Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 73/XIII/2.ª (GOV)

Regula a troca automática de informações obrigatória relativa a decisões fiscais prévias transfronteiriças e a acordos prévios sobre preços de transferência e no domínio da fiscalidade, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2376 e a Diretiva (UE) 2016/881.

Data de admissão: 21 de abril de 2017

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administração Administrativa (5.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Tiago Tibúrcio (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Rosalina Alves (BIB) Catarina Antunes e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 8 de maio de 2017.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei (PPL) em questão, apresentada pelo Governo, procede à transposição de duas diretivas – Diretiva (UE) 2015/2376, do Conselho, de 8 de dezembro e Diretiva (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de maio – que alteram a Diretiva 2011/16/UE, relativa à troca automática obrigatória de informações no domínio da fiscalidade.

Admitindo que o planeamento fiscal internacional é utilizado, com legitimidade, para otimizar a fiscalidade empresarial, o Governo refere que se tem acentuado a transferência de lucros tributáveis para territórios com uma fiscalidade mais favorável, prejudicando as receitas fiscais dos Estados onde se realiza a atividade económica que gera os lucros.

Afirma o Governo que esta prática é amiúde suportada por acordos fiscais prévios com as administrações nacionais e que, sendo que os Estados Membros da União Europeia obrigados a garantir a conformidade desses acordos com a legislação nacional e europeia, tal não invalida que se verifique falta de transparência relativamente a esses acordos.

Tal realidade – baixo nível de tributação em alguns Estados Membros e reduzidos rendimentos para efeitos de tributação noutro Estados Membros – compromete, segundo o Governo, o mercado interno, sendo assim necessário melhorar a cooperação entre administrações fiscais.

Para tal, pretende-se estatuir a troca automática obrigatória de informações no âmbito de acordos fiscais prévios transfronteiriços e de acordos prévios de preços de transferência com todos os outros Estados Membros. Esta abordagem sistemática e vinculativa permitirá, entende o Governo, que qualquer Estado Membro reaja da forma que repute necessária.

Por outro lado, visa o Governo alargar o âmbito da troca automática obrigatória de informações às declarações por país, permitindo aos Estados Membros e outras jurisdições o acesso a um conjunto de informações sobre entidades integradas em empresas multinacionais, estatuindo a lei quais as entidades sujeitas e quais as informações objeto deste regime. Com a adoção destas normas pretende-se levar as multinacionais a liquidar os seus impostos no país em que são gerados os lucros.

Para concretizar estes objetivos, a proposta de lei comporta diversas alterações legislativas e um novo regime em anexo à iniciativa.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e 205.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento estabelece que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que "*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas*". Dispõe ainda, no n.º 2, que "*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*". Não obstante, a iniciativa não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado ou de quaisquer outros contributos resultantes de eventuais consultas promovidas; antes indica, no final da exposição de motivos, as entidades que o Governo entende que devem ser ouvidas em sede do procedimento legislativo a decorrer na Assembleia da República.

Menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 30 de março de 2017 e, para efeitos do n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, vem subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

A proposta de lei, que deu entrada em 20 de abril do corrente ano, foi admitida e anunciada em 21 abril, tendo baixado nesta mesma data, na generalidade, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª). A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do próximo dia 11 de maio - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 42, de 26 de abril de 2017.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada por "lei formulário", contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, devem ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão.

Assim, assinala-se, antes de mais, que a presente iniciativa, que «Regula a troca automática de informações obrigatória relativa a decisões fiscais prévias transfronteiriças e a acordos prévios sobre preços de transferência e no domínio da fiscalidade, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2376 e a Diretiva (UE) 2016/881» apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em caso de aprovação, designadamente quanto à identificação das diretivas cuja transposição se promove e ainda para fazer menção expressa às alterações dos seguintes diplomas que também promove conforme consta do seu objeto: o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, o regime de comunicação de informações financeiras (RCIF), aprovado pelo artigo 239.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro; o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, "*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*". Do preceito transcrito não decorre que essas menções tenham de constar do título e o Governo já faz menção às mesmas no objeto. No entanto, as regras de legística aconselham a que, por razões informativas, o título faça, pelo menos, menção aos diplomas alterados, e, quando possível, ao número de ordem das alterações introduzidas, o que na prática se tem excecionado no caso dos códigos fiscais, por razões de segurança jurídica. Assim, no caso concreto, para não tornar demasiado extenso o título e por estar também em causa a alteração de códigos fiscais, propõe-se que se mencione expressamente os diplomas alterados, de forma sintética, não fazendo menção ao número de ordem das respetivas alterações, sugerindo-se:

