



POLÍTICA FISCAL GERAL

A tributação é da competência dos Estados-Membros e a UE apenas dispõe de competências limitadas nesta matéria. Uma vez que a política fiscal da UE tem por objetivo o bom funcionamento do mercado único, a harmonização da tributação indireta foi abordada antes da tributação direta. A luta contra a evasão e a elisão fiscais tornou-recentemente numa prioridade política. As medidas fiscais devem ser aprovadas por unanimidade pelos Estados-Membros. O Parlamento Europeu tem o direito de ser consultado sobre questões fiscais, exceto quando relacionadas com o orçamento, para o qual é colegislador.

BASE JURÍDICA

O capítulo de disposições fiscais (artigos 110.º a 113.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)), que diz respeito à harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos; o capítulo sobre a aproximação das disposições legislativas (artigos 114.º a 118.º do TFUE), que abrange os impostos com efeito indireto no estabelecimento do mercado interno, não sendo as disposições fiscais sujeitas ao processo legislativo ordinário; outras disposições relevantes para a política fiscal, referentes à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais (artigos 45.º a 66.º do TFUE), ao ambiente (artigos 191.º e 192.º do TFUE) e à concorrência (artigos 107.º a 109.º do TFUE).

A cooperação reforçada (artigos 326.º a 334.º do TFUE) pode ser aplicada em matéria fiscal. A característica principal das disposições fiscais da UE, no que respeita à aprovação dos atos, é o facto de o Conselho deliberar por unanimidade com base numa proposta da Comissão, sendo o Parlamento consultado. As disposições aprovadas no domínio fiscal incluem diretivas relativas à aproximação das disposições nacionais e decisões do Conselho. Convicta de que a obrigatoriedade de unanimidade para todas as decisões em matéria de tributação torna difícil atingir o nível de coordenação fiscal de que a UE necessita, a Comissão apresentou propostas para tornar certos aspetos da tributação para [decisão por maioria qualificada](#). No entanto, essas propostas foram rejeitadas pelos Estados-Membros.

A tributação direta representa os impostos aplicados sobre os rendimentos, o património e o capital tanto dos particulares como das empresas. O imposto sobre o rendimento dos particulares em si mesmo não é abrangido pelas disposições da UE (a atividade da UE neste domínio é antes baseada na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu). A ação da UE em matéria de imposto sobre o rendimento das



empresas está mais desenvolvida, apesar de incidir apenas nas medidas relacionadas com os princípios do mercado único. A tributação indireta consiste nos impostos que não incidem sobre os rendimentos ou o património. Inclui o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), os impostos especiais de consumo, os direitos de importação e os impostos sobre produtos energéticos e outros impostos ambientais. Uma vez que o desenvolvimento de disposições fiscais da UE tem por objetivo o bom funcionamento do mercado único, a harmonização da tributação indireta foi empreendida numa fase mais precoce e em maior profundidade do que a da tributação direta.

OBJETIVOS

A estratégia de política fiscal da UE é explicada na comunicação da Comissão intitulada «[A política fiscal da União Europeia - prioridades para os próximos anos](#)» (COM(2001)0260). O poder de introduzir, eliminar ou ajustar impostos continua com os Estados-Membros. Desde que cumpra as normas da UE, cada Estado-Membro é livre de escolher o sistema fiscal que considere mais adequado. Neste âmbito, as principais prioridades da política fiscal da UE são a eliminação dos obstáculos fiscais à atividade económica transfronteiriça, o combate à concorrência fiscal nociva e à evasão fiscal e a promoção de uma maior cooperação entre as administrações fiscais no exercício do controlo e no combate à fraude. Uma coordenação redobrada da política fiscal assegurará que as políticas fiscais dos Estados-Membros apoiem os objetivos políticos mais abrangentes da UE, tal como definidos na [Estratégia Europa 2020](#), para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e no [Ato para o Mercado Único](#).

