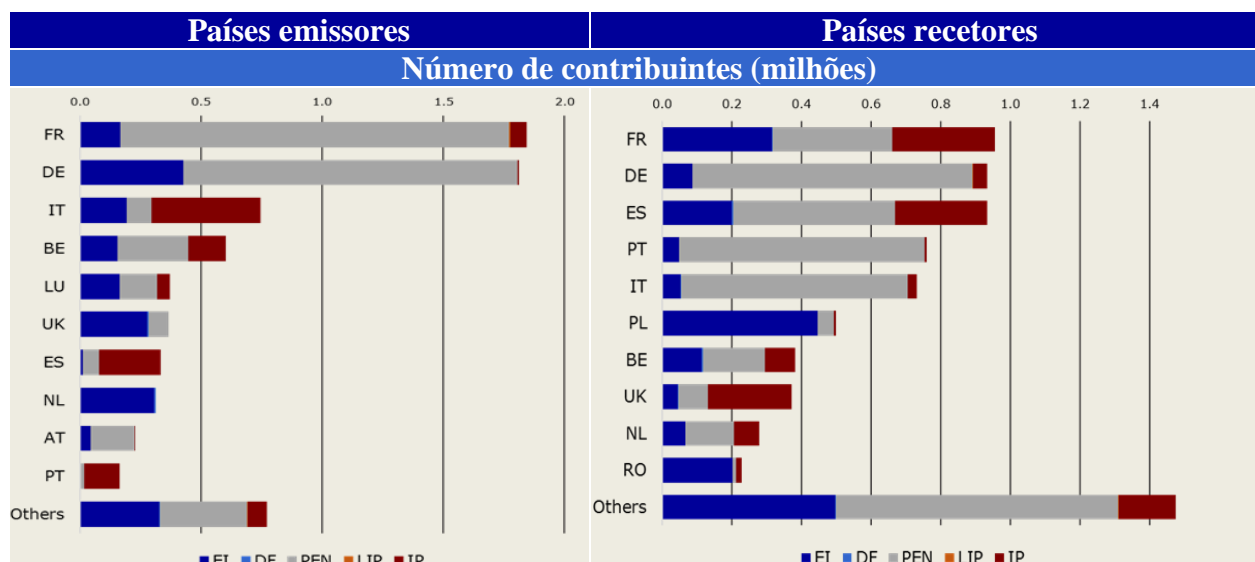


Figura 2. 10 Principais países emissores e recetores: ficheiros enviados em 2016

Na sua maioria, os padrões de intercâmbio são coerentes com os padrões de migração intra-UE. Os países de emigração são recetores líquidos de informações. Em especial, a Polónia recebe informações sobre 14 vezes mais contribuintes (registrando um volume de intercâmbio 19 vezes mais elevado) do que o número de contribuintes visados pelas informações que envia. Verifica-se a situação inversa nos países de imigração líquida, como o Luxemburgo, que envia informações sobre cinco vezes mais contribuintes do que o número de contribuintes visados pelas informações que recebe (registrando um volume de intercâmbio 30 vezes mais elevado). Outros recetores líquidos incluem a Espanha e Portugal, ao passo que a Alemanha e a Dinamarca são emissores líquidos.

Previsivelmente, os países de maior dimensão da UE, como a França, a Alemanha, a Itália e o Reino Unido, são tanto os principais emissores como os principais recetores, embora o seu perfil seja algo diferente em termos de categorias de rendimentos. Por exemplo, em termos de contribuintes visados, a França e a Alemanha representam, largamente, os maiores emissores de dados sobre os rendimentos do trabalho e pensões, ao passo que grande parte das informações que recebem diz respeito aos bens imóveis. A situação é exatamente inversa no caso da Itália, Espanha e Portugal: grande parte das informações que enviam respeita a bens imóveis, ao passo que recebem sobretudo informações relativas às pensões.

Uma análise geral das interações bilaterais permite constatar um elevado grau de concentração, variando os padrões consoante se considera o número de contribuintes ou o valor das informações trocadas. **Em termos do número de contribuintes, a França e a Alemanha são os principais países emissores.** A maioria das trocas ocorre em dois eixos: o primeiro entre a Alemanha e França e a Espanha e Portugal, e o segundo entre a Alemanha e a Itália, com dois fluxos significativos adicionais entre a França e a Itália e os Países Baixos e a Polónia.

A situação difere quando se considera o valor em euros das informações trocadas. Os três maiores fluxos de informações, representando mais de 9 mil milhões de EUR, partem do Luxemburgo e têm como destino a Bélgica, a França e a Alemanha. Existe também um fluxo significativo de informações de França para Portugal, que está claramente associado à troca de informações sobre o número de contribuintes.

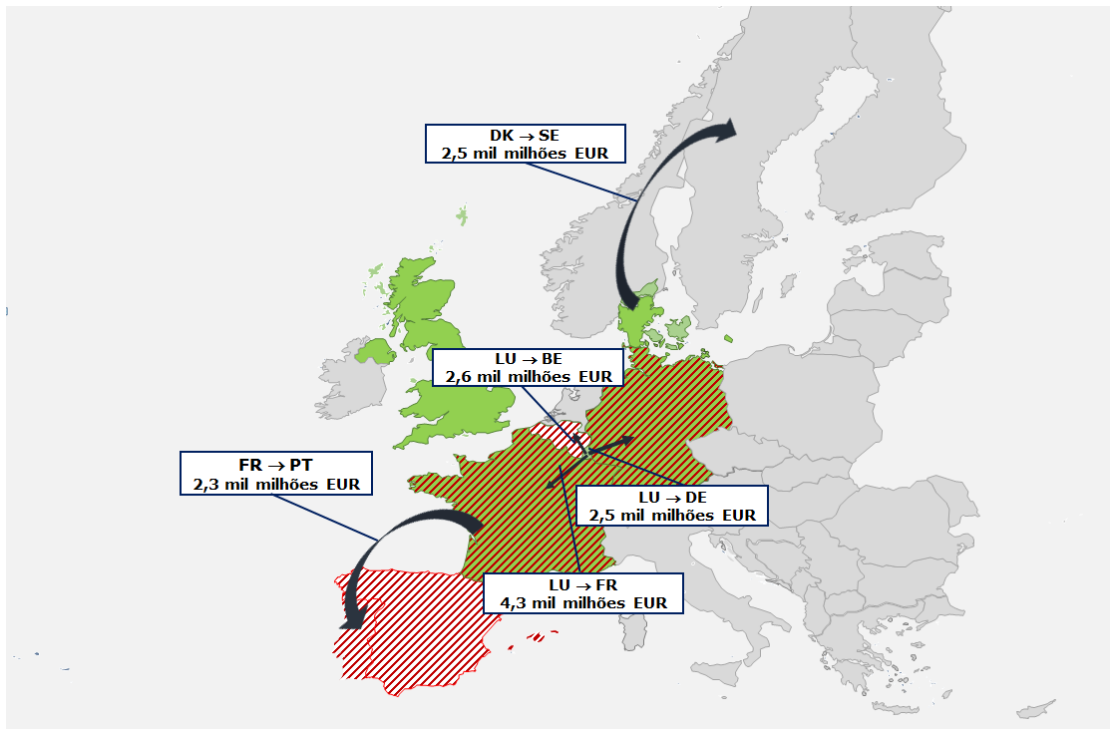


Figura 3. Principais fluxos bilaterais/Valor das informações trocadas/Ano de 2016