"Regula a troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade, no que se refere a decisões fiscais prévias transfronteiriças e a acordos prévios sobre preços de transferência e no domínio da fiscalidade, transpondo a Diretiva (UE) 2015/2376, do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, e a Diretiva (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de maio de 2016, e altera o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio[1], o Regime Geral das Infrações Tributárias, o regime de comunicação de informações financeiras, o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, a Lei Geral Tributária, e o Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro"

[1] Cumpre referir que a alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º da proposta de lei apresenta um lapso na numeração do diploma que alterou e republicou o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, que é o Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro e não o 64/2916, tal como consta do texto.

Acresce que, em conformidade com o previsto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de alterações a Códigos - ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Nessa medida, o Governo, pese embora a iniciativa proceda à alteração de vários diplomas, apenas promove a republicação do Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, aparentemente em função da relevância das alterações que lhe são introduzidas ou da do próprio diploma que também foi republicado aquando da sua primeira alteração.

A iniciativa em apreço contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 13.º da lei formulário, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (30 de março de 2017) e as assinaturas do Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que concerne ao início de vigência, determina o artigo 17.º da proposta de lei que a entrada em vigor ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, observando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que "*Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*., pese embora a produção de efeitos ocorra a 1 de janeiro de 2017.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões face à lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O n.º 2 do artigo 1.º da Proposta de Lei n.º 73/XIII identifica os diplomas que são afetados por esta iniciativa, e que regulam presentemente esta matéria.

Em primeira instância, refira-se o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro. Este diploma veio, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, transpor a Diretiva n.º 2011/16/UE, do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, e que revoga a Diretiva n.º 77/799/CEE, do Conselho, de 19 de dezembro.

O artigo 237.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, precisa o sentido e a extensão da autorização legislativa para a transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2011/16/UE, do Conselho, de 15 de fevereiro (cooperação administrativa no domínio da fiscalidade).

Quanto ao sentido, ficou o Governo autorizado a "estabelecer as regras e os procedimentos de cooperação administrativa, tendo em vista a troca de informações previsivelmente relevantes para a administração e a execução da legislação interna respeitante a todos os impostos cobrados, excetuando o imposto sobre o valor acrescentado, direitos aduaneiros, impostos especiais de consumo abrangidos por outra legislação da União Europeia em matéria de cooperação administrativa entre Estados membros e contribuições obrigatórias para a segurança social".

Quanto à extensão, a autorização incluía o estabelecimento das "regras e (d)os procedimentos da troca de informações a pedido, automática e espontânea"; "(d)as regras e (d)os procedimentos relativos a outras formas de cooperação administrativa, que abrangem a presença em território nacional de funcionários de outros Estados membros para participar em ações de investigação e controlos simultâneos; "(d)as regras e (s)os procedimentos relativos à notificação administrativa; a definição das "regras que regem a cooperação administrativa no domínio da divulgação de informações e de documentos e respetivos limites e obrigações"; e das "regras relativas à confidencialidade e proteção de dados no âmbito da troca de informações".

Realce-se ainda que o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, dada a ausência de disposições, em especial na Lei Geral Tributária, que definissem, de forma expressa, o âmbito dos poderes e deveres da Autoridade Tributária e Aduaneira no exercício da atividade de recolha e transmissão de dados, procedeu a uma extensão do respetivo âmbito de aplicação, com as necessárias adaptações, a todos os instrumentos internacionais, de caráter bilateral ou multilateral, em matéria de cooperação administrativa. A este respeito, veja-se, por exemplo, entre muitos outros, o artigo 14.º deste diploma, onde se definem um conjunto de obrigações da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Quanto ao Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro, que veio alterar o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, foi aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 188.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que regula a troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade e prevê regras de comunicação e de diligência pelas instituições financeiras relativamente a contas financeiras, transpondo a Diretiva n.º 2014/107/UE, do Conselho, de 9 de dezembro, que altera a Diretiva n.º 2011/16/UE, de 15 de fevereiro.