INICIATIVAS E PROGRESSOS

O [relatório anual de atividade no domínio fiscal](#) da Comissão apresenta as realizações da UE e as questões fiscais ainda por resolver. À luz das revelações feitas pela imprensa sobre a dimensão do fenómeno, a luta contra a fraude fiscal e o planeamento fiscal agressivo tem sido uma prioridade política do atual mandato legislativo (2014-2019). Os trabalhos também prosseguem sobre a reforma do regime fiscal das sociedades, a fim de tornar a tributação das sociedades na UE mais justa e melhor adaptada à economia digital moderna no mercado interno, e a conceção de um regime definitivo do IVA emergiu como outra prioridade política. As principais iniciativas incluíram:

Um [Pacote de medidas sobre a transparência fiscal](#) (18 de março de 2015), que visa melhorar a transparência e a cooperação entre os Estados-Membros no que diz respeito às suas decisões fiscais transfronteiriças, ao revogar a Diretiva Tributação da Poupança para simplificar a legislação relativa à troca automática de informações, através da avaliação de novas potenciais iniciativas em matéria de transparência, em conjunto com as informações discriminadas por país relativas às empresas multinacionais, por meio da revisão do código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas, a fim de o tornar mais funcional e eficaz, através de uma melhor quantificação do fosso de tributação (que não pode ser atribuído apenas à elisão



e à evasão fiscais) e agindo como um precursor para a promoção de uma maior transparência fiscal a nível mundial.

Um [Plano de ação sobre a fiscalidade das empresas](#) (17 de junho de 2015), que estabelece uma série de iniciativas destinadas a combater a elisão fiscal, a assegurar receitas sustentáveis e a melhorar o ambiente empresarial no mercado único. O plano de ação descreve quatro objetivos orientadores: a) restabelecer a relação entre a fiscalidade e a localização geográfica da atividade económica; b) assegurar que os Estados-Membros possam avaliar corretamente as atividades das empresas na sua jurisdição; c) criar um ambiente fiscal das sociedades competitivo e favorável ao crescimento para a UE; d) proteger o Mercado Único e garantir uma abordagem sólida da UE às questões externas associadas à tributação das empresas, incluindo medidas para a aplicação da iniciativa da OCDE sobre a [erosão da base tributável e transferência de lucros](#), para lidar com jurisdições fiscais não cooperantes e aumentar a transparência fiscal. Em outubro de 2016, a Comissão propôs relançar a [matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades](#) (MCCCIS).

Um [Pacote antielisão fiscal](#) (28 de janeiro de 2016), com propostas de medidas concretas para prevenir o planeamento fiscal agressivo, aumentar a transparência fiscal e criar condições equitativas para todas as empresas da UE. O pacote inclui três pilares: a) assegurar uma tributação efetiva na UE (através da diretiva antielisão fiscal e da recomendação sobre convenções fiscais); b) aumentar a transparência fiscal (revisão da diretiva relativa à troca automática de informações); c) garantir condições equitativas (comunicação sobre uma estratégia externa para uma tributação efetiva e uma lista negra de paraísos fiscais).

Um [Plano de Ação sobre o IVA](#) (7 de abril de 2016), que inclui: a) princípios para um futuro regime único do IVA na Europa; b) medidas para combater a fraude ao IVA; c) uma atualização do quadro para a fixação das taxas de IVA; d) planos para simplificar e modernizar as regras do IVA aplicáveis ao comércio eletrónico; e) um pacote do IVA destinado às PME.

O [Pacote do IVA no âmbito do mercado único digital](#) (1 de dezembro de 2016), que visa modernizar o IVA no comércio eletrónico transfronteiriço. O pacote procura reduzir os custos de cumprimento em matéria de IVA suportados pelas empresas quando efetuam vendas transfronteiriças, facilitar o comércio transfronteiriço, garantir uma concorrência leal para as empresas da UE, para combater a fraude ao IVA, e abordar a situação específica dos livros eletrónicos, que atualmente não beneficiam de taxas reduzidas. Um dos principais objetivos dos pacotes de reforma do regime do IVA é pôr termo à notória «fraude carrossel». As novas regras em matéria de IVA devem ser mais simples e coerentes, introduzindo um novo e definitivo espaço único do IVA na UE. Em resumo, o novo regime do IVA foi concebido para ser mais resistente à fraude e estar em linha com a atual economia digital e móvel.

