



C/2024/1580

5.3.2024

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma isenção ou redução mais rápida e mais segura dos impostos em excesso retidos na fonte**

[COM(2023) 324 final — 2023/0187 (CNS)]

(C/2024/1580)

Relator: **Benjamin RIZZO**

Consulta	Conselho da União Europeia, 28.7.2023
Base jurídica	Artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	15.11.2023
Adoção em plenária	13.12.2023
Reunião plenária n.º	583
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	198/0/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia o objetivo da Comissão de evitar a dupla tributação e os procedimentos complexos com vista a obter taxas reduzidas, que prejudicam os investidores que detêm valores mobiliários num contexto transnacional. Procedimentos mais rápidos e mais eficientes encorajarão os investimentos transfronteiriços em benefício do mercado interno.

1.2. O CESE congratula-se com o potencial valor acrescentado da proposta da Comissão para apoiar os investimentos transfronteiriços na UE, especialmente para os investidores de retalho, graças à simplificação significativa dos procedimentos. Por conseguinte, a proposta coaduna-se com o objetivo de criar uma União dos Mercados de Capitais e de reforçar a competitividade geral do mercado interno.

1.3. O CESE congratula-se com os esforços da Comissão para combater a fraude e as práticas fiscais abusivas no que diz respeito aos regimes de recuperação de impostos retidos na fonte (fraude «Cum/Ex» e «Cum/Cum»), que conduzirão a um sistema de tributação mais justo em todos os Estados-Membros e a uma melhor cobrança das receitas fiscais, bem como a uma melhor cooperação entre as autoridades fiscais.

1.4. O CESE observa que a proposta da Comissão está em consonância com as recomendações formuladas pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) no seu documento intitulado «Final report on Cum/Ex, Cum/Cum and withholding tax reclaim schemes» [Relatório final sobre os regimes «Cum/Ex» e «Cum/Cum» e o regime de recuperação de impostos retidos na fonte], que apelava para a adoção de medidas específicas a nível da UE para combater a fraude e as práticas fiscais abusivas.

1.5. O CESE congratula-se com a introdução do certificado eletrónico de residência fiscal (eTRC), um documento uniforme à escala da UE que melhorará os prazos para os reembolsos, em benefício dos investidores transnacionais. Propõe que o eTRC seja utilizado para simplificar outros aspetos que não os já contemplados na proposta.

1.6. O CESE salienta que a Comissão espera que a proposta conduza a economias de custos significativas em comparação com a situação atual e incentiva a Comissão a verificar periodicamente se essas economias são efetivamente alcançadas.

1.7. As instituições financeiras têm de registar-se junto de cada Estado-Membro, pelo que a Comissão prevê um aumento dos custos de conformidade a curto prazo, que deverão diminuir ao longo do tempo, conduzindo a vantagens consideráveis a longo prazo. A este respeito, o CESE recomenda que sejam envidados esforços específicos para manter os custos de conformidade tão baixos quanto possível na fase inicial de aplicação das novas regras.

1.8. O CESE concorda com a opção da Comissão de estabelecer um limiar *de minimis*, ao abrigo do qual não é exigido aos investidores com pagamentos de dividendos inferiores a 1 000 euros o fornecimento de informações sobre os acordos financeiros ou os períodos mínimos de detenção. Esta opção parece estabelecer um equilíbrio entre a eficácia das novas regras em benefício do mercado interno e dos investidores e a necessidade de simplificação, evitando encargos excessivos em situações em que sejam detidos valores mobiliários de montante reduzido.

1.9. O CESE incentiva os Estados-Membros a apresentarem rapidamente à Comissão, durante o período de execução, relatórios anuais com as estatísticas sobre o número de pedidos de reembolso/isenção ou redução do imposto em excesso retido na fonte objeto de reembolso/isenção ou redução dentro e fora dos prazos, a fim de garantir que o reembolso/isenção ou redução da retenção na fonte se processa gradualmente dentro do prazo ambicioso não superior a 25 dias fixado na proposta da Comissão.

1.10. O CESE observa que a aplicação de eventuais sanções aos intermediários financeiros, conforme prevista no artigo 17.º da proposta, é delegada nos Estados-Membros. As sanções devem ser eficazes e dissuasivas, proporcionadas e razoáveis, a fim de combinar a rápida aplicação das novas regras com a necessidade de os intermediários financeiros se adaptarem à nova abordagem regulamentar adotada pela Comissão.