Com este último Decreto-Lei, pretendeu-se promover um maior alargamento no acesso e troca automática de informações para finalidades fiscais; regulamentar a diligência devida e a comunicação de informações à AT e o respetivo regime sancionatório; estabelecer novas regras sobre a obrigatoriedade de cumprimento das normas de comunicação e diligência devida em relação a contas financeiras qualificáveis como sujeitas a comunicação de titulares ou beneficiários residentes noutros Estados-Membros da UE ou em outras jurisdições participantes.

Em termos de enquadramento legal nacional, importa também referir o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, que "reforça as garantias do contribuinte e a simplificação processual, reformula a organização judiciária tributária e estabelece um novo regime geral para as infrações tributárias".

O Regime Geral das Infrações Tributárias trata expressamente desta matéria nos artigos 117.º (Falta ou atraso na apresentação ou exibição de documentos ou de declarações e de comunicações) e 119.º-B (Incumprimento das regras de comunicação e diligência devida a aplicar pelas instituições financeiras).

Com relevância para esta matéria, e sobre o qual existe uma proposta de alteração na iniciativa em apreço, refira-se o Regime de comunicação de informações financeiras (RCIF), aprovado pelo artigo 239.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (Código de IRC).

O RCIF estabeleceu as obrigações das instituições financeiras em matéria de identificação de determinadas contas e de comunicação de informações à Autoridade Tributária e Aduaneira ("AT"). Este regime visou reforçar e assegurar as condições para a aplicação dos mecanismos de cooperação internacional e de combate à evasão fiscal previstos na Convenção entre Portugal e os EUA e no *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).

Finalmente, releva para o enquadramento legal da matéria a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, nomeadamente através do artigo 121.ª-A (Informação financeira e fiscal de grupos multinacionais).

Vale ainda a pena realçar a aprovação da Resolução da Assembleia da República Número 118 /2016, de 27 de junho, que "Recomenda ao Governo a adoção de medidas para troca automática de informações fiscais e prevenção do branqueamento de capitais no quadro da transposição de diretivas comunitárias".

Esta resolução, que contou com os votos favoráveis do PSD, PS, CDS-PP e PAN e a abstenção do BE, PCP e PEV, recomendou ao Governo que procedesse à transposição, até 31 de dezembro de 2016: a) da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão; b) da Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (cuja transposição se visa com a proposta de lei *sub judice*).

Consultada a Base de Dados da Atividade Parlamentar da Assembleia da República, não foram identificadas quaisquer outras iniciativas de relevo sobre a matéria objeto da Proposta da Lei n.º 73/XIII.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

A FISCALIDADE como instrumento de recuperação económica. Coord. Sónia Monteiro, Suzana Costa, Liliana Pereira. Porto: Vida Económica, 2011. 494 p. ISBN 978-972-788-401-8. Cota: 24 - 237/2011

Resumo: Este livro contém as comunicações apresentadas na 1.ª Conferência Internacional de Fiscalidade da ESG/IPCA e artigos de autores convidados, especialistas nesta a temática.

Com esta obra, os autores/coordenadores, visam "promover o debate e reflexão do papel da Fiscalidade e da Justiça Tributária como instrumentos de política económico-social e o seu papel num contexto de crise económica, assim como apresentar e discutir as medidas fiscais adotadas em Portugal e noutros Estados membros da UE para responder à crise e promover a recuperação económica."

AZEVEDO, Maria Eduarda - A elisão fiscal internacional e os paraísos fiscais. **Ciência e Técnica Fiscal**. Lisboa. ISSN 0870-340X. Nº 432 (Jan./Jun. 2014), p. 23-71. Cota: RP-160

Resumo: A autora analisa o problema da conexão entre a evasão fiscal internacional e os paraísos fiscais, através de uma análise cuidada e compreensiva, tendo em consideração a globalização das economias, um fenómeno incontornável. Apresenta o alcance e as consequências da elisão fiscal internacional e o conceito de paraíso fiscal, bem como os seus principais instrumentos.