As iniciativas de [Tributação justa na economia digital](#) (21 de março de 2018), que visam assegurar um regime de tributação justo e eficaz adaptado ao ambiente digital, utilizar propostas legislativas para tirar pleno partido da presença digital, através do ajustamento da definição de «estabelecimento estável», e introduzir uma definição de «substância económica mínima». A proposta da Comissão contribuirá igualmente para



o trabalho desenvolvido a nível internacional neste domínio, nomeadamente no âmbito do G20 e da OCDE.

Entraram em vigor novas regras, em 1 de janeiro de 2018, que obrigam os Estados-Membros a conceder às autoridades fiscais o acesso aos dados recolhidos ao abrigo da legislação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. As autoridades fiscais nacionais terão acesso direto às informações sobre os beneficiários efetivos das sociedades, fundos fiduciários e outras entidades, bem como aos registos de verificação da clientela das empresas. As novas regras permitirão às autoridades fiscais reagir de forma rápida e eficiente aos casos de evasão e de elisão fiscal e combater os tipos de estruturas salientadas nos [Documentos do Paraíso](#).

Como parte do objetivo mais abrangente de melhorar a justiça e a eficiência dos sistemas fiscais da UE, o desafio específico que representa a tributação da digitalização tem sido objeto de debates, tanto na UE como em instâncias internacionais, incluindo no contexto das ações da OCDE relativas à erosão da base tributável e transferência de lucros. Durante o discurso sobre o estado da União de 2017, o presidente Jean-Claude Juncker anunciou a proposta da Comissão de criação de regras a nível da UE que permitem a tributação dos lucros das empresas multinacionais através da economia digital, ao passo que o Conselho adotou conclusões sobre a tributação da economia digital em dezembro desse ano.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu subscreveu, de um modo geral, as grandes linhas dos programas da Comissão no domínio da fiscalidade, sendo a luta contra a fraude e evasão fiscais e contra o branqueamento de capitais a prioridade política do atual mandato legislativo. As suas recomendações centraram-se, em especial, no papel das jurisdições fiscais específicas e das instituições financeiras no planeamento fiscal agressivo.

A resolução do Parlamento Europeu sobre as [decisões fiscais antecipadas e outras medidas de natureza ou efeitos similares](#) (25 de novembro de 2015) foi o resultado dos trabalhos da sua Comissão Especial sobre Decisões fiscais ([TAXE 1](#)). O texto chama a atenção para um paradoxo óbvio: a livre concorrência em matéria fiscal e a falta de cooperação entre Estados-Membros conduziu à dissociação do local onde o valor é gerado de onde os lucros são tributados, resultando na erosão da matéria coletável do imposto sobre as sociedades e na perda de receitas. Com esta resolução, o Parlamento pretendeu:

- maior transparência, através da partilha sistemática de decisões e informações fiscais e apresentação de informação à Comissão, bem como da introdução da comunicação pública discriminada por país («CBCR») por parte das multinacionais sobre os lucros realizados, os impostos pagos e as subvenções recebidas;
- a abolição dos regimes preferenciais e das discrepâncias entre os regimes fiscais nacionais, com a celebração de um acordo sobre o modo como as transações são valorizadas na mesma empresa (preços de transferência) e uma definição clara da noção de «substância económica»;



- uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) obrigatória em toda a UE, como resposta global às questões relativas à matéria coletável do imposto sobre as sociedades;
- um enquadramento em matéria de auxílios estatais no domínio fiscal e orientações para a definição de preços de transferência adequados; a transformação da recuperação dos auxílios estatais ilegais num efeito dissuasor eficaz contra esse tipo de auxílios;
- reformar o Código de Conduta no domínio da fiscalidade das empresas, a fim de aumentar a transparência, a responsabilização e a participação dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu;
- a integração da luta contra a elisão fiscal noutras políticas e na conduta empresarial, nomeadamente por parte das empresas multinacionais, dos bancos, dos prestadores de serviços financeiros e dos consultores fiscais;
- uma melhor proteção dos denunciantes.