Disponibilidade das informações

No âmbito da DAC1, os Estados-Membros apenas têm de partilhar as informações de que dispõem nas suas bases de dados fiscais nacionais. Não é necessária uma recolha de dados adicional além da recolha efetuada pelas administrações fiscais para efeitos fiscais internos.

Em 2017, oito Estados-Membros dispunham de informações sobre as cinco categorias de rendimentos e capital abrangidas pela DAC1; nove outros dispunham de informações sobre todas as categorias, exceto os produtos dos seguros de vida. Apenas um país, Chipre, tinha informações disponíveis sobre uma única categoria de rendimentos (pensões). Os restantes dez Estados-Membros podiam trocar informações sobre três categorias de rendimentos. Esta disponibilidade evoluiu pouco durante os três anos analisados. Apenas a República Checa, a Estónia, a Finlândia e a Itália aumentaram o número de categorias de rendimentos desde 2015.

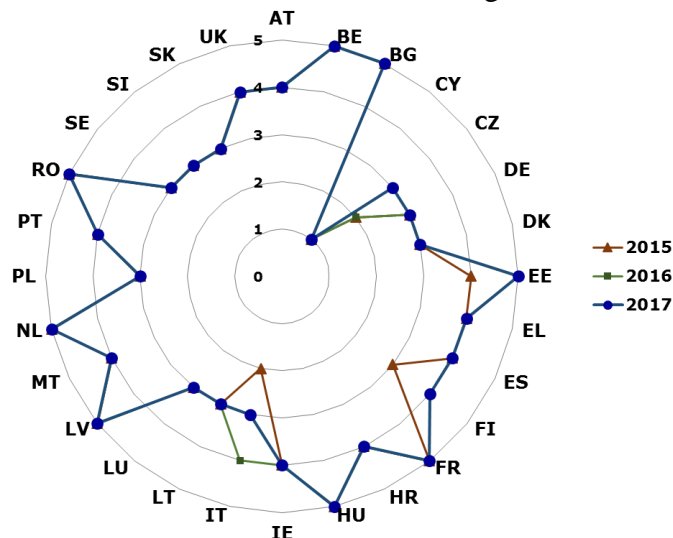


Figura 4. Número de categorias da DAC1 com informações disponíveis no período de 2015-2017

Para as administrações fiscais, a disponibilização de novas informações para a AEOI pode ser morosa e dispendiosa. Por exemplo, a Irlanda comunicou que a recolha de informações sobre produtos de seguros de vida exigiria recursos e um tempo significativos até implementar as leis e os sistemas de TI necessários. Malta salientou que a recolha de informações adicionais acarretaria um encargo significativo para os operadores económicos.

Contudo, alguns dados sugerem que aumentar a disponibilidade de informações nem sempre exige a recolha de informações adicionais. Essa disponibilidade pode ser alargada melhorando o acesso às informações existentes. Em 2015, a República Checa reorganizou as suas bases de dados fiscais nacionais para fornecer informações sobre os rendimentos de bens imóveis e, em 2016, a Finlândia começou a enviar informações sobre esses rendimentos integrando diferentes bases de dados já existentes.

Disponibilidade dos elementos de identificação – Número de identificação fiscal (NIF)

A inclusão de elementos de identificação nos dados enviados é essencial para que os Estados-Membros possam estabelecer a correspondência entre as informações que recebem e as bases de dados nacionais sobre os contribuintes. O nome do contribuinte e o NIF emitido pelo país recetor são considerados os elementos de identificação mais úteis em caso de correspondência automática. **A inclusão sistemática do NIF do contribuinte permitiria evitar vários problemas relacionados com a utilização do nome para efeitos de identificação**, como os erros ortográficos ou a necessidade de tradução/transliteração, e os casos de homonímia.

No entanto, apenas dois países, a Irlanda e a Lituânia, incluíram efetivamente nas informações trocadas o NIF emitido pelo país recetor, para todos os contribuintes visados. A Estónia utilizou o NIF para quase 60 % dos contribuintes.

Em 15 casos, pelo menos, as informações enviadas não incluíram o NIF do país recetor para nenhum contribuinte visado pelas informações partilhadas. Uma vez que esses casos incluem os maiores emissores, no seu conjunto **apenas 2 % dos contribuintes sobre os quais foram trocadas informações foram associados a um NIF emitido pelo país recetor**. Por conseguinte, na prática, a identificação dos contribuintes baseia-se em informações sobre a sua data de nascimento e o nome em formato livre ou estruturado.

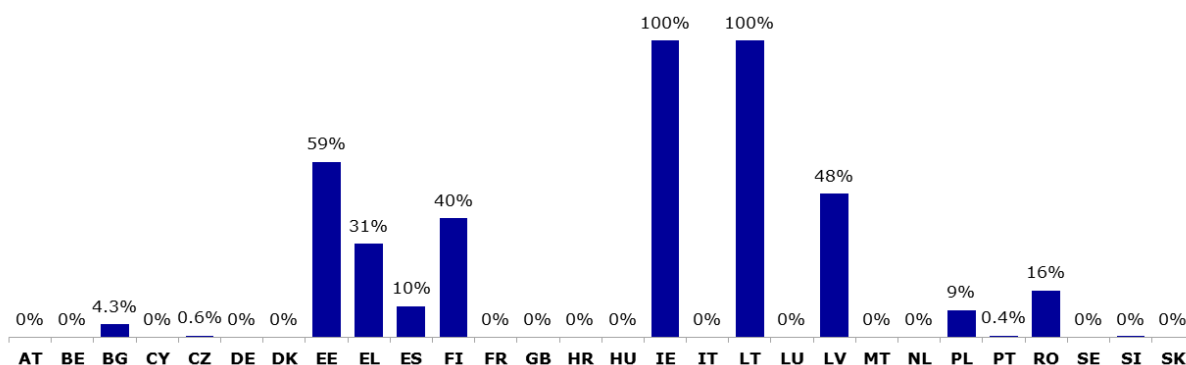


Figura 5. Percentagem de contribuintes/partes em que o NIF do país recetor foi indicado pelo Estado-Membro emissor (todos os anos analisados, média ponderada)

Intervalo de tempo entre o ano fiscal dos rendimentos e a data de envio

Os Estados-Membros têm a obrigação de partilhar as informações DAC1 no prazo de seis meses, após o termo do ano fiscal do Estado-Membro em que as informações foram disponibilizadas. Na prática, pode haver um atraso até dezoito meses a contar do termo do exercício fiscal.

