



Bruxelas, 6.12.2012
COM(2012) 722 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais

{SWD(2012) 403 final}
{SWD(2012) 404 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais

1. INTRODUÇÃO

Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu convidou o Conselho e a Comissão a definir rapidamente meios concretos para melhorar a luta contra a fraude e a evasão fiscais, incluindo em relação a países terceiros, e a apresentar as suas conclusões até junho de 2012. Em abril, o Parlamento Europeu adotou uma resolução que reflete a necessidade urgente de se atuar neste domínio.

Como primeira resposta, a Comissão adotou, em 27 de junho de 2012, uma Comunicação¹ (a «Comunicação de junho») que expôs como é possível melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e reduzir a fraude e a evasão fiscais, graças a uma melhor utilização dos instrumentos vigentes e à adoção das propostas da Comissão ainda pendentes. Além disso, identificou os setores em que a coordenação ou medidas legislativas suplementares poderiam beneficiar a UE e os Estados-Membros e demonstrou o valor acrescentado do trabalho em conjunto para fazer face ao desafio crescente representado pela fraude e a evasão fiscais.

A Comunicação de junho anunciou a elaboração, até ao final de 2012, de um plano de ação sobre medidas concretas para reforçar a cooperação administrativa e apoiar o desenvolvimento da atual política em matéria de boa governação. Também se abordam as questões mais vastas de interação com os paraísos fiscais e de luta contra o planeamento fiscal agressivo, bem como sobre outros aspetos, nomeadamente a criminalidade fiscal.

No presente plano de ação, a Comissão apresenta as iniciativas que já tomou, as novas iniciativas que podem ser desenvolvidas durante este ano, as iniciativas planeadas para o próximo ano e as que requerem um prazo mais alargado. Na sequenciação destas iniciativas, a Comissão teve em atenção a importância de não sobrecarregar os Estados-Membros e de ter em consideração a sua capacidade para adotar as ações necessárias.

No essencial, o presente plano de ação contém medidas práticas que podem assegurar resultados concretos para todos os Estados-Membros e proporcionar apoio nomeadamente aos Estados-Membros aos quais foram dirigidas recomendações específicas por país² sobre a necessidade de reforçar a cobrança fiscal, no âmbito do exercício do Semestre Europeu de 2012.

¹ COM(2012) 351 final de 27.6.2012 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude fiscal e a evasão fiscal, incluindo em relação a países terceiros.

² Foram dirigidas recomendações específicas por país à Bulgária, Chipre, Eslováquia, Estónia, Hungria, Itália, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. É de referir que os Estados Membros que beneficiam atualmente de assistência financeira no âmbito do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF),

Os Estados-Membros e as partes interessadas foram consultados sobre o conteúdo do plano de ação e sobre as prioridades a conferir a cada ponto. O plano tem em conta os seus pontos de vista. A mensagem forte proveniente dos Estados-Membros foi de que deveria ser dada prioridade máxima às ações já em curso e à execução e aplicação plenas da legislação recentemente adotada em matéria de cooperação administrativa e de luta contra a fraude fiscal. Os Estados-Membros também sublinharam a necessidade de adotar rapidamente as propostas pendentes no Conselho e de dar especial atenção à luta contra a fraude e a evasão em matéria de IVA^{3,4}.

Os futuros desenvolvimentos dessas ações reger-se-ão pela necessidade de reduzir os custos e a complexidade dos sistemas fiscais tanto para os contribuintes como para as administrações fiscais. Para os contribuintes, uma redução dos custos e da complexidade constituiria um maior incentivo ao cumprimento das obrigações fiscais. Para as administrações fiscais, o desenvolvimento e a utilização plena das ferramentas automáticas e das técnicas de gestão de riscos libertaria recursos humanos e orçamentais para se concentrarem na realização dos objetivos específicos.

A Comissão continuará também a promover a utilização mais eficaz, por todos os Estados-Membros, de ferramentas práticas de TI para todos os impostos. Promoverá ainda uma abordagem mais coordenada entre a fiscalidade direta e a fiscalidade indireta, bem como entre a fiscalidade e a política aduaneira, através de uma utilização adequada dos programas FISCALIS e CUSTOMS, a fim de reforçar a comunicação e promover uma partilha mais sistemática das melhores práticas e ferramentas, se for caso disso. Tal permitirá melhorar a eficácia das auditorias e dos controlos e reduzir os encargos para os contribuintes.

Todas as ações propostas pelo presente documento a adotar pela Comissão são coerentes e compatíveis com o atual quadro financeiro plurianual (2007-2013) e com o novo quadro financeiro plurianual para 2014-2020.

2. MELHOR UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS VIGENTES E INICIATIVAS DA COMISSÃO A DESENVOLVER

A fraude e a evasão fiscais têm uma dimensão transfronteiras significativa. Os Estados-Membros só podem resolver verdadeiramente este problema se trabalharem em conjunto. Melhorar a cooperação administrativa entre as administrações fiscais dos Estados-Membros é, por conseguinte, um objetivo-chave da estratégia da Comissão neste domínio. Foram já adotadas várias medidas importantes nessa matéria.

1. Novo quadro para a cooperação administrativa

do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) ou nos termos do artigo 143.º do Tratado são convidadas a aplicar as medidas estabelecidas nas decisões de execução que lhes dizem respeito e especificadas nos seus memorandos de entendimento, bem como em eventuais suplementos subsequentes. Os Estados-Membros em causa são a Grécia, a Irlanda, Portugal e a Roménia.

