



Bruxelas, 22.12.2021  
SWD(2021) 579 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO**

**que estabelece regras para prevenir a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais e que altera a Diretiva 2011/16/UE**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -  
{SWD(2021) 578 final}

Ficha de síntese
Avaliação de impacto de uma iniciativa para combater a utilização de entidades e mecanismos de fachada para fins fiscais – «Unshell»
A. Necessidade de agir
Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
<p>Os principais problemas abordados na avaliação de impacto são a elisão e a evasão fiscais causadas pela utilização de entidades de fachada para fins fiscais por empresas e particulares. As entidades de fachada podem ser definidas como empresas e outras entidades que não têm substância (não dispõem de escritórios, trabalhadores, equipamentos, etc.) e não exercem qualquer atividade económica genuína, cumprindo apenas os requisitos essenciais de registo e de organização. As entidades de fachada podem assumir diferentes formas consoante a utilização prevista.</p> <p>Globalmente, as perdas fiscais devidas à elisão fiscal por parte das empresas são da ordem das dezenas de milhares de milhões de euros por ano<sup>1</sup>. É especialmente difícil estimar as perdas fiscais decorrentes da utilização de entidades de fachada. Uma primeira análise do fenómeno aponta para uma perda fiscal que pode ser estimada em cerca de 23 mil milhões de EUR por ano. Além disso, existem provas empíricas sólidas de que as entidades de fachada continuam a ser utilizadas por vários agentes económicos, incluindo grandes multinacionais, para reduzir a dívida fiscal de forma legal e, por vezes, ilegal.</p> <p>Os três principais fatores do problema são os seguintes: a) a inexistência de regras da UE que definam requisitos de substância mínima comuns para efeitos fiscais na UE; b) a inexistência de informações de que as administrações fiscais necessitariam para aplicar eficazmente as regras em vigor contra a elisão e a evasão fiscais; c) a promoção de entidades de fachada por determinados intermediários.</p>
Quais são os resultados esperados?
<p>A iniciativa tem por objetivo geral combater a utilização de entidades de fachada para fins de elisão e evasão fiscais, contribuindo assim para o bom funcionamento do mercado interno.</p> <p>Mais especificamente, a iniciativa pretende alcançar os três objetivos seguintes: em primeiro lugar, introduzir, na UE, regras comuns que permitam identificar as entidades de fachada que apresentam um risco de serem utilizadas para fins de elisão ou evasão fiscal. Em segundo lugar, dar resposta à necessidade de os Estados-Membros terem conhecimento da existência de entidades de fachada identificadas como tal noutro Estado-Membro. Em terceiro lugar, desencorajar a utilização de prestadores de serviços fiscais e empresariais para criar entidades de fachada na UE.</p>
Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?
O problema da utilização de entidades de fachada para fins de elisão ou evasão fiscal é habitualmente um problema transfronteiriço. Os fatores e as causas subjacentes são os mesmos, independentemente do

<sup>1</sup> Na UE, estima-se que a elisão fiscal seja responsável por uma perda de receitas fiscais de 35 mil milhões de EUR a 70 mil milhões de EUR por ano. Fonte: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union* (não traduzido para português), Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, PE 558.773.

Estado-Membro em que ocorra.

Na União, as abordagens nacionais correm o risco de falsear o mercado interno e podem tornar alguns Estados-Membros vulneráveis à arbitragem regulamentar e fiscal, especialmente se a ação nacional se traduzir, em alguns Estados-Membros, na não imposição de requisitos de substância aplicáveis às entidades de fachada ou na imposição de requisitos mais flexíveis do que noutros Estados-Membros. Mais importante ainda, uma vez que as entidades de fachada são geralmente utilizadas para reduzir a base tributável de um Estado-Membro diferente daquele em que a entidade de fachada está estabelecida, alguns Estados-Membros podem não estar suficientemente incentivados para introduzir regras nacionais sólidas.

Só um quadro comum da UE pode ajudar a alcançar o objetivo de combater a utilização de entidades de fachada para fins de elisão e evasão fiscais, preservando simultaneamente a integridade do mercado interno e assegurando condições de concorrência equitativas entre os operadores económicos em toda a União.