Globalmente, desde o início das trocas DAC1, as informações fiscais foram enviadas, em média, doze meses após o final do exercício fiscal a que dizem respeito, mas existem diferenças significativas entre os Estados-Membros.

O tempo necessário diminuiu progressivamente e não existem diferenças significativas entre as diferentes categorias de rendimentos. A percentagem de informações enviadas no prazo de seis meses aumentou de 31 % (dados relativos ao ano fiscal de 2014) para 45 % (dados relativos ao ano fiscal de 2015).

Não foi identificada nenhuma relação entre o tempo necessário para o intercâmbio de informações e o tipo de rendimentos e capital, o número de documentos enviados, o número de contribuintes ou o valor global em causa. Além disso, embora dez Estados-Membros prefiram enviar todos os ficheiros ao mesmo tempo, os outros Estados tendem a repartir o envio das mensagens ao longo de vários meses.

Tratamento e utilização das informações recebidas

O primeiro passo para utilizar os dados recebidos consiste em abrir o ficheiro e iniciar o seu tratamento. **Os Estados-Membros tendem a abrir os ficheiros num período até um ano, após a sua receção.** Em 2017, dependendo do tipo de rendimentos, 23 Estados-Membros declararam ter aberto os ficheiros recebidos durante o ano da sua receção. Desde 2017, apenas três Estados-Membros (Bulgária, Malta e Eslováquia) parecem não ter tratado os ficheiros recebidos, nem no ano de receção, nem nos anos seguintes.

Normalmente, a primeira ação é estabelecer a correspondência das informações recebidas com os processos dos contribuintes identificados. As informações sobre os contribuintes não identificados não são facilmente utilizáveis. A correspondência permite articular as informações recebidas de outros países com os processos relevantes dos contribuintes.

A percentagem de dados sobre contribuintes trocados automaticamente no âmbito da DAC1, que foram identificados e cruzados com êxito com as bases de dados nacionais, varia em função dos tipos de rendimentos e capital. Nos Estados-Membros com resultados disponíveis sobre essas correspondências em 2017, as taxas médias de correspondência atingiram cerca de 90 % para os rendimentos do trabalho e as pensões, entre 75 % e 80 % para os honorários dos administradores e a propriedade e rendimentos de bens imóveis, e um valor mais modesto de 59 % para os produtos de seguros de vida. Quase 90 % das correspondências são feitas de forma automática ou semiautomática. A percentagem de correspondências manuais baixou ao longo do tempo.

As avaliações de riscos e as avaliações dos impostos sobre o rendimento de pessoas singulares⁵ foram as utilizações mais comuns das informações comunicadas nos três anos considerados. Parece verificar-se uma tendência geral de utilização maior e mais intensiva das informações recebidas. Não existem diferenças importantes na utilização das informações sobre

⁵ As informações DAC1, independentemente do tipo de rendimentos, são sobretudo utilizadas para determinar o imposto sobre os rendimentos de pessoas singulares. Outros domínios em que as informações DAC1 são relativamente mais utilizadas incluem o imposto sobre as sociedades e a cobrança de dívidas fiscais.

as várias categorias de rendimentos, com exceção dos produtos de seguros de vida, que são sistematicamente menos utilizados do que os outros tipos de rendimentos.

Utilização das informações DAC1 Informações 2015 – 2017 (para, pelo menos, uma categoria de rendimentos/bens)

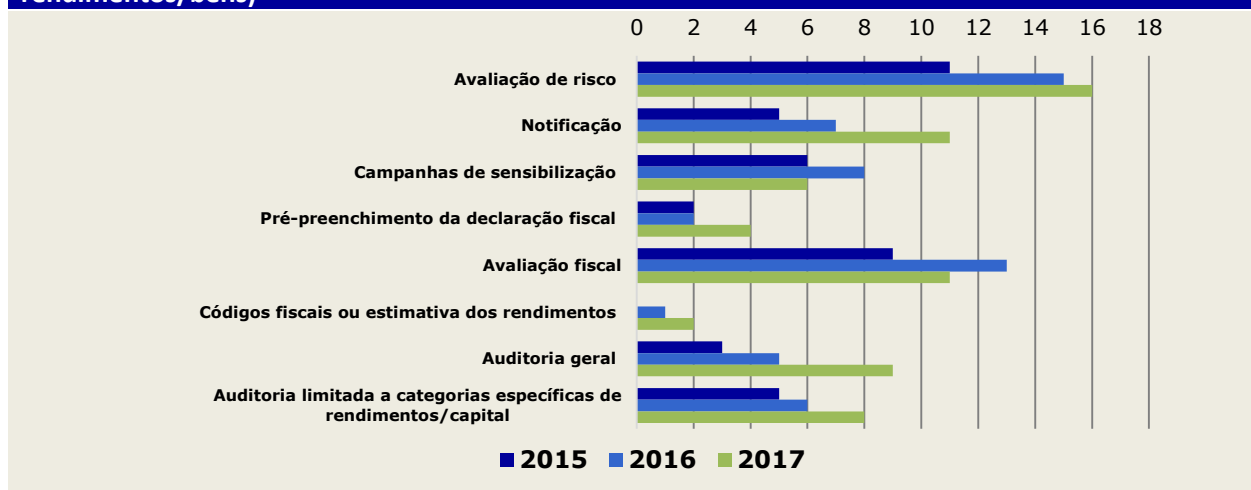


Figura 6. Utilização de informações DAC1

3. DAC2

No âmbito da DAC2, os Estados-Membros são obrigados a proceder ao intercâmbio automático de informações sobre as contas financeiras, ou seja, o saldo das contas sujeitas a comunicação no final do exercício, bem como os dividendos, os juros, os rendimentos brutos e outros rendimentos de investimentos pagos na conta em causa durante um ano. Estas informações são fornecidas às autoridades fiscais dos Estados-Membros pelas instituições financeiras, que têm de cumprir determinados procedimentos de devida diligência com vista a identificar as contas financeiras sujeitas a comunicação e, em seguida, comunicar as informações exigidas. A DAC2 implementa na UE a Norma Comum de Comunicação (NCC) desenvolvida pela OCDE e amplamente aplicada a nível internacional.