COMPRENDRE LA fiscalité. **Problèmes économiques**. Paris. ISSN 0032-9304. Nº 9 (Mars 2016), p. 112. Cota: RE-3.1

Resumo: Este número da revista Problèmes économiques: Hors-série é inteiramente dedicado à questão da fiscalidade. Destacamos o primeiro capítulo "L'État et sa fiscalité", no qual os autores começam por analisar os principais elementos teóricos da política fiscal – objetivos, restrições – e lançam ideias sobre a sua aplicação prática. Salientamos ainda o último capítulo dedicado ao futuro, "La fiscalité demain", no qual os autores examinam as principais questões fiscais do nosso tempo, tais como a tributação internacional, a evasão fiscal, a tributação corporativa e apresentam alguns elementos sobre o futuro da tributação.

FERREIRA, Helena Baptista – Novo standard sobre a troca de informações: a troca automática de informações obrigatória. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. Ano 8, nº 4 (2015), p. 165-189. Cota: RP-545

Resumo: De acordo com a autora, "a cooperação internacional em matéria fiscal assume um lugar de destaque no atual contexto económico. Através da troca automática de informações, os Estados, entre outros aspetos, atuam de forma mais eficaz no âmbito da prevenção da evasão fiscal. Perante o problema da fraude fiscal, o G20, na sequência da crise financeira mundial, nomeou o Fórum Global para trabalhar na garantia da integridade do sistema financeiro através da implementação uniforme de um standard internacional sobre transparência e troca de informações em matéria fiscal. Neste sentido a OCDE desenvolveu um novo standard sobre troca automática de informações."

Considerando esta evolução do padrão sobre transparência e troca de informações para efeitos fiscais, a autora analisa "a temática da troca automática de informações de contas financeiras em três planos: troca de informações no âmbito do *Foreign Account Tax Compliance Act* – FATCA; troca de informações no plano internacional, nomeadamente no âmbito do Acordo Multilateral das Autoridades Competentes para a Troca Automática de Informações de Contas Financeiras (MCAA); e troca de informações no plano comunitário (i.e., Diretiva 2014/107 de 9 de dezembro, do Conselho)."

OCDE **– Combate à erosão da base tributária e à transferência de lucros** [Em linha]. Paris: OCDE, 2013. [Consult. 3 maio 2017]. Disponível na Intranet da AR:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/ipac.jsp?session=14938F8060U44.197646&profile=bar&uri=link=3100027~!394641~!3100024~!3100022&aspect=basic_search&menu=search&ri=2&source=~!bar&term=Combate+%C3%A0+eros%C3%A3o+da+base+tribut%C3%A1ria+e+%C3%A0+transfer%C3%AAncia+de+lucros&index=ALTITLE>. ISBN 978-92-64-20124-8

Resumo: "A erosão da base tributária constitui um grave risco à receita, à soberania e à equidade fiscais de muitos países. Embora essa prática possa afetar o erário nacional de diversas maneiras, a transferência de lucros é uma das mais comuns. Esse relatório apresenta os estudos e dados de domínio público disponíveis com relação à existência e à magnitude da problemática da erosão da base tributária e da transferência de lucros, apresenta também um panorama dos desenvolvimentos globais que podem ter impacto na tributação de pessoas jurídicas e delineia os princípios que norteiam a tributação das atividades transnacionais e as oportunidades de erosão da base tributária e de transferência de lucros que possam daí advir. O relatório conclui que as regras atuais oferecem possibilidades de aumentar os lucros, associando-os a disposições legais, direitos e obrigações intangíveis, bem como de transferir riscos legalmente no interior do grupo, o que, por conseguinte, reduz a parcela dos lucros associados a operações concretas. O relatório recomenda desenvolver um plano de ação de alcance mundial para abordar a problemática da erosão da base tributária e a transferência de lucros." [Nota do ed.]