³ Conclusões do Conselho de dezembro de 2011 (doc. 9586/12 - FISC 63 OC 213).

⁴ Relatório ECOFIN ao Conselho Europeu sobre questões fiscais de 4.12.2012 (doc. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) e Conclusões do Conselho sobre a Comunicação da Comissão de 13.11.2012 (doc. 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

Com base em propostas apresentadas pela Comissão nos últimos dois anos, o Conselho adotou um novo quadro para a cooperação administrativa⁵. Este conjunto de novos instrumentos legislativos abre caminho para o desenvolvimento de novas ferramentas e instrumentos pela Comissão e pelos Estados-Membros. A Comunicação de junho realça que a sua utilização efetiva e global pelos Estados-Membros ainda não é uma realidade. Os Estados-Membros devem assegurar a aplicação e a execução plenas e efetivas desses instrumentos, nomeadamente através do reforço da troca de informações.

2. *Colmatar as lacunas da tributação da poupança*

Adotar as alterações propostas pela Comissão no que respeita à diretiva relativa à tributação da poupança⁶ permitirá colmatar as lacunas da diretiva e, assim, melhorar a eficácia deste instrumento. Tal ajudará os Estados-membros a assegurar melhor a tributação efetiva dos rendimentos da poupança transfronteiras. Cabe agora ao Conselho adotar esta proposta e atribuir à Comissão um mandato de negociações para introduzir as alterações correspondentes nos acordos vigentes em matéria de tributação da poupança celebrados com países terceiros. Esta questão foi identificada pela grande maioria dos Estados-Membros como sendo altamente prioritária. A Comissão insta, pois, o Conselho a adotar sem demora as presentes propostas.

3. *Projeto de acordo antifraude e de cooperação fiscal*

Na mesma linha, a Comissão convida o Conselho a assinar e concluir o projeto de acordo antifraude e de cooperação em matéria fiscal entre a UE e os seus Estados-Membros e o Listenstaine, que apresentou ao Conselho em 2009⁷ e a adotar o projeto de mandato para encetar negociações semelhantes com quatro outros países terceiros vizinhos. A Comissão poderá, assim, negociar acordos que garantam que todos os Estados-Membros dispõem dos mesmos instrumentos de luta contra a fraude, bem como de elevados níveis de transparência e troca de informações.

4. *Mecanismo de Reação Rápida contra a fraude no IVA*

Em 31 de julho de 2012, a Comissão apresentou uma proposta de mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA⁸. Caso seja adotada, a proposta permitirá à Comissão autorizar, muito rapidamente, os Estados-Membros a adotarem medidas derogatórias de natureza temporária destinadas a combater casos de fraude súbita e em grande escala com significativo impacto financeiro. O Conselho é instado a adotar rapidamente a presente proposta, que identificou como altamente prioritária.

⁵ Diretiva 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas (JO L 84 de 31.3.2010, p. 1); Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 de outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 268 de 12.10.2010, p. 1); Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64 de 11.3.2011, p.1); Regulamento (UE) n.º 389/2012 do Conselho, de 2 de maio de 2012, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos especiais de consumo e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2073/2004 (JO L 121 de 8.5.2012, p. 1).

⁶ COM(2008) 727 final de 13.11.2008.

⁷ COM(2009) 644 final de 23.11.2009 e COM(2009) 648 final de 23.11.2009.

⁸ COM(2012) 428 final de 31.7.2012.

5. *Aplicação facultativa do mecanismo de autoliquidação do IVA*

Em 2009, a Comissão apresentou uma proposta relativa à aplicação facultativa do mecanismo de autoliquidação do IVA ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços que apresentem um risco de fraude⁹. Apenas a parte da proposta relativa às licenças de emissão de gases com efeito de estufa foi adotada em março de 2010¹⁰. A adoção das restantes partes da referida proposta permitiria que todos os Estados-Membros aplicassem, nas mesmas condições, o mecanismo de autoliquidação nos setores específicos em que o mesmo constitui o instrumento mais eficaz contra a «fraude em carrossel», em vez de adotarem derrogações individuais à Diretiva IVA que poderiam ter um impacto negativo na luta contra a fraude noutros Estados-Membros.

6. *Fórum da UE sobre o IVA*

Tanto as empresas como as autoridades fiscais reconhecem a complexidade da gestão do atual sistema de IVA, bem como a sua vulnerabilidade. Com vista à melhoria da governação do IVA ao nível da UE, a Comissão decidiu criar um fórum da UE sobre o IVA¹¹. Nesta plataforma de diálogo, os representantes das grandes, médias e pequenas empresas e as autoridades fiscais podem trocar pontos de vista sobre aspetos práticos transfronteiras de administração do IVA, bem como identificar e debater quais as melhores práticas para a simplificação da gestão do sistema do IVA, a fim de reduzir os custos de conformidade, assegurando simultaneamente as receitas do IVA. A Comissão convida os Estados-Membros a participarem tão ativamente quanto possível, de modo a que os objetivos do fórum da UE sobre o IVA sejam atingidos.

3. NOVAS INICIATIVAS DA COMISSÃO

Juntamente com este plano de ação, a Comissão apresenta uma série de novas iniciativas que respondem a algumas das necessidades identificadas na Comunicação de junho. Estas iniciativas constituem uma resposta imediata às necessidades identificadas de assegurar uma política coerente em relação aos países terceiros, para reforçar a troca de informações e para combater determinadas tendências em matéria de fraude.