As informações são enviadas anualmente, no prazo de nove meses, após o termo do ano civil ou outro período de notificação adequado a que as informações digam respeito. Os primeiros intercâmbios tiveram lugar em setembro de 2017.

As informações disponíveis para efeitos do presente relatório referem-se ao período semestral de meados de setembro de 2017 a março de 2018. Por conseguinte, **não foi possível identificar nenhuma tendência real nos fluxos de informações, nem pôde ser feita qualquer análise fiável da eventual utilização dos dados**. Por último, a Áustria só começou a aplicar plenamente a DAC2 em 2018.

Principais características das trocas de informações DAC2

Os Estados-Membros trocaram informações sobre um total de cerca de 8,7 milhões de contas e rendimentos financeiros relativos a saldos de contas em final do exercício num total de 2 919 mil milhões de EUR. No entanto, até à data, os intercâmbios apenas respeitaram às «contas de elevado valor»⁶ existentes e às «novas contas» abertas nos últimos meses de

⁶ Entende-se por «conta de valor elevado» qualquer conta aberta antes de 1 de janeiro de 2016 cujo saldo ou valor agregado exceda, em 31 de dezembro de 2015, ou em 31 de dezembro de qualquer ano subsequente, o montante de 1 000 000 USD.

2016. O número de contas deverá, por conseguinte, aumentar assim que for aplicado todo o âmbito de comunicação da DAC2.

As outras informações financeiras trocadas parecem referir-se principalmente às receitas brutas, que representam 3 466 mil milhões de EUR.⁷ Em contrapartida, os dividendos são avaliados em 21,2 mil milhões de EUR, os juros em 19,0 mil milhões de EUR e os outros pagamentos em 61,8 mil milhões de EUR.

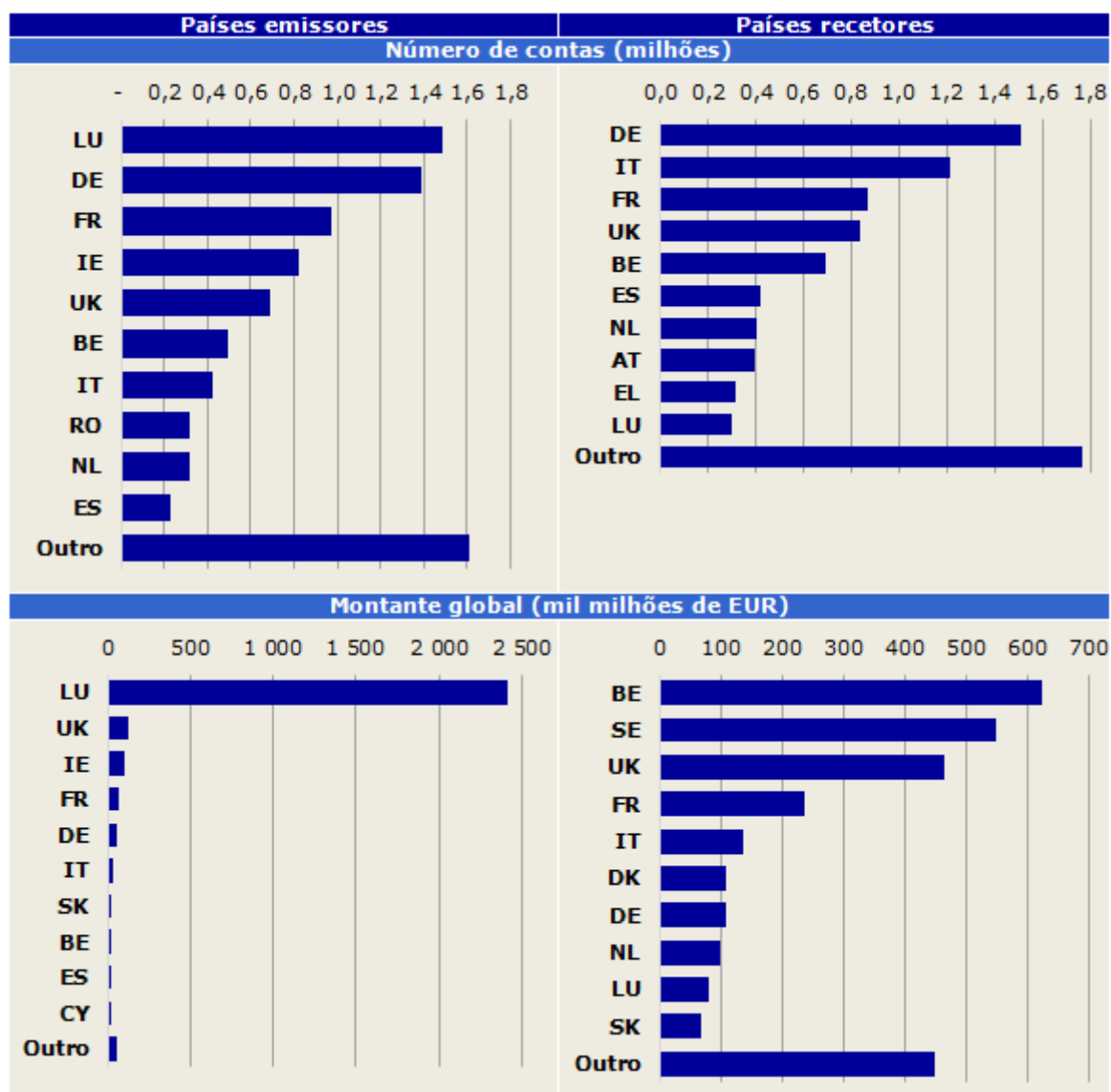


Figura 7. 10 Principais países emissores e recetores de informações DAC2

A rede de intercâmbios bilaterais está centrada no Luxemburgo e, em menor medida, na Irlanda. Os fluxos de saída de informações financeiras são dominados pelo Luxemburgo, que justifica 17 % das contas e quase 80 % dos montantes notificados. A Irlanda é também um importante país emissor, posicionando-se em quarto lugar, tanto em termos do número de contas como do montante total notificado.