## B. Soluções

Quais são as várias opções para alcançar os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

O cenário de base (opção 0) representa o *status quo*: inexistência de requisitos de substância mínima aplicáveis às entidades de fachada e aplicação das regras em vigor a nível da UE, nacional e mundial para combater a elisão e a evasão fiscais. Tal inclui a ação do Grupo do Código de Conduta da UE no domínio da Fiscalidade das Empresas para abordar a questão da substância, mas apenas no que respeita aos regimes fiscais preferenciais.

A opção 1 consiste na adoção de uma medida não vinculativa. Introduziria requisitos de substância mínima aplicáveis às entidades de fachada, mas tais requisitos não seriam vinculativos nem de aplicação coerciva. A opção 1 poderia assumir a forma de uma recomendação da Comissão ou de um alargamento do mandato do Grupo do Código de Conduta para verificar se os requisitos de substância são aplicados como uma característica geral dos sistemas de tributação dos Estados-Membros.

A opção 2 é a opção regulamentar de base, subjacente às opções 3 e 4. Introduziria requisitos de substância comuns em toda a UE, obrigando (determinadas) entidades jurídicas e (determinados) mecanismos legais (aqueles que não seriam excluídos desde o início e que satisfariam determinados critérios de partida) a demonstrar à administração fiscal que exercem uma atividade económica substancial no seu Estado-Membro de residência fiscal. A inexistência de requisitos de substância teria consequências fiscais (nomeadamente, as entidades de fachada deixariam de obter vantagens fiscais ao abrigo das diretivas e/ou convenções fiscais pertinentes da UE).

Em conjunto com a opção 2, a opção 3 incluiria a criação de um mecanismo de cooperação administrativa e de troca de informações sobre entidades de fachada. A opção 4 seria composta pelos mesmos elementos da opção 3, com o aditamento de uma definição comum de sanções em caso de incumprimento por parte de entidades de fachada.

A opção 4 é a opção preferida. Inclui todos os elementos da opção 2, bem como a troca de informações entre as administrações fiscais prevista na opção 3, e completa-os com um quadro comum de sanções. Espera-se que a opção 4 seja mais eficaz a alcançar os objetivos da iniciativa e tenha o maior efeito dissuasor para os contribuintes, sem impor custos desproporcionados às empresas ou às autoridades fiscais.

Quais são as perspectivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

De um modo geral, os respondentes na consulta pública reconhecem que a elisão e a evasão fiscais constituem um desafio permanente, nomeadamente através da utilização abusiva de entidades de fachada. No entanto, as sugestões sobre o caminho a seguir divergem. Embora alguns respondentes apoiem medidas para combater a utilização de entidades de fachada para fins de elisão e evasão fiscais, outros consideram que uma iniciativa legislativa da UE neste sentido pode ser prematura. De um modo geral, os Estados-Membros manifestaram uma abertura construtiva e, em alguns casos, um apoio explícito a uma iniciativa legislativa da UE destinada a combater a utilização de entidades de fachada para fins de elisão ou evasão fiscal.

### C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção 4 prevê uma definição comum de substância mínima, que não existe no atual quadro antiabuso fiscal da UE.

Graças à troca de informações entre as autoridades fiscais nela previstas, esta opção completa a atual troca de informações já em vigor a nível da UE e assegura que os Estados-Membros cujas bases tributáveis estejam a ser reduzidas pela utilização de entidades de fachada registadas noutros Estados-Membros sejam plenamente informados desse facto.

Através de um quadro comum de sanções, a opção assegura o mais elevado nível de cumprimento por parte das entidades e a igualdade de tratamento para todas as entidades na UE, independentemente do seu local de registo. Assim, é a opção que apresenta um potencial efeito positivo mais elevado na sustentabilidade das finanças públicas, sendo a intervenção da UE encarada como um contributo para um melhor funcionamento do mercado interno, evitando a sua fragmentação através das várias opções possíveis em matéria de sanções.

Ainda que a intervenção reduza a elisão e a evasão fiscais numa medida muito limitada, espera-se que os benefícios ultrapassem os custos (principalmente os custos administrativos e de conformidade) associados a esta iniciativa.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

Espera-se que os custos de conformidade para as entidades sejam limitados, uma vez que se trata de informações facilmente acessíveis para as mesmas, que terão a obrigação de proceder a uma autoavaliação e de apresentar informações.