7. *Recomendação relativa às medidas destinadas a incentivar os países terceiros a aplicar normas mínimas de boa governação em questões fiscais*

A análise da Comissão sobre a atual situação é de que os Estados-Membros reconhecem o prejuízo potencial e real causado pelas jurisdições que não cumprem as normas mínimas de boa governação em questões fiscais, entre as quais as jurisdições comumente consideradas como paraísos fiscais.

⁹ COM(2009) 511 final de 29.9.2009.

¹⁰ Diretiva 2010/23/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, que altera a Diretiva 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que se refere à aplicação facultativa e temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 72 de 20.3.2010, p.1).

¹¹ Decisão da Comissão (2012/C198/05) de 3 de julho de 2012 relativa à criação do fórum da UE sobre o IVA.

Cada Estado-Membro respondeu a esta situação de modo diferente. Tendo em conta a liberdade de que dispõem nas suas operações no âmbito do mercado interno, as empresas podem criar montagens com essas jurisdições utilizando Estados-Membros cujas disposições sejam menos rigorosas. Assim, a proteção global das receitas fiscais dos Estados-Membros, regra geral, tem apenas a mesma eficácia que a proteção do Estado-Membro cujas disposições são menos rigorosas. Esta situação não só reduz as matérias coletáveis dos Estados-Membros como ameaça as condições de concorrência leal entre as empresas e, em última análise, cria distorções ao funcionamento do mercado interno.

A fim de combater este problema, a Comissão recomenda a adoção pelos Estados-Membros de um conjunto de critérios para identificar os países terceiros que não cumprem as normas mínimas de boa governação em questões fiscais e de uma «caixa de ferramentas» de medidas destinadas aos países terceiros consoante estes cumpram, ou não, essas normas, ou se comprometam a cumpri-las. Essas medidas contemplam a possibilidade de criar uma lista negra das jurisdições não cumpridoras e a renegociação, suspensão ou celebração de convenções em matéria de dupla tributação (CDT). A fim de evitar a promoção de relações comerciais com países terceiros constantes de listas negras, a Comissão convida os Estados-Membros a adotar medidas complementares no pleno respeito da legislação da UE.

Além disso, os Estados-Membros deveriam considerar a possibilidade de destacamentos *ad hoc* de peritos para apoiar as administrações fiscais nos países terceiros que se comprometam a cumprir as normas mínimas mas que careçam de assistência técnica.

A presente recomendação constitui um importante primeiro passo prático para a harmonização de posições assumidas pelos Estados-Membros em relação às jurisdições que não apliquem normas mínimas no domínio em causa. Para avaliar a necessidade de eventuais iniciativas suplementares, a Comissão reavaliará a abordagem e as medidas adotadas pelos Estados-Membros neste domínio no prazo de três anos após a adoção da recomendação.

8. *Recomendação sobre o planeamento fiscal agressivo*

A Comissão considera que existe a necessidade de assegurar que a carga fiscal seja partilhada equitativamente de acordo com as opções de cada um dos governos. Atualmente, alguns contribuintes podem recorrer a montagens complexas, por vezes artificiais, cujo efeito é transferir a sua matéria coletável para outras jurisdições dentro ou fora da União. Ao fazê-lo, os contribuintes tiram partido das disparidades entre as legislações nacionais para garantir que determinados tipos de rendimentos não são tributados ou para explorar as diferenças em termos de taxas de tributação. Ao pagar impostos, as empresas podem ter um impacto positivo importante no resto da sociedade. O planeamento fiscal agressivo pode, assim, ser considerado contrário aos princípios da responsabilidade social das empresas¹². Por conseguinte, são necessárias medidas concretas para combater este problema.

¹²

Comunicação sobre responsabilidade social das empresas: uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014 - COM(2011) 681 final de 25.10.2011.

Uma ação concreta por parte de todos os Estados-Membros destinada a resolver esses problemas melhoraria também o funcionamento do mercado interno. Nesse sentido, a Comissão recomenda que os Estados-Membros atuem conjunta e eficazmente neste domínio.

Em especial, os Estados-Membros são encorajados a incluir uma cláusula nas convenções em matéria de dupla tributação (CDT) celebradas com outros Estados-Membros da UE e com países terceiros a fim de resolver um tipo de dupla não tributação especificamente identificado. A Comissão recomenda ainda a utilização de uma norma geral comum antiabuso. Tal ajudaria a assegurar a coerência e a eficácia num domínio em que as práticas dos Estados-Membros variam consideravelmente.

As diretivas da UE em matéria de fiscalidade (diretivas relativa aos juros e royalties, às fusões e às sociedades-mães e sociedades afiliadas) já permitem que os Estados-Membros apliquem mecanismos de salvaguarda antiabuso. Desde que respeitem a legislação da UE, os Estados-Membros podem utilizar essas possibilidades para evitar o planeamento fiscal abusivo.

Além disso, a Comissão está disposta a contribuir para os trabalhos nos fóruns fiscais internacionais, tais como a OCDE, para resolver as complexidades da tributação do comércio eletrónico através do estabelecimento de normas internacionais adequadas.

9. Criação de uma plataforma para a boa governação fiscal

A Comissão tenciona criar uma plataforma para a boa governação fiscal composta por peritos dos Estados-Membros e por representantes das partes interessadas, a fim de prestar assistência na elaboração do seu relatório sobre a aplicação das duas recomendações, bem como nos seus trabalhos em curso sobre planeamento fiscal agressivo e boa governação em questões fiscais.