## 2. Proposta da Comissão

2.1. A detenção de valores mobiliários num contexto transfronteiriço resulta atualmente na dupla tributação dos investidores no que diz respeito a dividendos de ações e juros de obrigações. Com efeito, podem ser cobrados impostos, em primeiro lugar, no país do emitente dos valores mobiliários (país da fonte), através de um imposto retido sobre o rendimento bruto desses valores (retenção na fonte) e, em segundo lugar, no país de residência do investidor (país de residência), uma vez que estes rendimentos serão tributados.

2.2. Para evitar este tipo de dupla tributação, foram adotadas convenções para evitar a dupla tributação, a fim de permitir a partilha dos direitos de tributação entre o país da fonte e o de residência. Por conseguinte, os investidores não residentes podem ter direito a uma taxa de retenção na fonte mais baixa ou a uma isenção no país da fonte. Além disso, a legislação nacional de alguns países da fonte pode prever uma taxa de imposto reduzida ou uma isenção. O imposto reduzido ou a isenção podem ser aplicados diretamente no momento em que os dividendos/juros são pagos (isenção ou redução na fonte), ou mediante reembolso do imposto em excesso retido na fonte, com base num pedido de reembolso apresentado pelo investidor (procedimento de reembolso).

2.3. No entanto, os procedimentos de retenção na fonte baseados em convenções fiscais ou em benefícios nacionais aplicáveis a investidores não residentes são frequentemente onerosos e morosos, uma vez que não só variam consideravelmente entre os Estados-Membros, como também são caracterizados por diferentes níveis de digitalização e exigem documentos diferentes em cada jurisdição. Além disso, os procedimentos de retenção na fonte são suscetíveis de possibilitar fraudes e práticas fiscais abusivas, conduzindo a perdas de receitas para os Estados-Membros, como demonstrado por uma série de escândalos recentes (os casos «Cum/Cum» e «Cum/Ex») em que foram obtidos reembolsos excessivos sem que existisse direito aos mesmos.

2.4. Na verdade, a situação descrita desencoraja os investimentos transfronteiriços em toda a UE, especialmente por parte de investidores de retalho, devido a procedimentos longos e onerosos que comprometem o objetivo de criação de uma União dos Mercados de Capitais e a competitividade global do mercado interno. A estes inconvenientes acrescem os referidos riscos de fraude e de práticas fiscais abusivas, o que tem um impacto negativo nas receitas fiscais dos Estados-Membros.

2.5. A avaliação de impacto realizada pela Comissão para avaliar possíveis soluções legislativas identificou três opções estratégicas viáveis: i) a criação de um eTRC comum, juntamente com uma comunicação de informações comum, ii) a implementação de um sistema de isenção ou redução na fonte, e iii) a implementação de um sistema de reembolso acelerado num prazo definido e/ou de isenção ou redução na fonte. A terceira opção é considerada a melhor em termos de eficácia (celeridade, simplicidade e digitalização dos procedimentos) e de viabilidade política.

2.6. A proposta legislativa da Comissão visa melhorar o contexto processual, prosseguindo o duplo objetivo de, por um lado, apoiar o bom funcionamento da União dos Mercados de Capitais, facilitando o investimento transfronteiriço, e, por outro lado, assegurar uma tributação justa através da redução da fraude fiscal e das práticas fiscais abusivas. De acordo com as estimativas da Comissão, a aplicação da nova proposta resultará em poupanças para os investidores de cerca de 5,17 mil milhões de euros por ano.

2.7. A proposta está estruturada em duas partes principais (capítulos 2 e 3). O capítulo II prevê a criação de um certificado digital de residência fiscal à escala da UE, ao passo que o capítulo III coloca a tónica nos procedimentos de isenção e redução da retenção na fonte. Inclui igualmente o procedimento de criação de registos nacionais para intermediários financeiros específicos [intermediário financeiro certificado (IFC)], a obrigação normalizada de comunicação de informações aplicável a esses IFC e a obrigação de os Estados-Membros criarem um sistema de isenção ou redução na fonte ou um sistema de reembolso acelerado, ou uma combinação de ambos.

