

## Projeto de Resolução n.º 317/XIII/1ª

Recomenda o reforço e o aprofundamento da coordenação e ação europeia em matéria de transparência no domínio da fiscalidade e nas transações financeiras

### Exposição de Motivos

A prossecução de uma sociedade mais justa, fundada num quadro exigente de direitos, liberdades e garantias com raiz nos princípios e valores democráticos e que promova a igualdade de oportunidades entre cidadãos, empresas e territórios, impõe um elevado grau de transparência e escrutínio de governos e cidadãos. Estes princípios aplicam-se por definição às opções de política dos eleitos, por maioria de razão quando têm de ser concebidas num contexto de restrições de receitas e despesas.

O contributo de todos os rendimentos – capital, terra e trabalho – deve ser público e transparente, não devendo haver lugar para ocultação de rendimentos, elisão ou omissão de benefícios fiscais, ou ainda planeamento fiscal agressivo, graças ao aproveitamento da fragmentação dos quadros fiscais no mundo, e na União Europeia em particular.

Este aspeto ganha especial relevância num contexto de fortes restrições orçamentais, onde os rendimentos do trabalho têm vindo, direta ou indiretamente, por via fiscal ou ainda com reduções remuneratórias nominais ao abrigo de programas de ajustamento, a ser fortemente penalizados. Esses rendimentos que remuneram um fator com menor mobilidade do que o capital têm sustentado os sistemas de segurança social, mas também as despesas de educação e saúde, assim como o investimento público – ainda que este último também tenha sido fortemente penalizado pelas opções políticas que têm colocado o ajustamento orçamental acelerado como primeira, e às vezes única, prioridade da política económica e orçamental.

Se a justiça fiscal é sempre, em absoluto, uma prioridade política, torna-se ainda mais importante num contexto em que as restrições orçamentais – e até, nalgumas circunstâncias, a degradação dos rendimentos do trabalho e da qualidade dos serviços públicos – são especialmente sentidas pelos cidadãos.

Acresce a este último aspeto o facto de estas práticas de elisão fiscal e planeamento fiscal agressivo, utilizando diferentes jurisdições fiscais incluindo paraísos fiscais, serem especialmente executadas por empresas multinacionais, o que distorce o contexto concorrencial afetando muito particularmente as PME's que, por natureza, não têm possibilidade nem recursos para desenvolver essas práticas.

Por outro lado, é fundamental perceber que não é possível assegurar a transparência fiscal com medidas unicamente nacionais: a ação tem de ser global ou, no mínimo, europeia.

Na UE é fundamental garantir a troca automática de informações – e já não espontânea ou a pedido, como foi o caso até há pouco tempo – entre os seus Estados-membros sobre os benefícios fiscais preferenciais que concedem a empresas, o reporte país a país por parte das multinacionais dos lucros realizados e dos impostos pagos em cada território, e a garantia de liquidação e pagamento de impostos no território onde se gera o rendimento (ou o resultado antes de impostos), aqui com especial atenção para os réditos que resultam de ativos intangíveis (ex. royalties) ou mesmo, entre outros, de gastos de financiamento – remuneração de capital alheio – que distorcem os resultados por jurisdição fiscal, penalizando os Estados na justa cobrança fiscal.

Além do aspeto de justiça fiscal que deve nortear este combate, há que sublinhar a ligação que existe frequentemente entre estas práticas com o crime organizado, operações de branqueamento de capitais e, possivelmente, com o financiamento de atividades de grupos terroristas.

Para a União Europeia – e para o conjunto dos seus Estados-membros – o combate à fraude fiscal e ao planeamento fiscal agressivo tem de ser uma prioridade política. A construção de sociedades mais justas é central para a defesa do seu modelo social e da economia social de mercado sobre a qual se tem fundado o projeto europeu.

Assumir esta questão como uma prioridade política impõe uma maior cooperação entre os países da UE sobre as suas políticas fiscais e mesmo, nalguns casos, alguma harmonização de práticas e conceitos (que não de taxas). Enquanto não houver na UE uma base tributável do IRC harmonizada, não será possível eliminar a atual concorrência fiscal agressiva entre Estados-membros, que poderão assim continuar a introduzir grandes vantagens fiscais na definição e cálculo da matéria tributável. Esta prática está intimamente ligada à “transferência de preços” (lucros) de multinacionais para jurisdições de fiscalidade baixa ou mesmo zero. Este é o sentido do projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) da OCDE, relativamente ao qual a UE, por via do mercado interno e da moeda única, terá de ir mais longe.

No entanto, para tal será necessário que os governos da UE deixem de se esconder por trás da regra da unanimidade em vigor para as decisões europeias em matéria fiscal, o que confere, na prática, o direito de veto a cada um.