10. Melhorias relativas às práticas prejudiciais em matéria de fiscalidade das empresas e domínios conexos

Em consonância com o exposto *supra* e como já indicado na Análise Anual do Crescimento para 2012¹³, a Comissão salienta a necessidade urgente de dar um novo impulso aos trabalhos em curso no âmbito do código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas¹⁴ (Código).

Nos últimos anos, tornou-se cada vez mais difícil fazer progressos e alcançar resultados tangíveis no Grupo do Código de Conduta responsável pela avaliação das medidas fiscais que podem ser abrangidas pelo Código¹⁵. Tal deve-se, em parte, ao facto de se enfrentarem questões cada vez mais complexas, mas também à necessidade de afinar e aprofundar os resultados esperados, o seu calendário e os meios para acompanhar a sua implementação.

¹³ Anexo à Análise Anual do Crescimento para 2012 «Políticas fiscais favoráveis ao crescimento aplicadas nos Estados-Membros e a uma melhor coordenação fiscal na UE», COM(2011) 815 final, VOL. 5/5 - Anexo IV, n.º 3.1.

¹⁴ JO C 2 de 6.1.1998, p. 2.

¹⁵ JO C 99 de 1.4.1999, p. 1.

Por conseguinte, a Comissão insta os Estados-Membros a considerarem a possibilidade de tomar medidas para melhorar a capacidade de atingir os objetivos iniciais do Código, por exemplo, submeter mais rapidamente à apreciação do Conselho questões relativamente às quais seja necessária e urgente a adoção de decisões políticas. O Grupo do Código de Conduta está atualmente a debater a questão das disparidades para as quais é necessário encontrar soluções rápidas. Se essas soluções para eliminar as disparidades não forem acordadas e implementadas em conformidade com prazos claros, a Comissão está disposta a, se for caso disso, apresentar, em alternativa, propostas de medidas legislativas.

Além disso, a Comissão intervirá nos casos em que se verificar que as diretivas vigentes favorecem o planeamento fiscal agressivo ou impedem a adoção de soluções adequadas ao permitir a dupla não tributação¹⁶. Deveriam intensificar-se os trabalhos sobre os regimes fiscais especiais para expatriados e para possuidores de elevados rendimentos ou património, que são prejudiciais ao bom funcionamento do mercado interno e reduzem as receitas fiscais globais

A Comissão, por seu turno, continuará a apoiar os Estados-Membros ao assegurar a promoção efetiva do código de conduta relativo à fiscalidade das empresas junto de países terceiros selecionados e a incentivar uma concorrência fiscal leal a nível mundial, através da negociação de disposições em matéria de boa governação no âmbito de acordos com países terceiros, apoiando os países em desenvolvimento em conformidade com a política da Comissão em matéria de fiscalidade e desenvolvimento¹⁷.

11. Portal «TIN on EUROPA» (Portal Europeu NIF)

A Comissão apresenta também hoje um novo instrumento prático destinado a melhorar a cooperação administrativa no domínio dos impostos diretos.

A correta identificação dos contribuintes é essencial para a troca efetiva de informações entre as administrações dos Estados-membros. A Comissão lança hoje oficialmente a nova aplicação «TIN on EUROPA». Esta aplicação apresenta amostras de documentos de identificação oficiais que incluem NIF nacionais (números de identificação fiscal). Permite, assim, a terceiros, nomeadamente instituições financeiras, identificar e registar de forma rápida, fácil e correta os NIF nas relações transfronteiras. Além disso, com um sistema de verificação em linha semelhante ao do VIES (sistema de troca de informações sobre o IVA) é possível apurar se a estrutura ou o algoritmo de um determinado NIF está correto. Esta nova aplicação poderia ser um primeiro passo para uma abordagem mais coerente de um NIF ao nível da UE (ver capítulo 4.2.1 *infra*) e contribuirá para uma troca automática de informações mais eficaz.

12. Formulários normalizados para a troca de informações no domínio da fiscalidade

A Diretiva 2011/16/UE, de 15 de fevereiro de 2011, prevê a adoção de formulários normalizados para a troca de informações a pedido, troca espontânea de informações,

¹⁶ Para o efeito, remete-se para o ponto 4.1.1.

¹⁷ COM(2010) 163 final de 21.4.2010.

notificações e retorno de informação. A Comissão aprovou hoje um regulamento de execução em que estabelece esses formulários normalizados, que promoverão a eficiência e a eficácia da troca de informações. A Comissão desenvolveu igualmente uma aplicação TI relativa a esses formulários normalizados em todas as línguas da UE, já disponibilizada aos Estados-Membros e que estará em funcionamento a partir de 1 de janeiro do 2013.

13. Um desnaturante europeu para álcool completamente desnaturado e álcool parcialmente desnaturado

As alterações a adotar em dezembro no domínio dos desnaturantes¹⁸ incluem uma formulação comum, ao nível da UE, para a desnaturação total do álcool (DTA). O seu principal objetivo é reduzir as oportunidades de fraude. Pretende-se também simplificar e harmonizar os encargos administrativos das operações lícitas, reduzir os custos de fabrico e melhorar o acesso dos produtores de álcool desnaturado ao mercado (ao nível da UE e mundial). Analisar-se-á a possibilidade de a mesma abordagem, com resultados semelhantes, vir a ser adotada no que respeita ao álcool parcialmente desnaturado (APD).