Tendo como pano de fundo os Documentos do Panamá e as revelações do caso «Lux Leaks», que tornaram evidente a necessidade de uma maior cooperação e transparência, não só na UE como em todo o mundo, o resultado das atividades da Comissão Especial TAXE 1 serviu de base para os trabalhos da Comissão Especial [TAXE 2](#). Conclusões da Comissão Especial TAXE 2, [resolução](#) do Parlamento Europeu de 6 de julho de 2016:

- Solicita a aplicação de sanções contra as jurisdições fiscais não cooperantes incluídas numa lista negra de paraísos fiscais, que sejam igualmente aplicadas a sociedades, bancos, empresas de contabilidade e escritórios de advogados, com a possibilidade de revogar as suas licenças comerciais;
- Salienta as consequências negativas dos regimes fiscais preferenciais para patentes que, na maior parte dos casos, são utilizadas por empresas multinacionais para efeitos de elisão fiscal;
- Reitera as propostas relativas a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) e aos preços de transferência, que desempenha um papel importante na transferência de lucros.

A resolução concluiu que as disposições em matéria de auxílios estatais nem sempre foram respeitadas e solicitou que fossem tomadas medidas para resolver a situação.

A Comissão de Inquérito para Investigar Alegadas Contravenções ou Má Administração na Aplicação do Direito da União relacionadas com o Branqueamento de Capitais e com a Elisão e a Evasão Fiscais ([PANA](#)) do Parlamento Europeu baseou-se nos trabalhos sobre tributação que chegaram ao seu termo na atual legislatura, sobretudo em resoluções adotadas pelo Parlamento e preparadas pelas comissões especiais TAXE 1 e TAXE 2 e na resolução sobre [assegurar a transparência, a coordenação e a convergência das políticas de tributação das sociedades](#), que identificaram os desafios regulamentares e de acompanhamento na resolução das questões fiscais. A [recomendação do Parlamento de 13 de dezembro de 2017](#), baseada num relatório da Comissão de Inquérito PANA, salientou a necessidade de:



- implementação rigorosa, aplicação efetiva, mecanismos de controlo eficazes, reforço dos instrumentos jurídicos e papel de liderança da Comissão na luta global contra a elisão fiscal, a evasão fiscal e o branqueamento de capitais;
- maior transparência efetiva, consolidando as informações normalizadas e as ligações entre as autoridades, bem como o acesso e a criação de registos;
- esforços concertados para adotar uma lista eficaz e credível de jurisdições sigilosas;
- medidas destinadas a assegurar a conformidade das jurisdições fiscais, dos contribuintes e dos intermediários;
- prevenção da elisão e da evasão fiscais e de proteção dos beneficiários efetivos;
- utilização de instrumentos internacionais de pressão (princípio de lista positiva) em paralelo com o apoio aos países em desenvolvimento na luta contra a elisão fiscal e o branqueamento de capitais;
- instrumentos de proteção dos denunciantes;
- simplificação do funcionamento da UE no que diz respeito à adoção de disposições fiscais; e
- reforço dos direitos do Parlamento de inquérito e de acompanhamento rápido das recomendações.

Em 1 de março de 2018, o Parlamento criou uma Comissão Especial sobre os Crimes Financeiros e a Elisão e a Evasão Fiscais ([TAX3](#)). Com base no trabalho das suas antecessoras (TAXE 1, TAXE 2 e PANA), a comissão especial irá investigar questões fundamentais, como a fiscalidade digital, os programas nacionais de cidadania e a fraude ao IVA.

Dario Paternoster
10/2018