2.8. O eTRC comum será introduzido por todos os Estados-Membros e proporcionará um processo administrativo rápido, simples e seguro de confirmação da residência fiscal dos contribuintes da UE. Nos termos do artigo 4.º, o eTRC terá um conteúdo comum, independentemente do Estado-Membro de emissão, ou seja, do Estado-Membro de residência. Além disso, a fim de reduzir os encargos administrativos, propõe-se que o eTRC abranja um ano civil, caso o pedido seja apresentado num ano em curso para esse ano fiscal.

2.9. Os Estados-Membros serão obrigados a emitir um eTRC no prazo de um dia, desde que lhes seja fornecido um conjunto específico de informações e que não ocorram circunstâncias excecionais que provoquem um atraso. Nos casos em que a emissão no prazo de um dia não seja cumprida, a entidade requerida deve ser notificada pelo Estado-Membro em causa. Para cumprir o requisito de emissão num dia, os Estados-Membros devem desenvolver um sistema totalmente automatizado para a emissão do eTRC.

2.10. A fim de beneficiar dos procedimentos de isenção e redução da retenção na fonte no cerne da diretiva, os investidores terão de ser capazes de colaborar com intermediários financeiros certificados para prestar esses serviços. Existem dois motivos para ser certificado como IFC e, assim, ter acesso aos procedimentos da presente diretiva: i) a título obrigatório, para instituições de grande dimensão, ii) a título facultativo, para todas as outras entidades.

2.11. No que diz respeito às entidades obrigadas a comunicar informações, tais obrigações decorrem do registo num dos registos nacionais. Todos os IFC incluídos num ou mais registos nacionais estão obrigados a comunicar informações à autoridade que mantém o registo e, se for caso disso, ao agente responsável pela retenção na fonte, independentemente do seu país de residência (UE ou fora da UE ou num Estado-Membro com ou sem um registo nacional próprio).

2.12. Quanto ao conteúdo das informações a comunicar, a diretiva estabelece um conjunto comum de elementos para a comunicação de informações (anexo II). Cada IFC deve comunicar informações exclusivamente quanto à parte da transação que seja visível para si, ou seja, informações sobre de quem recebe dividendos/juros e a quem paga dividendos/juros. Assim, o destinatário da comunicação de informações completa, a saber, a administração fiscal da fonte ou o agente responsável pela retenção na fonte designado em seu nome, terá todas as informações necessárias para reconstituir a cadeia financeira da transação, desde o investidor até ao emitente dos valores mobiliários.

2.13. As informações comunicadas à administração fiscal permitem-lhe estabelecer a identidade do investidor final e o seu potencial direito à taxa reduzida de retenção na fonte. O risco de duplo reembolso é, por conseguinte, atenuado e a capacidade das administrações fiscais para identificar e combater outras práticas abusivas e fraudulentas é melhorada.

2.14. Quanto às modalidades da comunicação de informações, esta será efetuada através de um regime em formato XML normalizado, a estabelecer num ato de execução da Comissão. O canal automatizado para transmitir as informações dos operadores económicos à administração fiscal ou ao agente responsável pela retenção na fonte correspondente que atua em seu nome será normalizado e estabelecido nesse ato de execução.

2.15. O prazo para a comunicação das informações é de 25 dias, o mais tardar, a contar da data de registo. A comunicação de informações deve ter lugar o mais rapidamente possível após a data de registo, a menos que esteja pendente à data de registo uma instrução de liquidação relativa a qualquer parte de uma transação, caso em que a comunicação de informações sobre essa transação deve ocorrer o mais rapidamente possível após a liquidação.

2.16. A proposta prevê ainda: i) um sistema de isenção ou redução na fonte, e ii) um procedimento de reembolso acelerado. No âmbito de um sistema de isenção ou redução na fonte, o agente responsável pela retenção na fonte aplica o montante correto dos impostos no momento do pagamento de dividendos/juros (artigo 12.º). No âmbito de um procedimento de reembolso acelerado, o imposto é retido à taxa mais elevada aplicada no país da fonte, mas o imposto em excesso é devolvido no prazo estabelecido de, no máximo, 25 dias a contar da data do pedido ou da data em que a comunicação de informações exigida seja cumprida, consoante a que for posterior.