4. FUTURAS INICIATIVAS E AÇÕES A DESENVOLVER

4.1. Ações a desenvolver a curto prazo (em 2013)

4.1.1. Combater as disparidades e reforçar as disposições antiabuso

14. Revisão da diretiva relativa às sociedades-mães e sociedades afiliadas (2011/96/UE)¹⁹

O domínio das disparidades, que abrange questões como os empréstimos híbridos e as entidades híbridas, e as diferenças na qualificação dessas estruturas entre jurisdições revestem especial importância. Debates exaustivos com os Estados-Membros demonstraram que, num caso específico, não é possível alcançar uma solução acordada sem uma alteração legislativa à diretiva relativa às sociedades-mães e sociedades afiliadas. O objetivo será assegurar que a aplicação da diretiva não impeça inadvertidamente a eficácia das medidas contra a dupla não tributação no domínio das estruturas de empréstimos híbridas.

15. Revisão das disposições antiabuso da legislação da UE

A Comissão irá ainda proceder a uma revisão das disposições antiabuso das diretivas relativa aos juros e royalties, às fusões e às sociedades-mães e sociedades afiliadas, a fim de aplicar os princípios subjacentes à sua recomendação relativa ao planeamento fiscal agressivo.

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 3199/93 do Conselho, de 22 de novembro de 1993, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos especiais de consumo (JO L 288 de 23.11.1993, p. 12).

¹⁹ Diretiva 2011/96/UE do Conselho, de 30 de novembro de 2011, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes (JO L 345 de 29.12.2011, p.8).

4.1.2. *Promover normas, instrumentos e ferramentas a nível da UE*

16. *Promover a norma respeitante à troca automática de informações em fóruns internacionais e as ferramentas de tecnologias da informação (TI) da UE*

A Comissão continuará a promover ativamente a troca automática de informações como a futura norma europeia e internacional de transparência e troca de informações em matéria fiscal.

É também essencial que as ferramentas de TI da UE desenvolvidas pela Comissão em conjunto com os Estados-Membros sejam promovidas em fóruns internacionais²⁰, em especial na OCDE, a fim de assegurar a aplicação alargada dessas ferramentas e evitar duplicações. Os Estados-Membros devem estar em condições de utilizar um único conjunto de ferramentas tanto ao nível da UE como nas suas relações com países terceiros.

Para o efeito, a Comissão está a trabalhar em estreita cooperação com a OCDE no desenvolvimento permanente de formatos de TI a utilizar na troca automática de informações ao abrigo da Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade²¹. O objetivo é ter em conta, desde o início, as sugestões dos países não pertencentes à UE, com vista à aprovação plena dos formatos de TI e à sua aplicação fora da UE.

Por outro lado, a Comissão pedirá à OCDE que apoie os seus recém-desenvolvidos formulários eletrónicos para a troca de informações a pedido, troca espontânea de informações e retorno de informação no domínio da fiscalidade indireta, e prosseguirá a sua cooperação com a OCDE no que respeita aos formulários eletrónicos desenvolvidos no âmbito da cobrança de créditos.

4.1.3. *Reforçar o cumprimento das obrigações fiscais*

17. *Código Europeu do contribuinte*

Com vista a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, cabe à Comissão compilar as boas práticas administrativas nos Estados-Membros para elaborar um código do contribuinte que inclua as melhores práticas para reforçar a cooperação e a confiança entre as administrações fiscais e os contribuintes, garantir uma maior transparência relativamente aos direitos e obrigações dos contribuintes e encorajar uma abordagem orientada para os serviços.

A Comissão lançará uma consulta pública nesta matéria no início de 2013. Incentivar as administrações dos Estados-Membros a aplicar um código dos contribuintes ajudará a contribuir para uma maior eficácia da cobrança fiscal, pois melhora as relações entre os contribuintes e as administrações fiscais, reforça a transparência das

²⁰ A UE participa ativamente nas instâncias internacionais como a OCDE, a Organização Internacional das Administrações Fiscais (IOTA), o Centro Interamericano das Administrações Fiscais (CIAT), o Diálogo Fiscal Internacional (DFI), o Pacto Fiscal Internacional (ITC), e o Fórum Africano da Administração Fiscal (ATAF)

²¹ Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64 de 11.3.2011, p.1).

regras fiscais, reduz o risco de erros com consequências potencialmente graves para os contribuintes e incentiva o cumprimento das obrigações fiscais.

4.1.4. Reforçar a governação fiscal

18. Cooperação reforçada com outros organismos responsáveis pela aplicação da lei

Deveria também ser incentivada uma maior cooperação com outros organismos responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente as autoridades competentes em matéria de luta contra o branqueamento de capitais, justiça e segurança social, utilizando plenamente o apoio das agências da UE. A cooperação entre as agências é essencial para assegurar uma luta eficaz contra a fraude, a evasão e os crimes fiscais. A Europol pode desempenhar um papel importante no reforço da troca de informações ao contribuir para a identificação e o desmantelamento de redes/grupos criminosos.