⁷ Cabe salientar que este valor é fortemente influenciado pelos dados estatísticos das informações sobre as receitas brutas enviadas do Reino Unido para França, num valor de mais de 1 254 mil milhões de EUR, e de França para o Reino Unido, num valor de 1 320 mil milhões de EUR.

No que diz respeito a informações recebidas, existem diferenças em função da variável considerada. Em termos de número de contas, a classificação reflete, de um modo geral, a dimensão das economias dos Estados-Membros, representando a Alemanha, a Itália, a França e o Reino Unido metade do total desse número. Em contrapartida, se considerarmos o valor notificado, a classificação é liderada pela Bélgica, Suécia e Reino Unido que cumulativamente representam 63 % do valor total.

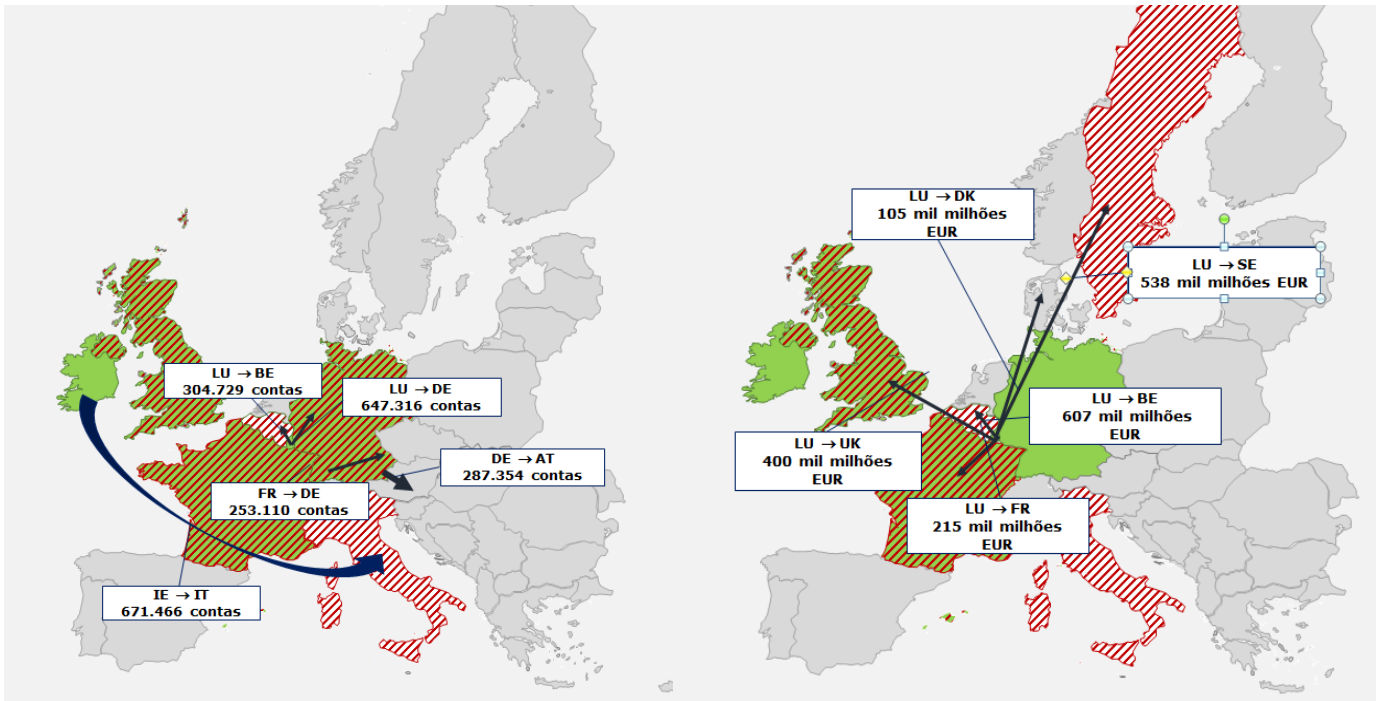


Figura 8. Principais fluxos bilaterais — Número de contas (à esquerda) e valor das informações trocadas (à direita)

Disponibilidade e prontidão das informações

A disponibilidade das informações e prontidão com que são comunicadas não são elementos relevantes para a DAC2, uma vez que não se aplica nenhuma «cláusula de disponibilidade» nem um longo prazo para trocar as informações recebidas pelas autoridades fiscais das suas instituições financeiras. No caso da DAC2, a utilização do NIF nos dados enviados é muito mais frequente do que na DAC1. No seu conjunto, cerca de 70 % das contas de pessoas singulares estão associadas, pelo menos, a um NIF do seu titular, e 73 % das contas de pessoas coletivas estão associadas a um número de identificação da organização. Tal resulta também da obrigação por parte das instituições financeiras ou bancos de conhecerem os seus clientes.

Tratamento e utilização das informações recebidas

Durante o primeiro ano de trocas no âmbito da DAC2, apenas três Estados (Bulgária, Eslováquia e Malta) declararam não ter aberto os ficheiros recebidos. A Itália e a Suécia comunicaram ter procedido a uma primeira seleção dos ficheiros recebidos, utilizando uma combinação de limiares e outros critérios, tendo os restantes Estados-Membros trabalhado diretamente com todo o conjunto de dados.

As informações sobre as taxas e os métodos de correspondência (total ou parcialmente automáticos ou manuais) estão disponíveis apenas em relação a alguns Estados-Membros. A maioria dos Estados-Membros utiliza a correspondência automática. Apenas alguns dependem de procedimentos manuais menos eficientes. Em termos de resultados, sete Estados-

Membros conseguiram garantir a correspondência de 80 % ou mais das informações recebidas, e dois outros Estados obtiveram a correspondência de 75 % dos dados. Os resultados são menos elevados para os restantes Estados-Membros. A Estónia comunicou a mais baixa taxa global de correspondência (37 %).

As avaliações de risco representam a utilização mais comum das informações DAC2, seguidas das avaliações fiscais. Numerosos Estados-Membros comunicaram igualmente ter utilizado as informações em campanhas de sensibilização e para notificações aos contribuintes para gerar uma divulgação voluntária.