Os custos para a administração fiscal limitam-se à implementação de uma plataforma para a troca de informações, à avaliação dos dados comunicados e à aplicação de sanções. A administração fiscal efetua a avaliação dos dados comunicados, para determinar se uma entidade é ou não de fachada, com base na autoavaliação efetuada pela entidade segundo critérios específicos.

A dimensão dos custos da aplicação das sanções dependeria da forma que estas assumiriam. No caso de uma sanção pecuniária, prevê-se que os custos se limitem aos custos administrativos gerados pela aplicação de uma coima e pelo controlo do seu pagamento.

As opções 2, 3 e 4 não implicam custos de aplicação significativamente diferentes para a administração nacional, uma vez que, se não estivesse previsto um quadro comum de sanções, a administração nacional

continuará a ter de aplicar determinadas sanções para garantir o cumprimento da legislação.
Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?
<p>A iniciativa visa abranger as entidades que <u>não</u> têm substância e são criadas para evitar ou fugir à tributação<sup>2</sup>, e não as empresas com emprego e uma atividade económica genuína. Os critérios que desencadeiam a obrigação de comunicação de informações à autoridade fiscal estão estritamente limitados às empresas que apresentam um risco de práticas de elisão ou evasão fiscal, o que deve abranger apenas uma percentagem muito pequena das PME. Espera-se que os critérios de partida excluam a grande maioria das PME (por exemplo, para ser abrangida pelo âmbito de aplicação, uma PME deve ter a maior parte das suas receitas provenientes de rendimentos passivos, ser detida principalmente por proprietários estrangeiros e não dispor dos recursos necessários para exercer uma atividade económica genuína).</p> <p>Em matéria de competitividade, a iniciativa afetaria apenas os fluxos financeiros que não estão associados ao emprego ou a uma atividade económica genuína. A mais longo prazo, a limitação da utilização de entidades sem substância poderia ter efeitos de segunda ordem (indiretos) positivos, estimulando os investimentos produtivos.</p>
Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?
<p>O principal impacto nos orçamentos nacionais seria um ganho fiscal, difícil de estimar. Na UE, estima-se que a elisão fiscal seja responsável por uma perda de receitas fiscais de 35 mil milhões de EUR a 70 mil milhões de EUR por ano.</p> <p>A perda de receitas fiscais pode ser considerada uma insuficiência de recursos que, de outro modo, poderiam ser utilizados para o investimento público e o fornecimento de bens públicos. Esta insuficiência é especialmente indesejável numa altura em que são necessários recursos para impulsionar a recuperação após a pandemia de COVID-19.</p>
Haverá outros impactos significativos?
Não
Proporcionalidade?
A ação não iria além da definição de critérios de substância mínima. A criação de mecanismos como as exceções e isenções dos requisitos de comunicação de informações ao abrigo da iniciativa significará que as entidades e os mecanismos com baixo risco de abuso fiscal não serão abrangidos pela iniciativa. Além disso, de acordo com a análise da Comissão, apenas um número mínimo de entidades e mecanismos na UE será obrigado a proceder a uma autoavaliação no âmbito da iniciativa.
D. Acompanhamento
Quando será revista a política?
Se a opção preferida for selecionada, a política será acompanhada, sobretudo, de duas formas. Em

<sup>2</sup> As investigações do «OpenLux» revelaram que mais de 1 000 empresas sem trabalhadores estavam registadas no mesmo endereço.

primeiro lugar, os Estados-Membros comunicarão dados sobre a aplicação das políticas e das medidas de execução. Estes dados devem ser tornados públicos, pelo menos em parte, para efeitos de transparência e para permitir o escrutínio público nos Estados-Membros. Em segundo lugar, a Comissão efetuará uma avaliação da aplicação e da execução da iniciativa nos vários Estados-Membros e apresentará um relatório sobre a mesma. Essa avaliação será realizada principalmente com base em dados dos Estados-Membros.

Cinco anos após o início da aplicação do instrumento, a Comissão avaliará os resultados da política, tendo em conta os seus objetivos e o impacto global nas receitas fiscais, nas empresas e no mercado interno.