No contexto da elaboração da sua proposta legislativa para a revisão da terceira Diretiva relativa à Luta contra o Branqueamento de Capitais (DLBC), a apresentar a curto prazo, a Comissão está a considerar a possibilidade de mencionar explicitamente os crimes fiscais entre as principais infrações de branqueamento de capitais, em consonância com as recomendações de 2012 do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). Tal facilitará a cooperação entre as autoridades fiscais, as autoridades judiciais e as autoridades de controlo financeiro, a fim de combater as infrações graves à legislação fiscal. A melhoria dos procedimentos em relação à diligência devida ao cliente no âmbito da Luta contra o Branqueamento de Capitais (LBC), bem como uma maior transparência da informação sobre o beneficiário efetivo, recolhida para efeitos de LBC no contexto da revisão da DLBC, poderiam também facilitar a utilização de dados relevantes para efeitos de tributação, ou seja, contribuir para uma maior eficácia do tratamento das estruturas de investimento *offshore* ao abrigo da diretiva da UE relativa à tributação da poupança. Além disso, a cooperação poderia ser mais facilitada através de uma harmonização, a nível da UE, da infração de branqueamento de capitais, da sua definição e das sanções correspondentes. Nesse sentido, a Comissão tenciona propor em 2013, para além da revisão da terceira DLBC, uma diretiva específica relativa à luta contra o branqueamento de capitais.

4.1.5. Reforçar a cooperação administrativa

19. Promover a utilização de controlos simultâneos e a presença de funcionários estrangeiros aquando das auditorias

A curto prazo, a fim de facilitar as auditorias fiscais e abrir o caminho para eventuais futuras auditorias conjuntas, é essencial que os Estados-Membros utilizem o mais possível as disposições em vigor para organizar controlos simultâneos e facilitem a presença de funcionários estrangeiros nos serviços das administrações fiscais e durante os inquéritos administrativos. A análise levada a cabo no âmbito do EUROFISC deveria ajudar a reforçar a utilização dessas ferramentas.

Os Estados-Membros deveriam assegurar que as suas legislações nacionais não impeçam a plena utilização dessas ferramentas, especialmente no que se refere à

presença de funcionários estrangeiros nos serviços fiscais ou nas instalações do contribuinte.

4.1.6. *Ação em relação aos países terceiros*

20. *Obter do Conselho autorização para encetar negociações com países terceiros com vista à celebração de acordos bilaterais de cooperação administrativa em matéria de IVA*

Dado que, muitas vezes, os autores das fraudes tiram partido da falta de cooperação efetiva entre administrações fiscais, realizando transações fictícias que implicam países terceiros, vários Estados-Membros apontaram para a necessidade de disporem, também para utilização nas relações com países terceiros, de ferramentas de cooperação administrativa semelhantes às que já vigoram na UE.

A Comissão considera, por conseguinte, que a referida autorização para negociação de acordos bilaterais com países terceiros, tendo em vista um quadro eficaz e vinculativo para a cooperação administrativa em matéria de IVA, é absolutamente necessária. A Comissão poderia apresentar uma proposta relativa a essa autorização em 2013.

4.2. Ações a desenvolver a médio prazo (até 2014)

4.2.1. *Reforçar a troca de informações*

21. *Desenvolver formatos eletrónicos para a troca automática de informações*

A Comissão está a desenvolver novos formulários para a troca automática de informações sobre rendimentos do trabalho, honorários de administradores, produtos de seguros de vida, pensões e propriedade e rendimento de bens imóveis, em conformidade com a Diretiva 2011/16/UE²².

Além disso, a Comissão proporá soluções práticas para outros tipos de rendimentos não especificados na referida diretiva, a utilizar pelos Estados-Membros a título facultativo, a fim de tirar ainda maior partido dos mecanismos nela previstos.

22. *Utilização de um número de identificação fiscal da UE (NIF)*

Considera-se que os NIF constituem o melhor meio de identificação dos contribuintes no que respeita à troca automática de informações. Os NIF nacionais estão, porém, concebidos de acordo com regras nacionais que diferem consideravelmente, dificultando a correta identificação e registo dos NIF estrangeiros por terceiros (instituições financeiras, empregadores, outras entidades), bem como a comunicação desses dados pelas autoridades fiscais às outras jurisdições fiscais.

A criação de um NIF da UE poderia constituir a melhor solução para ultrapassar as dificuldades atualmente enfrentadas pelos Estados-Membros na correta identificação de todos os seus contribuintes (pessoas singulares e coletivas) envolvidos em operações transfronteiras. A alternativa entre um número único da UE ou o

²² Artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2011/16/UE do Conselho.

aditamento de um identificador da UE aos NIF nacionais existentes é uma questão que deveria ser aprofundada, bem como as ligações com outros sistemas de registo e identificação da UE.

Não obstante a simplicidade do conceito de NIF da UE, a sua aplicação é uma questão complexa que requer uma abordagem por fases. Será lançada uma consulta pública em março de 2013. A apresentação da subsequente proposta legislativa requer estudos mais aprofundados e o forte apoio por parte dos Estados-Membros. Numa primeira fase, uma das possibilidades seria desenvolver mais o portal «TIN on EUROPA», o que permitiria verificar a validade dos NIF nacionais através da ligação desta aplicação às bases de dados dos Estados-Membros.

23. *Racionalizar os instrumentos de TI*

A Comissão está a lançar um processo destinado a racionalizar os instrumentos de TI em toda a Europa, a fim de assegurar sistemas mais eficazes e com uma melhor relação custo-benefício. A Comissão considerará, nomeadamente, a possibilidade de desenvolver uma solução de TI central para as ferramentas eletrónicas de apoio à cooperação administrativa, a fim de reduzir os custos com TI dos Estados-Membros e permitir uma troca de informações mais rápida e mais eficiente.