Uma vez que os primeiros intercâmbios tiveram lugar em setembro de 2017, **as informações DAC2 foram menos utilizadas do que as informações DAC1 em 2017.** Nove Estados declararam não utilizar as informações recebidas através da DAC2. Cinco desses Estados (Bulgária, Alemanha, Luxemburgo, Malta e Eslováquia) também não utilizaram as informações recebidas através da DAC1 no mesmo ano. A Itália, um utilizador pouco expressivo das informações DAC1, declarou ter utilizado dados DAC2, embora apenas para campanhas de sensibilização.

4. DAC3

A DAC3 no âmbito da troca automática de informações (AEOI) exige que as informações sobre os acordos fiscais prévios transfronteiras (ATR) e os acordos prévios de preços de transferência (APP) sejam partilhadas com uma pessoa ou um grupo de pessoas que não seja uma pessoa singular. A partilha é efetuada através do registo das informações numa base de dados central acessível a todos os Estados-Membros.

A DAC3 resultou num aumento significativo da transparência das informações sobre os acordos fiscais prévios e os acordos prévios de preços de transferência. Em 2017, foram registados cerca de 18 000 acordos no diretório central, face à inexistência quase total de trocas espontâneas nos anos anteriores a 2015. Contudo, é ainda demasiado cedo para apresentar um relatório sobre o modo como estas informações adicionais foram utilizadas.

5. CUSTOS E BENEFÍCIOS

Os custos incorridos pelos Estados-Membros estão principalmente relacionados com o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas de TI utilizados para o intercâmbio automático de informações. A maior parte dos custos ocorre na fase de desenvolvimento desses sistemas, sendo os custos recorrentes muito inferiores.

Com base nos dados disponíveis, os custos globais de implementação das disposições AEOI parecem ter ascendido a cerca de 112 milhões de EUR no período de 2012-2017. Os custos variaram em função do sistema utilizado, como indicado nas secções seguintes.

DAC1

Os custos totais suportados pelos Estados-Membros com a implementação da AEOI através da DAC1 ascenderam a 69 milhões de EUR. Os custos variam consideravelmente entre Estados-Membros e os vários anos. Tal pode resultar do diferente nível de sofisticação dos sistemas de TI utilizados para a AEOI e dos métodos de fornecimento (p. ex., externalização versus desenvolvimento interno). Os custos também podem ser mais elevados devido ao facto de as soluções de utilização das informações (p. ex., ferramentas de correspondência) serem incluídas, logo inicialmente, no trabalho de desenvolvimento.

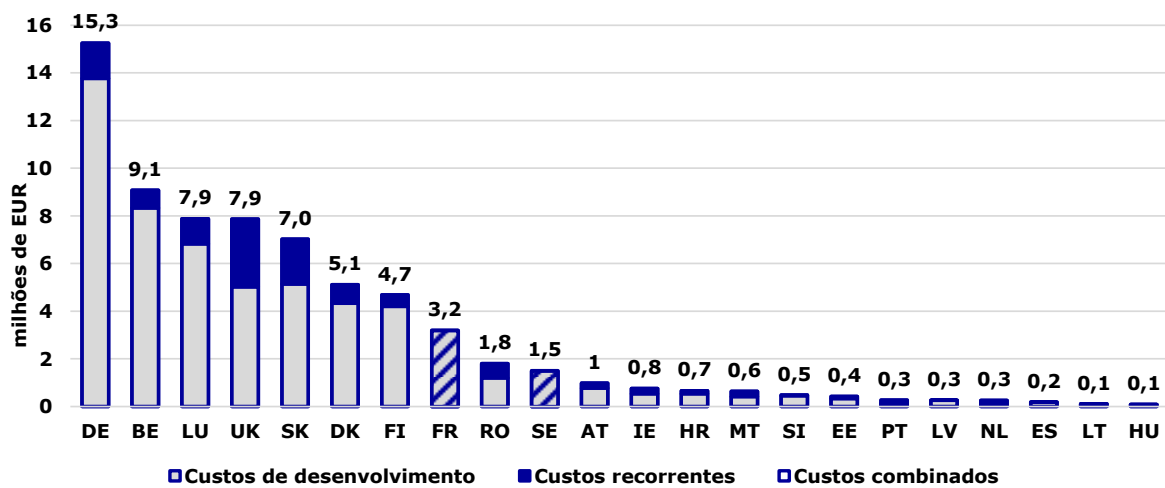


Figura 9. Custos DACI até 2017 (22 Estados-Membros) (milhões de EUR)

DAC2

Os custos totais suportados pelos Estados-Membros com a implementação da AEOI através da DAC2 ascenderam a 45,4 milhões de EUR. Uma vez que as disposições da DAC2 se baseiam na Norma Comum de Comunicação (NCC) da OCDE, os sistemas de TI utilizados para a recolha de dados através da DAC2 e da NCC, bem como para os intercâmbios, são em grande medida comparáveis. Por conseguinte, é difícil distinguir os custos da DAC2 dos custos da NCC, e os custos comunicados pelos Estados-Membros podem sobrestimar apenas os custos imputáveis à DAC2.

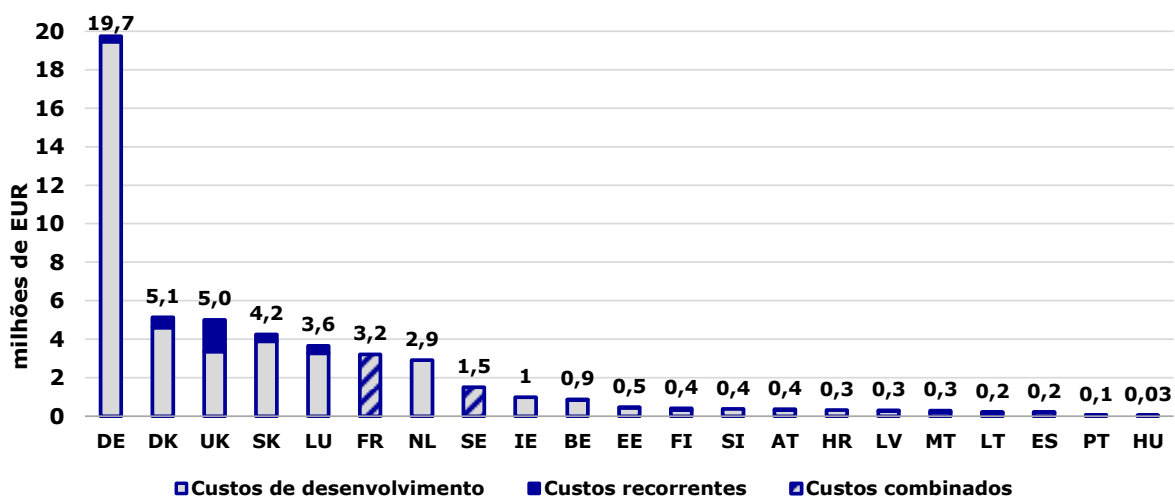


Figura 10. Custos DAC2 até 2017 (21 Estados-Membros) (milhões de EUR)

Tal como no caso da DAC1, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros nos custos da DAC2.

