REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

*Por determinação de Sua Excelência o Presidente da A.R.* DAPLEN e SEC. MESA

9-06-2017

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 577738
Classificação
06/02/03/___/___/
Data
09/06/2017

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Presidente da Assembleia da República
Dra. Maria José Ribeiro

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|---|---|---|---|
| | | Nº: 2132<br>ENT.: 4741<br>PROC. Nº: | 09/06/2016 |

ASSUNTO: RESPOSTA À PERGUNTA N.º 4382/XIII/2.ª - ADITAMENTO

Em aditamento ao n/ofício n.º 2106, datado de 08 de junho, encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de, conforme solicitado pelo Gabinete do Senhor Ministro das Finanças, reenviar a resposta à pergunta mencionada em epígrafe.

Solicita-se que a mesma seja publicada no sítio da internet da Assembleia da República, mantendo-se a confidencialidade dos anexos que acompanhavam a mesma aquando do seu envio.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Nuno Araújo

Nuno Araújo

Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares
Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 213 920 500/06 FAX +351 213 920 515 EMAIL gabinete.seap@seap.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

07. JUN 17 0179

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares
Eng. Nuno Araújo

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|---|---|---|---|
| 2041 | 01-06-2017 | ENT.: 3566<br>PROC. N.º: 5.4 | |

**ASSUNTO:** Pergunta n.º 4382/XIII/2.ª, de 1 de junho de 2017

Caro Nuno Araújo,

Em referência ao V/ ofício n.º 2041, de 1 de junho p.p., que remete a pergunta n.º 4382/XIII/2.ª, da mesma data, relativa a *Exclusão de jurisdições*, encarrega-me o Senhor Ministro das Finanças de transmitir, primeiramente, que não existe qualquer contradição entre as suas declarações e as proferidas pelo Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, pelo que, em conformidade, não se demonstram verdadeiros os considerandos relativos à pergunta parlamentar n.º 4382/XIII/2.ª, designadamente por corresponderem a citações descontextualizadas, numa escolha cirúrgica de frases soltas com o intuito, não conseguido, de alcançar tal conclusão.

As acusações graves e infundadas que têm sido sucessivamente formuladas exigem um esclarecimento desta matéria com igual frontalidade. Não se pode, aliás, deixar de assinalar a continuada prática prosseguida por alguns partidos para desviar as atenções em relação aos sucessos alcançados pelo país no último ano e meio.

Neste caso específico, é claro o que está em causa: o Governo procedeu à revisão da lista constante da Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro. Ainda que os trabalhos conducentes à revisão tenham sido realizados com a participação da Autoridade Tributária e Aduaneira, envolvendo, assim, os serviços da Administração Pública, a responsabilidade pela decisão da revisão é do Governo, que decidiu trilhar o caminho do combate à fraude e evasão fiscal através da troca efetiva de informações com os outros países.

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

**Sobre a (não existente) divergência entre as declarações do MF e do SEAF**

O Senhor Ministro das Finanças referiu na COFMA que

*"a retirada de países dessa lista é uma ação coordenada com a AT"*,
reforçando que *"a Autoridade Tributária foi ouvida"*,

tendo sido concluído que

*"a análise que foi feita dessas jurisdições levou à conclusão de que elas estariam em condições, estavam em condições, de cumprir essa saída da lista"*.

O Senhor SEAF referiu exatamente o mesmo no Parlamento Europeu, ou seja, que o trabalho de revisão da lista tinha sido efetuado em articulação com a Autoridade Tributária e Aduaneira. Sendo confrontado com a estranha tese de que um parecer prévio formal seria legalmente exigido, o Senhor SEAF esclareceu adicionalmente que, no que respeita à versão final do projeto de portaria, não existe necessidade de parecer formal por escrito, pelo que o mesmo não foi solicitado:

*"Se eu mandei o projeto de portaria concluído para parecer do Centro de Estudos Fiscais e este produziu um documento sobre o projeto de portaria, a minha resposta é não, não foi assim que se fez nem na minha leitura é isso que a lei obriga"*.

Na verdade, o único elemento que o Senhor SEAF confirmou não existir foi o parecer sobre "o projeto de portaria concluído", sendo que há uma evidente diferença entre informações, pareceres, colaboração em reuniões e outras formas possíveis de participação da AT no processo de decisão. Tanto o Senhor Ministro como o Senhor SEAF confirmaram a participação da AT nesse processo.