4.2.2. *Combater tendências e sistemas de fraude e evasão fiscais*

24. *Diretrizes de deteção dos fluxos de capitais*

Tendo em conta a experiência de alguns Estados-Membros neste domínio e as unidades de informação financeira já existentes (UIF), a Comissão desenvolverá uma metodologia comum, bem como diretrizes para melhorar o acesso das administrações fiscais às informações sobre fluxos de capitais, por exemplo, através dos cartões de crédito e contas bancárias UE/*offshore*, tornando assim mais fácil detetar as transações significativas.

Foi já dado um primeiro passo nesse sentido através de uma partilha aprofundada de experiências sobre a matéria no âmbito do seminário FISCALIS que se realizou em outubro de 2012.

25. *Melhorar as técnicas de gestão de riscos, em especial a gestão dos riscos de cumprimento das obrigações*

A plataforma de gestão de riscos criada em 2007 no âmbito do programa FISCALIS está a desenvolver um plano estratégico para a gestão de riscos de cumprimento das obrigações (GRC). O principal objetivo do plano estratégico é assegurar que todos os Estados-Membros atinjam um elevado nível de cumprimento por parte dos contribuintes, a fim de facilitar o tratamento dos riscos transfronteiras e a luta contra a fraude, bem como estimular e reforçar a cooperação entre os Estados-Membros. Para uma execução bem-sucedida do plano estratégico, será necessário obter um compromisso de todos os Estados-Membros.

As trocas estruturadas de informações entre as administrações fiscais e aduaneiras no que respeita às estratégias para identificar o não cumprimento das obrigações poderiam melhorar os conhecimentos de ambas as autoridades e garantir avaliações

de riscos coordenadas, podendo ser integradas nos trabalhos relativos ao plano estratégico.

26. *Alargar o EUROFISC à fiscalidade direta*

O EUROFISC prevê uma troca rápida de informações nos casos de fraude em matéria de IVA. Este sistema relativamente novo poderia ser alargado a fim de desempenhar uma função semelhante no domínio da fiscalidade direta, nomeadamente com vista à deteção e divulgação célere de informações sobre sistemas e tendências de fraude recorrentes e sobre planeamento fiscal agressivo.

Para o efeito, a Comissão recolherá e avaliará os primeiros resultados do EUROFISC em matéria de IVA e prosseguirá posteriormente os seus trabalhos sobre o alargamento do EUROFISC e respetivo sistema de alerta rápido aos impostos diretos.

4.2.3. *Reforçar o cumprimento das obrigações fiscais*

27. *Criar uma abordagem de balcão único em todos os Estados-Membros*

Deveriam ser criados em todos os Estados-Membros balcões únicos para prestar todo o tipo de informações fiscais aos contribuintes, incluindo os não residentes, facilitando assim as operações transfronteiras através da eliminação dos obstáculos fiscais, e, por conseguinte, assegurando um melhor cumprimento das obrigações fiscais. Foi já dado um primeiro passo nesse sentido com a organização, em dezembro de 2012, de um seminário FISCALIS nesta matéria, no seguimento de uma consulta pública já realizada em 2012 sobre obstáculos fiscais diretos em situações transfronteiras. A Comissão elaborará uma metodologia comum e diretrizes nesta matéria.

28. *Desenvolver incentivos, incluindo programas de declaração voluntária*

A Comissão examinará a possibilidade de desenvolver metodologias e diretrizes comuns para reforçar as medidas educativas, nomeadamente a generalização de declarações fiscais pré-preenchidas, a criação de páginas personalizadas na Internet e a possibilidade de os Estados-Membros divulgarem amplamente os seus mecanismos de cooperação administrativa, com vista a consciencializar os contribuintes para as capacidades que as administrações fiscais têm de obter informações de outros países.

A Comissão examinará ainda a possibilidade de desenvolver incentivos encorajando, através de metodologias e diretrizes comuns, os programas de declaração voluntária, a correção em linha dos erros pelos contribuintes (especialmente se forem criadas páginas personalizadas na Internet) e a melhoria das relações entre contribuintes e administrações fiscais.

29. *Desenvolver um portal fiscal Web*

A Comissão melhorará e, sempre que possível, ampliará o portal web «Tax on EUROPA» já existente, a fim de melhorar o acesso a informações fiscais fiáveis em situações transfronteiras. O portal fiscal Web poderia ser criado nos mesmos moldes que a rede e-Justice (Portal Europeu da Justiça), acessível em EUROPA.

Este projeto é ambicioso e deveria ser desenvolvido de acordo com uma abordagem faseada, dando prioridade ao IVA. A primeira fase consistirá, pois, em desenvolver a parte respeitante ao IVA no portal fiscal Web, incluindo as regras de faturação aplicáveis nos Estados-Membros. Pretende-se que o portal Web esteja aberto aos Estados-Membros que queiram publicar outras informações (tais como taxas de tributação aplicáveis). Uma segunda fase consistirá na integração de outros aspetos fiscais, nomeadamente a fiscalidade direta.

30. *Propor uma harmonização das sanções administrativas e penais*

A Comissão estudará a possibilidade e a viabilidade de harmonizar a definição de determinados tipos de infrações fiscais, incluindo sanções administrativas e penais para todos os tipos de impostos. A Comissão propôs recentemente normas de direito penal²³ para reforçar a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE e acredita que estas questões merecem uma maior atenção no contexto da reflexão mais ampla sobre o desenvolvimento de uma política penal da UE. Será importante assegurar que qualquer ação neste domínio seja plenamente integrada com ações semelhantes noutros domínios do direito da UE, em conformidade com os princípios definidos na Comunicação da Comissão «Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE» de 20 de setembro de 2011²⁴.