Além dos Estados-Membros, no caso da DAC2 as instituições financeiras também tiveram de suportar custos para adaptar os seus sistemas de TI. Embora não esteja disponível um valor preciso desses custos, os dados disponíveis sugerem que os custos suportados pelas instituições financeiras foram mais elevados do que os suportados pelos Estados-Membros. As estimativas dos custos pontuais das instituições financeiras na Áustria, na França, na Alemanha, no Luxemburgo e no Reino Unido, fornecidas pelas partes interessadas, ascendem a cerca de 340 milhões de EUR, ao passo que os custos anuais são estimados em 120 milhões de EUR.

Não existem estimativas quantitativas sobre os encargos administrativos suportados pelos contribuintes para cumprir as obrigações da comunicação de informações através da DAC2. No caso da DAC2, os organismos que comunicam as informações às autoridades fiscais não são os contribuintes, mas sim as instituições financeiras responsáveis pelas contas sujeitas a comunicação.

DAC3

Os custos totais suportados pelos Estados-Membros com a implementação da AEOI através da DAC3 ascenderam a 2,1 milhões de EUR. O montante significativamente mais baixo em comparação com a DAC1 ou a DAC2 deve-se ao seguinte:

- as informações DAC3 não são trocadas numa base bilateral, sendo as informações pertinentes registadas num diretório central gerido pela Comissão;
- o número de «elementos informativos» a partilhar é muito menor do que no caso da DAC1 e da DAC2;
- os Estados-Membros necessitaram de implementar sistemas e procedimentos menos complexos.

Apesar dos custos mais baixos, subsistem diferenças significativas entre os Estados-Membros.

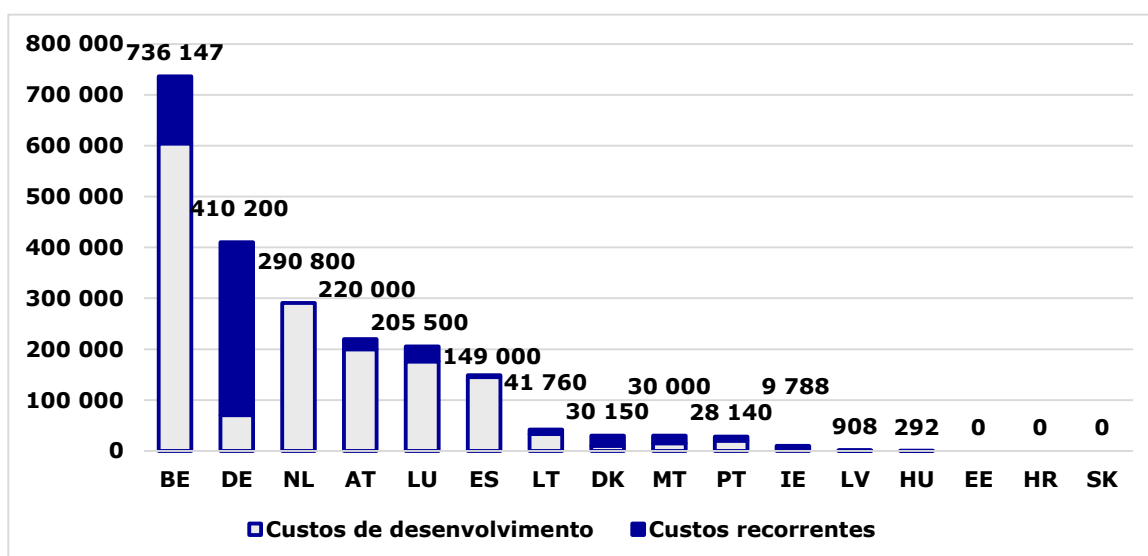


Figura 11. Custos da DAC3 até 2017 (16 Estados-Membros) (em EUR)

Benefícios da AEOI entre autoridades fiscais competentes

O principal benefício da AEOI reside na disponibilização às administrações fiscais de informações úteis para combater a fraude, a evasão e a elisão fiscais transfronteiras. Existe um risco elevado de incumprimento não intencional e intencional das regras aplicáveis aos rendimentos ou bens, que não são declarados a nível nacional por terceiros, como os empregadores e os bancos. Uma vez que os rendimentos e os bens de fontes estrangeiras apenas são declarados no país de residência pelos contribuintes, este domínio apresenta alguns riscos em matéria de cumprimento⁸.

No entanto, em termos de quantificação dos benefícios da AEOI sob a forma de **receitas fiscais adicionais**, os Estados-Membros explicaram repetidamente a dificuldade de determinar os benefícios monetários diretos dos dados fiscais recebidos do estrangeiro, que representam, quando muito, uma parte das informações utilizadas para avaliar os impostos adicionais, ou que podem, eventualmente, não originar receitas fiscais adicionais. Podemos afirmar que a **exatidão fiscal** constitui já um importante benefício a alcançar através de uma AEOI obrigatória, mas tal não significa necessariamente receitas fiscais adicionais. Além disso, no conjunto das informações sobre os contribuintes, os dados recebidos automaticamente do estrangeiro ajudam a definir um **perfil completo dos contribuintes de risco ou cumpridores**. Por último, outro benefício importante é certamente o **efeito dissuasor** para os contribuintes, devido à utilização crescente prevista de informações trocadas.

A utilização de informações recebidas de outros Estados-Membros através do intercâmbio automático permitiu a alguns Estados-Membros identificar situações de declaração insuficiente de rendimentos por parte de alguns contribuintes.

No que diz respeito aos benefícios em termos de maior cumprimento das obrigações fiscais, cinco Estados-Membros (Bélgica, Estónia, Finlândia, Polónia e Eslovénia) conseguiram calcular os benefícios monetários resultantes da utilização das informações DAC1.

⁸Ver relatório sobre o diferencial de tributação «Tax Gap» dirigido à Comissão de Finanças do Senado dos E.U.A., elaborado pelo United States Government Accountability Office (GAO).