Este esclarecimento adicional do Senhor SEAF justificou-se por ter sido confrontado com uma alegação que carece de qualquer sustentação. Com efeito, a lei não estabelece qualquer obrigatoriedade de parecer, sendo, com efeito, totalmente destituída de fundamento a afirmação de que foi preterido qualquer procedimento legalmente necessário. A participação da AT inseriu-se naquele que é o processo corrente, seguido pelo Governo, na preparação de decisões similares. Tendo sido repetidamente aludido o artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária, convidamos os requerentes a identificarem no mesmo qualquer referência a pareceres da Autoridade Tributária ou a retratarem-se das numerosas afirmações públicas entretanto produzidas.

**Sobre a posição da AT relativamente à lista prevista no artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária**

Sobre a aplicação dos critérios previstos no artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária, citamos o entendimento que foi transmitido por escrito pela Autoridade Tributária e Aduaneira ao anterior Governo:

*"a inclusão de uma jurisdição na mencionada lista portuguesa resulta de uma ponderação global dos critérios mencionados no ponto anterior* [critérios elencados no n.º 2 do artigo 63.º-D], *e que portanto o facto de constar da referida lista não pode, de modo algum, ser, por si só, considerado como implicando a qualificação dessa jurisdição como não cooperante".*

Ou seja, a Administração defende (pelo menos desde o anterior Governo) que os critérios do artigo 63.º-D são indicativos, podendo ser considerados critérios adicionais ou podendo ser tomada uma decisão apenas com base num incumprimento grave de algum deles.

A Autoridade Tributária e Aduaneira terminou a sua informação ao anterior Governo concluindo ser

*"adequada a ponderação de conveniência de revisão e atualização da lista portuguesa dos países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiadas, constante da Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro, e alterada de acordo com a Portaria n.º 292/2011, de 8 de novembro, tendo em consideração os desenvolvimentos recentes e os resultados das avaliações do Fórum Global".*

O atual Governo, partindo destas informações escritas da Autoridade Tributária e Aduaneira (que mereceu mero despacho de "visto" do anterior Governo), analisou os resultados das avaliações do Fórum Global (OCDE), reuniu com os serviços e preparou:

a) A retirada daquela lista de jurisdições que tivessem uma avaliação favorável pelas instâncias internacionais, com as quais Portugal tivesse instrumentos de troca de informações fiscais e em relação às quais não existisse registo de falta de cooperação, passando a promover ativamente a troca de informações com essas mesmas jurisdições;

b) A criação, na lei do Orçamento do Estado para 2017, de normas anti abuso aplicáveis aos países que, embora não constando da mencionada lista, preenchessem o critério previso na alínea a) do n.º 2 do artigo 63.º-D da LGT.

**Sobre a (não) obrigatoriedade de pedidos de saída da lista**

Importa assinalar que o texto da pergunta substitui a fantasia acerca da necessidade de parecer prévio obrigatório por parte da AT, por uma nova alegação igualmente infundada. Refere a pergunta uma suposta necessidade de pedido formal da jurisdição em causa a preceder a sua retirada da lista. Tal como a alegação anterior, esta leitura não parece encontrar correspondência legal.

Com efeito, a lei dispõe apenas que essas jurisdições "podem" fazer o pedido:

*"Os países, territórios ou regiões que constem da lista mencionada no n.º 1 podem solicitar ao membro do Governo responsável pela área das finanças um pedido de revisão do respetivo enquadramento na lista prevista no n.º 1, com base, nomeadamente, no não preenchimento dos critérios previstos no n.º 2"*

(artigo 63º-D n.º 3 da LGT)

Tal não preclude o poder-dever a que o Governo está vinculado no sentido de rever regularmente a lista consoante a evolução registada nos vários países: seja no sentido de incluir novos países, seja no sentido de retirar aqueles que façam progressos assinaláveis na sua cooperação a nível fiscal com Portugal.

Assinale-se que a interpretação sustentada na pergunta, além de não ter qualquer apoio no texto da lei, conduziria à absurda conclusão de que, no exercício dos seus poderes regulamentares fiscais, um Estado soberano estaria limitado pela iniciativa de um Estado ou jurisdição estrangeiros.

Ainda assim, tal questão não se coloca, tendo sido formulados por via diplomática pedidos de saída da lista de todos os países em causa.

O Ministério das Finanças recebe, aliás, designadamente por via diplomática, diversos pedidos de jurisdições para saírem da lista constante da Portaria n.º 150/2004, na medida em que a lista em vigor no nosso país é bastante mais extensa do que as listas impostas pela generalidade dos Estados Membros da União Europeia:

- Portugal (87 países e jurisdições, mais um número indeterminado de ilhas no Pacífico);
- Bélgica (26 países e jurisdições);
- Bulgária (49 países e jurisdições);
- Croácia (50 países e jurisdições);
- Eslovénia (19 países e jurisdições);
- Espanha (33 países e jurisdições);
- Finlândia (15 países e jurisdições);
- França (6 países e jurisdições);
- Grécia (57 países e jurisdições);
- Letónia (45 países e jurisdições);
- Lituânia (57 países e jurisdições);
- Polónia (31 países e jurisdições);
- 16 Estados membros não têm lista (Áustria, Alemanha, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Estónia, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia).