2.17. Por razões de simplificação, foi introduzida uma regra *de minimis* para as obrigações de comunicação de informações e os procedimentos em matéria de diligência devida, ao abrigo da qual não é exigido aos investidores com pagamentos de dividendos inferiores a 1 000 euros o fornecimento de informações sobre os acordos financeiros ou os períodos mínimos de detenção.

2.18. A fim de garantir o reembolso/isenção ou redução da retenção na fonte dentro do prazo especificado (não superior a 25 dias), os Estados-Membros terão de apresentar à Comissão relatórios anuais com estatísticas sobre o número de pedidos de reembolso/isenção ou redução do imposto em excesso retido na fonte objeto de reembolso/isenção ou redução dentro e fora dos prazos.

2.19. Por último, nos termos do artigo 17.º da proposta, «[o]s Estados-Membros estabelecem as regras em matéria de sanções aplicáveis à violação das disposições nacionais adotadas para efeitos da presente diretiva e tomam as medidas necessárias para garantir a sua aplicação».

### 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. O CESE congratula-se com o facto de a proposta da Comissão ter como objetivo evitar a dupla tributação e procedimentos complexos de taxas reduzidas, prejudiciais para os investidores que detêm valores mobiliários num contexto transnacional. A existência de procedimentos de retenção na fonte mais rápidos e eficientes apoiará investimentos transfronteiriços, evitando os atuais inconvenientes, no pleno interesse da União dos Mercados de Capitais enquanto componente fundamental do mercado único da UE.

3.2. O CESE congratula-se igualmente com os esforços da Comissão para prevenir ou, pelo menos, reduzir a fraude e as práticas fiscais abusivas, o que conduzirá a um sistema de tributação mais justo em todos os Estados-Membros e a um aumento das receitas fiscais cobradas pelos Estados-Membros. Com efeito, as receitas adicionais poderiam ser utilizadas para promover o crescimento e os serviços públicos nos Estados-Membros, bem como para contribuir para a dupla transição ecológica e digital, em consonância com os objetivos da UE.

3.3. O CESE congratula-se com a introdução do eTRC, um certificado eletrónico de residência fiscal à escala da UE que melhorará os prazos para os reembolsos, em benefício dos investidores que detêm investimentos adequados. Propõe que o eTRC seja utilizado para simplificar outros aspetos que não os já contemplados na proposta. As informações sobre o eTRC devem estar disponíveis em várias línguas, se necessário, melhorando assim a eficiência dos reembolsos.

3.4. O CESE concorda com a Comissão que o risco persistente de fraude ou práticas fiscais abusivas consome recursos significativos das autoridades fiscais, que poderiam ser investidos para dar resposta a outras prioridades, na sequência do estabelecimento de um sistema devidamente digitalizado e eficaz que permita reembolsos rápidos dentro de um determinado prazo, e/ou caso seja criado, desde o início, um sistema de isenção ou redução na fonte.

3.5. O CESE partilha da opinião da Comissão de que, para abordar questões relacionadas com a tributação de valores mobiliários detidos num contexto transnacional, uma iniciativa legislativa europeia é mais adequada do que ações isoladas dos Estados-Membros. Uma diretiva da UE seria a melhor forma de garantir condições equitativas para os investidores nacionais e estrangeiros e para os intermediários nacionais e não residentes. Com efeito, as iniciativas nacionais podem causar discrepâncias e custos de conformidade, ao passo que uma diretiva baseada no artigo 115.º do TFUE para aproximar as legislações nacionais que afetam o funcionamento do mercado único parece mais adequada para alcançar os objetivos da Comissão.

3.6. O CESE congratula-se com o apoio global dos Estados-Membros à proposta da Comissão. Ao mesmo tempo, importa salientar que alguns Estados-Membros em que a taxa nacional para os investidores não residentes é inferior ou igual à taxa da convenção fiscal podem não ter ou não necessitar de procedimentos de reembolso. Por outro lado, os Estados-Membros em que a taxa nacional de retenção na fonte é superior à taxa da convenção fiscal aplicável estão certamente mais interessados em reforçar a transparência e normalizar os procedimentos.

3.7. A este respeito, o Comité observa que a proposta da Comissão beneficiará os investidores da UE e de países terceiros com carteiras diversificadas em toda a UE, permitindo-lhes aceder às taxas reduzidas a que têm direito quando investem além-fronteiras, incentivando assim os investimentos transfronteiriços. Recomenda-se, por conseguinte, que a proposta seja rapidamente aprovada, no interesse do mercado único.