### As Iniciativas Europeias

Bem antes dos últimos escândalos de fraude e elisão fiscal particularmente ilustrativos – como o LuxLeaks – o Parlamento Europeu já tinha assumido a necessidade de reforçar a cooperação fiscal na UE, exercendo toda a pressão possível sobre a Comissão Europeia para apresentar propostas legislativas nesse sentido.

Nesse contexto, merece particular destaque o trabalho das comissões especiais do Parlamento Europeu – TAXE 1, já concluído, e TAXE 2, em curso – que têm desenvolvido uma investigação exaustiva das estratégias de bloqueio de alguns governos, do planeamento fiscal agressivo de grandes multinacionais, e dos benefícios

fiscais que lhes são concedidos por vários Estados, benefícios estes que, podendo ser legais à luz da respetiva legislação nacional, são imorais e contrários ao espírito dos tratados europeus.

A comissão TAXE 1 produziu um relatório com uma longa lista de recomendações à Comissão Europeia para apresentar propostas legislativas concretas contra a fraude e evasão fiscal, nomeadamente a harmonização da base tributável do IRC, o reporte público país a país dos lucros realizados e impostos pagos pelas multinacionais, a criação de uma lista negra de paraísos fiscais acompanhada de sanções contra os Estados e as empresas que com eles colaborem ou o reforço dos meios administrativos e técnicos das administrações fiscais para o combate à fraude e evasão fiscal.

Desde os LuxLeaks, a Comissão Europeia deu provas de empenho com a apresentação de várias propostas legislativas, como duas alterações à Diretiva 2011/16/UE sobre cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DAC) de 15 de fevereiro de 2011, a 2014/107/UE (DAC2) e a 2015/2376/UE (DAC3), para tornar automáticas as trocas de informações entre os países da UE em matéria fiscal – em vez de meramente espontâneas ou a pedido, como era o caso até agora – e para incluir os acordos fiscais preferenciais com multinacionais e o reporte país a país de lucros e impostos.

A Comissão também apresentou, em Janeiro de 2016, um Pacote Contra a Elisão Fiscal (ATAP) – (COM(2016)23, de 28 de janeiro de 2016), que contempla o controlo, monitorização e o registo de transações financeiras com origem ou destino em Estados ou jurisdições com regimes fiscais mais favoráveis, que inclui uma Diretiva específica anti-BEPS (ATAD – COM(2016)26, de 28 de janeiro de 2016), na linha do proposto pela OCDE, e uma recomendação para a criação de uma lista europeia de jurisdições fiscais mais favoráveis.

Uma nova proposta foi igualmente apresentada pela Comissão em Abril (COM(2016) 198/2) para obrigar as multinacionais a tornar público o reporte país a país dos lucros realizados e dos impostos pagos. Deve ainda dar-se destaque à Diretiva 2015/849/UE, de 20 de maio de 2015 – que deve ser transposta até 26 de junho de 2017 – e ao



Regulamento (UE) 2015/847 da mesma data, que contemplam a prevenção da utilização do sistema financeiro para atividades de branqueamento de capitais, com ênfase na verificação das identidades dos beneficiários efetivos dos instrumentos financeiros e de participações sociais.

Este novo acervo legislativo atualizado, nalguns casos ainda em negociação, noutros já em período de transposição para o direito nacional, carece de um acompanhamento e de uma monitorização particularmente importantes para permitir uma verdadeira avaliação da sua eficácia.

#### As Iniciativas do XXI Governo Constitucional

Sem prejuízo do espectro de intervenção da União Europeia, cabe também aos Estados-membros assegurarem não só a adequada transposição das diretivas e das normas emitidas pelos legisladores comunitários, mas também a iniciativa política que garanta uma administração pública, em particular a tributária, que responda ao desafio do combate à fraude e à evasão fiscal. O caso português teve um evento importante já durante este primeiro semestre de 2016, quando o XXI Governo Constitucional, no Conselho de Ministros de 28 de Abril de 2016, "(...) fixou como eixo prioritário da política fiscal o reforço do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras, como forma de garantir uma justa repartição do esforço fiscal (...)", tendo dado especial ênfase à condição necessária – para garantir eficácia – da cooperação internacional.

Neste âmbito, o Governo promove a introdução de mecanismos e procedimentos de troca automática de informações relativas a contas financeiras entre administrações tributárias, como por exemplo a transposição da Diretiva 2014/107/UE, do Conselho, de 9 de dezembro de 2014.