**Sobre a documentação solicitada**

Em fevereiro de 2015, a Autoridade Tributária e Aduaneira emitiu um parecer sobre a eventual retirada do Uruguai da lista constante da Portaria n.º 150/2004, tendo concluído que seria necessário obter um conjunto mais vasto de informações sobre o sistema fiscal e a prática administrativa daquele país. Em março de 2015, o Fórum Global sobre a Transparência e a Troca de Informações para Efeitos Fiscais da OCDE publicou uma extensa avaliação multilateral do Uruguai, tendo concluído que o país cumpria largamente os critérios internacionais (atribuindo, aliás, àquele país a mesma avaliação atribuída a Portugal.) Acresce ainda que, em 2016, o Uruguai aderiu à Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Fiscal.

Em fevereiro de 2016, a Autoridade Tributária e Aduaneira emitiu um parecer sobre a eventual retirada de Jersey da lista constante da Portaria n.º 150/2004, tendo sido concluído que se afigurava

*"adequada a ponderação de conveniência de revisão e atualização da lista portuguesa dos países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiadas, constante da Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro, e alterada de acordo com a Portaria n.º 292/2011, de 8 de novembro, tendo em consideração, nomeadamente, os desenvolvimentos recentes e os resultados das avaliações do Fórum Global."*

Isto é, a Autoridade Tributária e Aduaneira voltou a pugnar (tal como havia transmitido ao Governo anterior) por uma revisão global da lista à luz das avaliações do Fórum Global da OCDE.

Uma vez que os mencionados pareceres citam comunicações diplomáticas, protegidas por um dever de reserva no contexto das relações internacionais, coloca-se à consideração da Assembleia da República a adoção dos procedimentos adequados.

Assim, na sequência de diversos pareceres da Autoridade Tributária e Aduaneira que apontavam no sentido de uma revisão da lista constante da Portaria n.º 150/2004 à luz dos desenvolvimentos da OCDE neste domínio, o Governo adotou a seguinte abordagem:

a) Revisão da lista constante da Portaria n.º 150/2004 tendo apenas sido excluídas jurisdições que preenchessem as seguintes condições: i) Portugal dispor de um instrumento de troca de informações (CDT, ATI ou Convenção Multilateral) com cada um deles; ii) terem sido avaliados pelo Fórum Global da OCDE como "*Compliant*" ou "*Largely Compliant*"; iii) inexistirem informações da AT sobre obstáculos significativos e não justificados à luz do standard internacional à prestação de informações.

b) Propor no Orçamento de Estado para 2017 (o que veio a ser aprovado) que passassem a ser considerados como "*países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiada, claramente mais favoráveis*" todos os países com baixa tributação, independentemente de constarem ou não daquela portaria, passando a ficar sujeitos a conjunto de normas fiscais anti-abuso. Este novo mecanismo confere flexibilidade suficiente ao alargar o perímetro de normas anti concorrência fiscal prejudicial a operações que envolvam jurisdições não listadas, garantindo-se assim que a sua eliminação não desconsidera as operações que as envolvam e que se caracterizem como planeamento fiscal abusivo. Dito de outro modo, para as jurisdições que apenas preenchessem o critério

da baixa tributação, mas que se revelassem cooperantes, foi criada uma alternativa: em vez da sua inclusão da lista aprovada por portaria, passou a ser-lhes automaticamente aplicável um conjunto delimitado de normas anti-abuso.

Deste modo, embora considerando os critérios indicativos enunciados no artigo 63.º-D da Lei Geral Tributária, foi adotado um critério procedimental ainda mais exigente, no sentido de obrigar/condicionar a uma avaliação internacional favorável pela OCDE da conduta daquele país em matéria de transparência e troca de informações fiscais. E, de modo ainda mais exigente, mesmo às jurisdições retiradas daquela lista, são agora aplicadas normas anti-abuso em relação a todos os países que preencham o critério de baixa tributação previsto no artigo 63.º-D (alteração adotada no OE2017).

Todo este procedimento – tanto a definição dos critérios como a aferição do seu cumprimento pelos países e territórios em causa – contou com a participação da AT.