Estados-Membros	Ano	EI	DF	PEN	LIP	IP	Total
A. Aumento da matéria coletável							
Bélgica	2017 ¹	148 593		105 837		40 040	289 470
Finlândia	2017	∞	∞	∞	∞	∞	29 000
B. Rendimentos suplementares ou aumento do imposto coletado							
Estónia	2016	∞	∞	∞	∞	∞	320
	2017	∞	∞	∞	∞	∞	417
Polónia	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
Eslovénia	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Quadro 12: Receitas fiscais suplementares resultantes das medidas relacionadas com a DAC1 (milhares de EUR)

No caso da Estónia, Polónia e Eslovénia, existem dados disponíveis há mais de um ano, podendo constatar-se que os benefícios têm aumentado ao longo do tempo. Esta situação pode ser explicada pelo facto de as autoridades fiscais melhorarem progressivamente a utilização das informações trocadas. No caso da Bélgica, Polónia e Eslovénia, que forneceram informações por categoria de informação DAC1, praticamente todos os benefícios resultam da utilização para fins de conformidade da informação DAC1 sobre os rendimentos do trabalho e pensões, ou seja, para controlar se os contribuintes declaram estes rendimentos estrangeiros. Para a Bélgica e a Finlândia, os benefícios corresponderam a um aumento da matéria coletável. Os rendimentos suplementares efetivamente coletados não são conhecidos, mas representam provavelmente uma fração do aumento global da matéria coletável. No caso da Bélgica, Estónia, Finlândia e Eslovénia, os benefícios comunicados são superiores aos custos declarados⁹. Por exemplo, a Bélgica comunicou custos com a DAC1 no valor de 9 100 000 EUR e rendimentos suplementares (não declarados) de 289 470 000 EUR na matéria coletável. Se o imposto sobre esses rendimentos suplementares fosse de 10 %, tal resultaria em 28 947 000 EUR de receitas fiscais adicionais. No caso da DAC2 e da DAC3, não há informações disponíveis sobre os benefícios decorrentes da utilização das informações recebidas para fins de conformidade, devido ao curto período entre o presente relatório e as primeiras trocas DAC2 e DAC3 em 2017.

No que diz respeito aos benefícios decorrentes da dissuasão, as estimativas revelam que a NCC (que foi implementada na UE através da DAC2) teve um efeito dissuasor significativo. De acordo com o Fórum Global, a NCC resultou em divulgações voluntárias e investigações que geraram receitas fiscais adicionais de cerca de 85 mil milhões de EUR¹⁰. No entanto, este valor abrange todo o âmbito da NCC e não apenas os intercâmbios no interior da UE através da DAC2. Apesar de ser difícil distinguir entre os benefícios (e os custos) da DAC2 e da NCC, é de notar que mesmo uma parte muito reduzida desse montante, por exemplo, mil milhões de EUR, excederia largamente os custos comunicados pelas autoridades fiscais.

⁹ Os custos relativos à Polónia não estão disponíveis.

¹⁰ Fórum Mundial, «Progress report to Ministers of Finance», março de 2018, p. 13.
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

6. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS

Do presente relatório emergem três conclusões fundamentais.

Em primeiro lugar, os Estados-Membros reconheceram que as informações fiscais recebidas no âmbito da troca automática de informações (AEOI) podem ser utilizadas de diferentes formas. As autoridades fiscais utilizam principalmente as informações para as avaliações de riscos e as avaliações do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares. Todavia, vários Estados-Membros continuam a utilizar de forma muito limitada ou a não utilizar as informações que recebem.

Em segundo lugar, a AEOI exigiu investimentos significativos na fase inicial de desenvolvimento por parte dos Estados-Membros, e apesar dos custos recorrentes serem mais baixos, a manutenção das atividades de intercâmbio acarreta custos anuais. No que se refere aos benefícios da AEOI, os principais benefícios parecem residir no maior cumprimento das obrigações fiscais e no efeito dissuasor para os contribuintes. É, contudo, muito difícil quantificar os benefícios da AEOI em termos de receitas fiscais adicionais.

Em terceiro lugar, os Estados-Membros enviam frequentemente informações que não incluem todos os elementos de identificação necessários para estabelecer a correspondência automática dessas informações com as informações disponíveis a nível nacional. Numa perspetiva de futuro, foram identificadas duas áreas principais a melhorar:

Melhorar a qualidade das informações

Uma utilização mais eficaz da AEOI permitiria aos Estados-Membros reforçar o cumprimento a nível da UE e assegurar condições de concorrência equitativas para os contribuintes ativos tanto a nível nacional como transfronteiras. Tal exige duas ações principais:

- Os Estados-Membros devem rever a qualidade das informações que recolhem antes de proceder ao seu envio.
- Os Estados-Membros que recebem as informações devem enviar uma informação de retorno atempada e construtiva aos emissores, para melhorar progressivamente a qualidade da AEOI. Os Estados-Membros também devem fornecer informação de retorno às entidades (p. ex., instituições financeiras) que disponibilizam informações para a AEOI.

Utilizar melhor os dados recebidos via AEOI

Uma utilização plena das informações AEOI exige uma abordagem estratégica a nível dos Estados-Membros e um consenso sobre alguns indicadores-chave comuns relativos aos benefícios e aos métodos de avaliação:

- Os Estados-Membros devem desenvolver uma metodologia comum para estimar os benefícios da AEOI de uma forma fiável e exaustiva.
- Os Estados-Membros devem assegurar que as informações AEOI fazem parte do ciclo de gestão dos riscos fiscais e que são mais utilizadas nas campanhas de sensibilização tendo em vista um maior cumprimento voluntário, bem como nas auditorias, combinando todos os fluxos AEOI e as informações obtidas a nível nacional e recebidas por outros meios de cooperação administrativa (p. ex., controlos simultâneos, presenças noutras administrações fiscais durante as investigações e através da troca de informações sob pedido ou espontânea).
- Os Estados-Membros devem partilhar os seus conhecimentos em matéria de boas práticas, relativas à utilização plena e eficaz dos dados, nomeadamente através da utilização de técnicas de análise avançadas, como a prospeção de dados.

O programa «Fiscalis» da UE no domínio da cooperação fiscal¹¹ pode ajudar a melhorar a qualidade dos dados AEOI e garantir que as informações trocadas são utilizadas de forma eficiente e eficaz, a fim de garantir um sistema fiscal mais justo vantajoso para a Europa e os seus cidadãos.

¹¹ Proposta de regulamento, de 8 de junho de 2018, que institui o programa «Fiscalis» para a cooperação no domínio aduaneiro, no âmbito do quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>