OECD – **Transfer pricing documentation and country-by-country reporting, Action 13** [Em linha] : **2015 Final Report**. Paris: OECD, 2015. [Consult. 3 maio 2017]. Disponível em WWW:<URL: http://www.oecd-

ilibrary.org/taxation/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report_9789264241480-en>. ISBN 978-92-64-24148-0

Resumo: Este relatório contém normas revistas para a documentação de preços de transferência, incluindo um ficheiro mestre, um ficheiro local e um modelo para relatórios por país, respeitante às receitas, lucros, impostos pagos e determinadas medidas relacionadas com a atividade económica. A abordagem normalizada proposta exigirá que os contribuintes articulem posições de preços de transferência consistentes e fornecerá às administrações tributárias informações úteis para avaliar preços de transferência e outros riscos BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), tomar medidas sobre os recursos de auditoria, aferir onde podem ser implementados de forma mais eficaz e fornecer informações para iniciar e dirigir inquéritos de auditoria. Os relatórios por país serão divulgados através de um mecanismo automático de troca entre governos.

O modelo de implementação incluído neste relatório estabelece diretrizes para garantir que os relatórios são fornecidos em tempo oportuno, que a confidencialidade é preservada e que a informação é usada adequadamente, incluindo legislação modelo e *Competent Authority Agreements* instituindo a base para o intercâmbio de relatórios entre governos.

RIBEIRO, João Sérgio – Cooperação e troca de informações entre administrações fiscais: o caso português. In **III Congresso de Direito Fiscal**. Porto: Vida Económica, 2013. ISBN 978-972-788-846-7. p. 231-244. Cota: 12.06.3 - 179/2014

Resumo: Neste texto, o autor analisa os "instrumentos internacionais e de direito interno que têm em vista lidar com a matéria da troca de informações e assistência mútua." No âmbito dos instrumentos internacionais, são abordadas as Convenções sobre Dupla Tributação (ADT), os Acordos sobre Troca de Informações em Matéria Fiscal (ATI) e as Convenções Multilaterais que incluem disposições sobre assistência administrativa ou Convenções dirigidas especificamente à assistência administrativa mútua. No plano interno, são analisadas as algumas diretivas e regulamentos comunitários transpostos para o direito interno.

RIBEIRO, João Sérgio – Tributação das sociedades de acordo com uma base comum consolidada na União Europeia. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier**. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-4901-4. Vol. 1, p. 725-742. Cota: 12.06.6 – 148/2013(1)
Resumo: Neste artigo, é feita uma análise da tributação de base comum consolidada, dando conta da evolução desta até ser recentemente apresentada sob a forma de proposta de diretiva da Comissão. Esta reflexão sobre o tema sublinha o efeito negativo da descoordenação ao nível da tributação das sociedades no espaço da UE. São referidas as várias soluções, com destaque especial para o método da tributação comum consolidada e os reflexos que apresenta na referida proposta de diretiva. Faz-se ainda uma comparação com a experiência americana do método de fracionamento global segundo uma fórmula de fatores de repartição objetivos, que os autores consideram que constituiu a principal fonte de inspiração que deu origem à tributação de acordo com uma base comum consolidada.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A presente proposta transpõe para o direito nacional matéria constante das mais recentes iniciativas legislativas europeias na área da fiscalidade e combate à fraude e evasão fiscal: a Diretiva (UE) n.º 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro, que altera a Diretiva 2011/16/UE, no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade e a Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio, que altera a Diretiva 2011/16/UE, no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade.

Estas iniciativas adotam propostas suscitadas pelo trabalho desenvolvido ao nível da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), o qual culminou em 2013 com a publicação de um plano de ação contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros, conhecido pelas siglas BEPS ("Base Erosion and Profit Shifting"). Deste plano surgiu um pacote de iniciativas para alterar as regras fiscais vigentes a nível internacional, as quais foram aprovadas no final de 2015 pelos líderes do G20. O objetivo último deverá ser uma igualdade de condições de concorrência a nível mundial, de modo a contrariar os desequilíbrios que possam ser provocados por planeamento fiscal agressivo da parte dos agentes económicos, assim como responder a práticas de "dumping fiscal" por parte de alguns países.