**Sobre a motivação para rever a lista**

Um conjunto de fatores levaram o Governo a iniciar o processo de revisão da lista em causa:

1) É mais importante para o combate à fraude e à evasão fiscal o acesso a informação financeira e fiscal disponibilizada por outras jurisdições do que a presença dessas jurisdições na lista. Na verdade, não existe controlo efetivo de transferências ou acumulações de valores em offshores se o movimento for feito recorrendo a um terceiro país. A troca de informações é aqui o meio eficaz.

2) Em casos como o da presença de relações especiais com entidades que operem em territórios de tributação privilegiada, ainda que cooperantes, o novo mecanismo previsto no artigo 63º-D da LGT, na sua nova redação, permite a tributação efetiva de rendimento gerado em Portugal sem recurso ao mecanismo da lista.

3) As jurisdições estrangeiras estão geralmente pouco disponíveis para cooperar com países que as colocam numa lista de jurisdições não cooperantes. A presença na lista, naqueles casos em que há efetivo cumprimento das obrigações de troca de informações, pode tornar-se um obstáculo à descoberta de elementos que permitem a efetiva tributação de rendimento oculto.

4) Há assim que, progressivamente, restringir a lista às jurisdições não cooperantes, em que a troca de informações não se afigura eficaz.

5) A dimensão da lista (ver a comparação *supra*) coloca dificuldades diplomáticas a Portugal, bem como dificuldades às empresas portuguesas com relações económicas legítimas com esses territórios e a cidadãos que aí residem.

O artigo 63.º-D determina a aplicação de um conjunto de normas anti abuso, que visam abranger duas situações conceptualmente distintas (sem prejuízo de em diversos "paraísos fiscais" se verificarem ambas):

a) Jurisdições com tributação anormalmente baixa, em relação às quais é necessário prevenir desvios das bases tributáveis no quadro de esquemas de planeamento fiscal;

b) Jurisdições não cooperantes, em relação às quais às quais é necessário prevenir a ocultação de patrimónios e de rendimentos.

As jurisdições que simultaneamente tenham uma tributação anormalmente baixa (critérios da alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 63.º-D) e não cooperem com Portugal (critério da alínea d) do n.º 2 do artigo 63.º-D) devem obrigatoriamente constar da lista aprovada pelo Governo. E, a tais jurisdições, são aplicadas as normas anti abuso destinadas a prevenir aquelas duas situações distintas.

As jurisdições que tenham uma tributação anormalmente baixa mas cooperem com Portugal (critério do n.º 5 do artigo 63.º-D) não constam necessariamente da lista aprovada pelo Governo mas são automaticamente aplicadas as normas anti abuso para prevenir o desvio das bases tributáveis no quadro de esquemas de planeamento fiscal.

A saída de um país da lista prevista no artigo 63.º-D não determina o fim da sujeição de eventuais transferências a um especial controlo bancário. Para esse efeito, vigora a lista de "offshores" aprovada pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2016, a qual é bastante mais lata e inclui todos os territórios recentemente excluídos do âmbito do artigo 63.º-D. Isto é, a retirada dos países cooperantes da lista aprovada por portaria não só permite uma troca mais efetiva de informações, como não coloca em causa um especial controlo das transferências para tais países.

Na perspetiva da prevenção e combate à fraude e evasão fiscais, é muito mais relevante existir uma troca efetiva de informações, que permita na prática conhecer o património e os rendimentos outrora ocultos, do que inviabilizar tal troca de informações e confiar meramente na comunicação de transferências. Num mundo globalizado e, em especial, numa Europa em que não existem fronteiras financeiras, é bastante limitado o controlo que possa ser exercido apenas com base no reporte das instituições financeiras a operar em Portugal.

Não retirar da lista jurisdições cooperantes equivaleria a prescindir de uma troca efetiva de informações financeiras e fiscais com aqueles países, ficando a Autoridade Tributária apenas com uma informação muito parcelar em relação às transferências efetuadas diretamente através de Portugal para aquelas jurisdições. Sem uma troca efetiva de informações, tal como preconizado por este Governo em linha com a OCDE, serão dificilmente controláveis os fluxos financeiros para "offshore" quando triangulados através de qualquer outro Estado. Este é o caminho seguido, aliás, a nível europeu conforme demonstrado pelo facto de os demais Estados terem listas bastante mais reduzidas.

Neste contexto, o Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais lançou – em audição no Parlamento Europeu – a sugestão de que fosse criado um mecanismo europeu de registo e comunicação de transferências para "offshores", dando às autoridades tributárias acesso às transferências para tais jurisdições efetuadas através de outros Estados-Membros.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

André Moz Caldas

*Anexos: Informação n.os 91/2015 e 42/2016*

*C/C: Gab SEAF*