3.8. O CESE observa que a proposta da Comissão está em consonância com a legislação anterior e, em particular, com a Diretiva Antielisão Fiscal, a Diretiva Cooperação Administrativa e a Diretiva destinada a combater a utilização abusiva de entidades de fachada, sobre as quais o CESE publicou pareceres amplamente favoráveis. A iniciativa em apreço, que aborda as práticas fiscais abusivas no que diz respeito aos procedimentos de retenção na fonte não abrangidos anteriormente, não só é coerente com o atual quadro jurídico, como também o complementa.

3.9. O CESE congratula-se com o facto de a proposta da Comissão dar resposta às recomendações formuladas pela ESMA no seu documento intitulado «Final report on Cum/Ex, Cum/Cum and withholding tax reclaim schemes» [Relatório final sobre os regimes «Cum/Ex», «Cum/Cum» e o regime de recuperação de impostos retidos na fonte], que solicita medidas específicas a nível da UE para combater eficazmente a fraude e as práticas fiscais abusivas.

3.10. O CESE considera que a consulta realizada pela Comissão, na qual participou um grande número de partes interessadas (1 682 respostas), tornou o processo mais transparente e democrático, não obstante a natureza altamente técnica da questão. Os Estados-Membros, os investidores, as instituições financeiras e as autoridades fiscais foram devidamente envolvidos. Todo esse processo evidenciou que há um amplo consenso quanto aos problemas decorrentes dos diferentes procedimentos de retenção na fonte nos Estados-Membros e à necessidade de ação da UE para fazer face à situação fragmentada e ineficiente.

3.11. O CESE salienta que a Comissão espera que a aplicação da proposta conduza a economias de custos significativas em comparação com a situação atual e incentiva a Comissão a verificar periodicamente, após a entrada em vigor da diretiva, se essas economias são efetivamente alcançadas. No que diz respeito às instituições financeiras, a Comissão prevê um aumento dos custos de conformidade a curto prazo, que deverão diminuir ao longo do tempo, conduzindo a vantagens consideráveis a longo prazo. O CESE recomenda que sejam envidados esforços específicos para manter os custos de conformidade tão baixos quanto possível na fase inicial de aplicação das novas regras.

3.12. O CESE concorda com a opção da Comissão de estabelecer um limiar *de minimis*, que consiste em não exigir informações sobre os acordos financeiros ou os períodos mínimos de detenção aos investidores com pagamentos de dividendos inferiores a 1 000 euros. Esta opção parece, por um lado, estabelecer um equilíbrio entre a eficácia das novas regras (em benefício do mercado interno e dos investidores) e, por outro lado, a necessidade de simplificar encargos excessivos no que se refere à detenção de valores mobiliários de montante reduzido.

3.13. O CESE observa que a aplicação de eventuais sanções aos intermediários financeiros, conforme prevista no artigo 17.º da proposta, é delegada nos Estados-Membros. As sanções devem ser eficazes e dissuasivas, proporcionadas e razoáveis, a fim de estabelecer um equilíbrio entre a rápida aplicação do novo sistema e a necessidade de os intermediários financeiros se adaptarem à nova abordagem regulamentar adotada pela Comissão.

3.14. O CESE recomenda um nível adequado de cooperação entre as autoridades fiscais nacionais e entre estas e a Comissão Europeia, sobretudo durante o primeiro período de aplicação, a fim de estabelecer firmemente o novo sistema num prazo razoável, garantindo o reembolso/isenção ou redução da retenção na fonte dentro do prazo especificado de 25 dias.

3.15. O CESE salienta que os dados pessoais serão tratados para efeitos de verificação da aplicação ao contribuinte da taxa de retenção na fonte correta, sublinhando a necessidade de limitar a quantidade de dados pessoais a tratar e de transmitir os dados necessários para detetar casos de subdeclaração, não declaração, fraude fiscal ou práticas fiscais abusivas, em conformidade com os requisitos do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e com o princípio da minimização dos dados, segundo o qual os dados pessoais devem ser «adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para que são tratados».

Bruxelas, 13 de dezembro de 2023.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Oliver RÖPKE