Em concreto o BEPS propõe 15 ações nas seguintes áreas:

- Desafios de fiscalidade da economia digital, nomeadamente nas dificuldades de aplicação das regras fiscais internacionais existentes às transações económicas e comerciais realizadas on-line;
- Recomendações e propostas de provisões de acordos para neutralização das assimetrias híbridas (ex: dupla não-tarifação, dupla dedução, etc.);
- Fortalecimento das regras para sociedades de capital social maioritariamente estrangeiro (CC – Controlled Foreign Corporations);
- Redução da erosão à base tributável com base em deduções de juros e outros pagamentos financeiros, que propõe uma abordagem comum para limitar a utilização de parceiros ou empresas participadas para gerar juros que consigam uma dedução à coleta excessiva ou que gere a produção de rendimento isento ou diferido de impostos;
- Contrariar práticas fiscais prejudiciais, com vista à melhoria da transparência, incluindo o intercâmbio espontâneo voluntário de decisões relacionadas com regimes preferenciais, tais como regimes de propriedade intelectual;
- Prevenção da utilização abusiva de benefícios concedidos por acordos e tratados e recomendações para regras nacionais que evitem o abuso de disposições consagradas nos acordos e tratados;

- Prevenção da evasão do estatuto de estabelecimento permanente, nomeadamente pela utilização de estratégias para circundar a definição de estabelecimento permanente; por exemplo, através do recurso a estruturas intermediárias que funcionem por comissão;
- Alinhamento da estrutura de preços de transferência com a criação de valor, de modo a garantir, na transferência de bens intangíveis, uma justa atribuição dos ganhos aos agentes que criem os conteúdos ou que suportem uma percentagem mais elevada dos riscos;
- Metodologias para recolher e analisar dados sobre erosão da base tributável e transferência de lucros, de modo a garantir a monitorização e avaliação da eficácia das medidas tomadas, assim como o seu impacto económico;
- Regras para divulgação obrigatória de planeamento fiscal agressivo, tendo em consideração os custos administrativos para as autoridades fiscais e entidades empresariais, construindo sobre a experiência de países em que este tipo de regras existem;
- Documentação orientadora e relatórios por país sobre os preços de transferência, de modo a aumentar a transparência e de modo a ter em consideração os custos de observância das regras;
- Mecanismos mais eficazes para a resolução e arbitragem de conflitos e disputas relacionadas com acordos estabelecidos através do Procedimento de Acordo Multilateral
- Instrumento Multilateral para agilizar o processo de revisão e modificação de acordos bilaterais em matéria fiscal, de modo a acelerar a implementação das medidas previstas no acordo BEPS.

A União Europeia (UE) adotou as propostas da OCDE e assumiu um papel de liderança na aplicação de legislação deste acordo, a qual inclui, nas diretivas em apreço normas de transparência para a prestação de informações por parte dos Grupos de empresas multinacionais, assim como no âmbito da troca automática de informações em matéria fiscal.

O fundamento jurídico desta legislação são os artigos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativos às regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações, nomeadamente as disposições fiscais (artigo 113.º) e as legislativas, regulamentares e administrativas (artigo 115.º) que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado interno. Nos artigos invocados como base, o Conselho delibera por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social.

Em concreto, estas diretivas foram propostas pelas Comunicações COM(2015)135 e COM(2016)025, escrutinadas na Assembleia da República nos termos da legislação que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, da autoria da Deputada Elsa Cordeiro (PSD) e Parecer da Comissão de Assuntos Europeus da autoria do Deputado Carlos São Martinho (PSD), no caso da iniciativa remetida em março de 2015, cujo escrutínio foi dado por concluído em maio desse mesmo ano, e com relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização

Administrativa, da autoria da Deputada Hortense Martins (PS) e Parecer da Comissão de Assuntos Europeus da autoria do Deputado António Gameiro (PS), no caso da iniciativa remetida em fevereiro de 2016, cujo escrutínio foi dado por concluído em março desse mesmo ano. Não foram suscitadas questões de violação dos princípios da proporcionalidade ou subsidiariedade (Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa). A data de transposição prevista para a Diretiva (UE) n.º 2015/2376 era 31 de dezembro de 2016 e para a Diretiva (UE) 2016/881 será 5 de junho de 2017.