Adicionalmente, deu nota da assinatura em janeiro de 2016 de um acordo multilateral para partilha de informação fiscal relacionada com multinacionais, no âmbito da OCDE, no combate anti-BEPS, tendo sido introduzida na Lei do Orçamento de Estado de 2016 uma norma que estabelece a obrigatoriedade de submissão de um relatório especial por parte dos grandes grupos multinacionais (março de 2016). Neste conjunto de resoluções do Conselho de Ministros de 28 de abril de 2016 também foram focados três aspetos adicionais e que é importante sublinhar: primeiro, o alargamento da competência da Unidade de Grandes Contribuintes às pessoas singulares que justifiquem um controlo acrescido; segundo, o alargamento dos deveres de comunicação das transferências para jurisdições com tributação privilegiada; e, terceiro, o reforço do escrutínio público das transferências para off-shores.

Encontra-se neste conjunto de iniciativas um alinhamento com o desenvolvimento do quadro legislativo europeu, e um novo impulso em Portugal no combate à fraude e à elisão fiscal.

No quadro das suas competências competirá ao Governo transpor as diretivas que foram alteradas em 2015 e aquelas que em 2016 ainda aguardam aprovação e publicação, e que permitam continuar um caminho de alargamento da base fiscal. É por isso importante que as iniciativas da União Europeia também considerem as boas práticas e os mecanismos inovadores de implementação nas administrações públicas que conduzam à concretização dos objetivos de justiça fiscal.

Assim, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, abaixo assinados, propõem que a Assembleia da República, no âmbito do procedimento de diálogo político reforçado – “cartão verde” –, recomende à Comissão Europeia que:

1. Promova ativamente a efetiva aplicação dos instrumentos criados pela Diretiva 2011/16/EU (DAC), alterada pelas diretivas 2014/107/UE (DAC2) e 2015/2378/EU (DAC3), relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, nomeadamente no que se refere à imposição de uma troca

- automática de informações fiscais sobre os acordos preferenciais concedidos a multinacionais e ao reporte país a país de lucros realizados e impostos pagos.
2. No mesmo âmbito, e tendo em conta a última proposta de alteração à Diretiva 2011/16/EU (DAC 4), que introduzirá a troca automática das declarações por país, que a Comissão acompanhe e monitorize atentamente a correta transposição das novas regras.
  3. Proponha uma iniciativa legislativa que vise reforçar a monitorização, o controlo e o registo de todas as transações financeiras, transferências e envios de fundos que ocorram entre a UE e os regimes fiscais mais favoráveis, cabendo esta responsabilidade a uma entidade europeia, assim reforçando os mecanismos de identificação do beneficiário efetivo previstos no Regulamento (UE) 2015/847. Ainda sobre esta matéria, promova e monitorize a transposição efetiva, até 26 de junho de 2017, da Diretiva 2015/849/UE relativa à prevenção e utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, com especial ênfase na identificação e verificação da identidade dos beneficiários efetivos de instrumentos financeiros e de participações sociais.
  4. Crie e publique uma lista europeia de Estados ou jurisdições com regimes fiscais mais favoráveis, no quadro das propostas apresentadas no início de 2016 no Pacote Contra a Elisão Fiscal (ATAP).
  5. Torne obrigatória a publicação, por parte dos Estados-membros, dos benefícios fiscais concedidos, além de um resumo de todos os acordos fiscais celebrados entre Estados-membros e empresas (incluindo as decisões fiscais prévias transfronteiriças ou os acordos prévios sobre preços de transferência atualmente abrangidos pela Diretiva DAC 2015/2376/UE (DAC 3)).

6. Aprofunde todos os elementos legislativos e não legislativos constantes do Pacote Anti-Elisão Fiscal (ATAP) que apresentou em janeiro de 2016, em cooperação com os Estados-membros e o Parlamento Europeu, de forma a reforçar o nível de proteção contra o planeamento fiscal agressivo no mercado interno, promovendo assim também a aplicação efetiva do programa anti-BEPS (base erosion and profit shifting) da OCDE.
7. Estabeleça um acervo de boas práticas de implementação nas administrações públicas de políticas de combate à fraude e elisão fiscal, que permita uma aprendizagem mais rápida e uma redução dos custos dos agentes nos diferentes Estados-membros com responsabilidade nesta área.
8. Incite e apoie os Estados-membros a reforçar as administrações fiscais nacionais no plano técnico e humano de modo a poderem estar à altura dos desafios nesta área.

Assembleia da República, 12 de maio de 2016

Os Deputados,

Carlos César  
Eurico Brilhante Dias  
Vitalino Canas  
João Galamba  
Paulo Trigo Pereira  
Pedro Delgado Alves  
Francisca Parreira  
Susana Amador  
Carlos Pereira  
Luís Testa  
Marisabel Moutela