31. *Desenvolver um ficheiro de auditoria normalizado para efeitos fiscais ao nível da UE (SAFT-T)*

A utilização de um ficheiro de auditoria normalizado para efeitos fiscais ao nível da UE (SAFT-T), nos moldes do que já está em vigor ou a ser desenvolvido em determinados Estados-Membros, facilitaria tanto o cumprimento voluntário por parte dos sujeitos passivos como as auditorias fiscais.

Está atualmente em curso o desenvolvimento de um projeto-piloto no contexto específico do minibalção único para os serviços de telecomunicações, radiodifusão e televisão e serviços eletrónicos. Deveria considerar-se a possibilidade de este ser objeto de um maior desenvolvimento.

4.3. Ações a desenvolver a longo prazo (para além de 2014)

A Comunicação de junho inclui também uma lista das várias ações possíveis, as quais, de acordo com o Conselho, não deveriam ser consideradas como prioritárias nesta fase. A Comissão acredita, contudo, que seria oportuno reconsiderar a possibilidade de as pôr em prática numa fase posterior, logo que a implementação dos outros elementos do plano de ação, mais urgentes, esteja mais avançada. Essas ações incluem:

32. *Uma metodologia para auditorias conjuntas por equipas especializadas de auditores qualificados*

²³ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal - COM(2012) 363/2 de 11.7.2012.

²⁴ COM(2011) 573 final de 20.9.2011.

Esta questão deve ser revista logo que se adquira maior experiência na utilização dos instrumentos jurídicos vigentes, tais como auditorias simultâneas. Nesse sentido, poderiam ser desenvolvidas uma metodologia e diretrizes para a realização de auditorias conjuntas. Se necessário e com base numa avaliação de impacto, a Comissão poderia também propor uma base jurídica única para as auditorias conjuntas, envolvendo vários tipos de impostos.

33. *Desenvolver o acesso direto mútuo às bases de dados nacionais*

Tendo em conta as disposições vigentes em matéria de IVA no que respeita ao VIES²⁵, a Comissão analisará a viabilidade de facilitar o acesso direto às bases de dados nacionais no domínio da fiscalidade direta. Contudo, é necessário aproveitar primeiro a experiência obtida com a aplicação do acesso direto mútuo no domínio do IVA.

34. *Criar um instrumento jurídico único para a cooperação administrativa destinado a todos os impostos*

Dado existirem algumas semelhanças em matéria de cooperação administrativa entre os vários domínios fiscais, a Comissão estudará a viabilidade, dos pontos de vista jurídico e prático, da existência de um único instrumento jurídico para a cooperação administrativa destinado a todos os impostos, em vez dos quatro instrumentos diferentes atualmente vigentes. Este estudo será realizado após ter decorrido algum tempo, a fim de ter em conta o facto de todas as bases jurídicas vigentes em matéria de cooperação administrativa no domínio dos impostos diretos e indiretos, bem como de cobrança de impostos, terem sido recentemente revogadas e substituídas por novas iniciativas legislativas²⁶.

5. CONCLUSÃO

A fraude e a evasão fiscais constituem um problema multifacetado que requer uma resposta coordenada e múltipla. O planeamento fiscal agressivo também constitui um problema que exige uma atenção urgente. Trata-se de desafios à escala mundial a que nenhum Estado-Membro pode fazer face sozinho.

O presente plano de ação identifica uma série de medidas específicas que podem ser desenvolvidas agora e nos próximos anos. Representa ainda uma contribuição global para o debate internacional mais amplo²⁷ sobre fiscalidade e tem por objetivo apoiar

²⁵ Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho.

²⁶ Diretiva 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas (JO L 84 de 31.3.2010, p. 1); Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 de outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 268 de 12.10.2010, p. 1); Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64 de 11.3.2011, p.1); Regulamento (UE) n.º 389/2012 do Conselho, de 2 de maio de 2012, relativo à cooperação administrativa no domínio dos impostos especiais de consumo e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2073/2004 (JO L 121 de 8.5.2012, p. 1).

²⁷ Ver, por exemplo, a declaração conjunta do Reino Unido e da Alemanha, de 5.11.2012, que apela a uma ação internacional para reforçar as normas fiscais, http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm.

o G20 e o G8 nos seus trabalhos que desenvolvem neste domínio²⁸. A Comissão acredita que a combinação destas ações pode proporcionar uma resposta global e eficaz aos vários desafios colocados pela fraude e a evasão fiscais, contribuindo assim para aumentar a equidade dos sistemas fiscais dos Estados-Membros, para assegurar as necessárias receitas fiscais e, em última análise, para promover o bom funcionamento do mercado interno.

A fim de garantir que as medidas apresentadas neste plano de ação serão devidamente executadas, a Comissão estabelecerá o acompanhamento e os painéis de avaliação necessários, incluindo, nomeadamente, trocas regulares de pontos de vista no âmbito de comités e grupos de trabalho específicos, com base em questionários pormenorizados.

²⁸

Ver a Declaração dos Líderes do G20, de 19 de junho de 2012, Los Cabos. «Reiteramos a necessidade de impedir a erosão da matéria coletável e a transferência de lucros e acompanharemos com atenção os trabalhos da OCDE em curso neste domínio.»