Mais recentemente, em 2016, foram propostas medidas para "Construir um sistema de tributação das sociedades justo, competitivo e estável para a UE", nomeadamente o pacote de iniciativas COM(2016)683, COM(2016)685, COM(2016)686 e COM(2016)687, propostas essas que implementaram a prioridade do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2016 designada por "um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada", nomeadamente novas iniciativas sobre a tributação das sociedades, conhecido como o Pacote de Inverno de Reforma da Tributação das Sociedades. Foram objeto de relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, da autoria do Deputado Eurico Brilhante Dias (PS) e Parecer da Comissão de Assuntos Europeus da autoria da Deputada Maria Luís Albuquerque (PSD), remetidos em dezembro de 2016 às instituições europeias e ao Governo, tendo-se dado o seu escrutínio por concluído. Este pacote de propostas ainda não foi aprovado, estando em discussão no Conselho, mas terão implicações sobre a matéria em apreço caso venham a ser aprovadas.

- **Enquadramento internacional**

De acordo com o site oficial Eur-Lex, que recolhe a informação sobre a transposição das diretivas europeias (fornecida pelos próprios Estados-Membros), 24 Estados-Membros tinham adotado (a 5 de maio de 2017) medidas de transposição da Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro. Segundo a mesma fonte, na mesma data, 14 Estados-Membros tinham comunicado terem tomado medidas com vista à transposição da Diretiva (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de maio.

O quadro sinóptico que se segue identifica os Estados-Membros que tomaram medidas legislativas de transposição das referidas diretivas:

Países da UE	Diretiva (UE) 2015/2376	Diretiva (UE) 2016/881
Alemanha	✓	✓
Áustria	✓	✓
Bélgica	✓	-
Bulgária	-	-

Chipre	-	-
Croácia	✓	✓
Dinamarca	✓	✓
Eslováquia	✓	✓
Eslovénia	✓	✓
Espanha	✓	✓
Estónia	✓	✓
Finlândia	✓	✓
França	✓	-
Grécia	-	-
Hungria	✓	-
Irlanda	✓	-
Itália	✓	✓
Letónia	✓	-
Lituânia	✓	-
Luxemburgo	✓	✓
Malta	✓	✓
Países Baixos	✓	-
Polónia	✓	✓
Portugal	-	-
República Checa	✓	-
Roménia	✓	-
Reino Unido	✓	-
Suécia	✓	✓

A título de exemplo, referem-se as medidas legislativas de transposição para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França, Itália, Luxemburgo e Irlanda.

ESPANHA

As normas das Diretivas (UE) 2015/2376 e 2016/881, do Conselho, encontram-se transpostas pelos seguintes instrumentos normativos:

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, *General Tributaria*, nomeadamente na *Disposición adicional vigésimo segunda,* que prevê as obrigações de comunicação e diligência relativas às contas financeiras em matéria de assistência mútua.

Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.

Orden HFP/1978/2016, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 231 de Declaración de información país por país.

Importa também fazer alusão ao *Real Decreto 1021/2015, de 13 de noviembre, por el que se establece la obligación de identificar la residencia fiscal de las personas que ostenten la titularidad o el control de determinadas cuentas financieras y de informar.*

FRANÇA

A transposição da Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro, é feita pelos artigos L. 114 e 114 A do *livre des procédures fiscales*. O artigo L114 determina que a Administração Fiscal pode trocar informação com as administrações financeiras regionais e locais da República francesa com um regime fiscal específico, bem como com os Estados com os quais a França tenha um acordo de assistência administrativa com vista a combater contra a fraude e evasões fiscais. O artigo L114 A determina que a Administração fiscal comunique às administrações dos outros Estados Membros da UE as informações com vista à aplicação da legislação fiscal.

Quanto à Diretiva (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de maio, o seu prazo de transposição termina a 5 de junho de 2017, não tendo a França ainda procedido à sua concretização, conforme se pode ver no site da Eur-Lex ou Legifrance.

ITÁLIA

A transposição da Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro, para o ordenamento jurídico italiano foi concretizada recentemente, através do *Decreto Legislativo 15 marzo 2017, n. 32*, *Attuazione della direttiva (UE) 2015/2376 recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.*

Quanto à transposição da Diretiva (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de maio, esta foi concretizada pelo Decreto *23 febbraio 2017 Attuazione dell'articolo 1, commi 145 e 146 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e*

della direttiva 2016/881/UE del Consiglio, del 25 maggio 2016, recante modifica della direttiva 2011/16/UE, per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.

LUXEMBURGO

No ordenamento jurídico do Luxemburgo, a transposição das Diretivas 2015/2376 e 2016/881 foi operada pelos seguintes diplomas:

Loi du 23 juillet 2016 portant transposition de la directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et portant modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales.

IRLANDA

De acordo com o site Eur-Lex, a transposição da Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, foi feita pelo *S.I. No. 619/2016 - European Union (Administrative Cooperation in the Field of Taxation) (Amendment) Regulations* 2016, que altera a *S.I. No. 549/2012 - European Union (Administrative Cooperation in the Field of Taxation) Regulations* 2012.

Organizações Internacionais

Conforme se refere na exposição de motivos na Proposta de Lei n.º 73/XIII, o enquadramento desta matéria em termos da UE acompanhou os desenvolvimentos internacionais a nível da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), destinados a prevenir a erosão da base tributável e a transferência de lucros (BEPS).

Na mesma exposição, refere-se que "o estabelecimento de um mecanismo de cooperação administrativa mútua mais ampla, quer com outros Estados-Membros da União Europeia, quer com outras jurisdições participantes, com os quais Portugal deva efetuar a troca automática obrigatória de declarações por país, no âmbito do Acordo Multilateral das Autoridades Competentes para a Troca de Relatórios por País[2], celebrado

[2] Assinado a 27 de janeiro de 2016 por 31 países: África do Sul, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Liechtenstein, Luxemburgo,

ao abrigo da Convenção relativa à Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal, adotada em Estrasburgo, em 25 de janeiro de 1988, conforme revista pelo Protocolo de Revisão à Convenção relativa à Assistência Mútua em Matéria Fiscal, adotado em Paris, em 27 de maio de 2010, constitui, portanto, o fundamento essencial da disciplina que se pretende consagrar na presente lei."

Com este enquadramento legal, visa-se "alcançar uma maior transparência, bem como incentivar os grupos de empresas multinacionais a não adotarem determinadas práticas e a liquidarem os seus impostos no país em que os lucros são gerados". Deste modo, o reforço da transparência constitui "um elemento essencial para combater a erosão da base tributável e a transferência de lucros".

Conclui a exposição de motivos citada que "das normas para a prestação de informações por parte de grupos de empresas multinacionais, no âmbito da Ação 13 do Plano contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros («Plano de Ação BEPS»), constam o ficheiro principal, o ficheiro local, e a declaração por país. Pelo que, no âmbito da presente disciplina, deverão ser tomadas em consideração as normas da OCDE".

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, as seguintes iniciativas:

Projeto de Lei n.º 204/XIII/1.ª (BE) - Define o conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código do IRC

Projeto de Lei n.º 256/XIII/1.ª (PCP) - Define os termos em que qualquer sociedade é considerada residente para efeitos tributários, assegurando que os seus rendimentos são tributados em Portugal

Projeto de Lei n.º 260/XIII/1.ª (PCP) - Altera as condições em que um país, região ou território pode ser considerado regime fiscal claramente mais favorável

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foi identificada, neste momento, qualquer petição sobre matéria idêntica.

Malásia, México, Nigéria, Noruega, Países-Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Eslováquia, Suécia e Suíça.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Em 24 de abril de 2017, o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Os pareceres enviados à Assembleia da República serão disponibilizados para consulta na página da Internet desta iniciativa.

- **Consultas facultativas**

Poderá ser pertinente ponderar a audição, em sede de especialidade, do Governo e da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Face à informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.