

Relatório Especial

## Troca de informações fiscais na UE:

bases sólidas, falhas na aplicação



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

|   | Pontos |
|---|--------|
| <b>Síntese</b>  | I-X    |
| <b>Introdução</b>   | 01-13  |
| <b>Intervenção da UE</b>  | 05-09  |
| <b>Diretiva relativa à cooperação administrativa</b>  | 10-13  |
| <b>Âmbito e método da auditoria</b>   | 14-21  |
| <b>Comissão</b>   | 17-18  |
| <b>Estados-Membros</b>  | 19-21  |
| <b>Observações</b>  | 22-104 |
| <b>Embora esteja por vezes na vanguarda dos desenvolvimentos internacionais, o quadro jurídico da UE apresenta lacunas</b>  | 22-44  |
| O quadro jurídico é sólido, embora não exaustivo  | 23-33  |
| A Comissão acompanha o quadro jurídico  | 34-38  |
| As oportunidades de partilha de boas práticas não são plenamente exploradas e falta orientação  | 39-44  |
| <b>Os Estados-Membros utilizam pouco as informações objeto de troca automática</b>  | 45-83  |
| Há insuficiências relacionadas com a oportunidade, a exatidão e a exaustividade da troca automática de informações  | 46-56  |
| Os Estados-Membros recebem enormes volumes de informação, que é geralmente subutilizada   | 57-71  |
| As informações constantes do diretório DCA 3 da UE estão em geral completas, mas são pouco utilizadas pelos Estados-Membros   | 72-78  |
| Muito reduzida utilização das informações das comunicações no âmbito da DCA 4   | 79-83  |
| <b>As trocas de informações a pedido, as trocas espontâneas de informações e os controlos simultâneos funcionam bem</b>   | 84-95  |
| As trocas de informações a pedido e as trocas espontâneas de informações funcionam razoavelmente bem, apesar de atrasos nas respostas e do reduzido retorno de informação | 84-91  |

|   |                |
|---|----------------|
| Controlos simultâneos: um instrumento eficaz  | 92-95          |
| <b>Não está disponível o essencial das informações necessárias para avaliar o desempenho das trocas</b>   | <b>96-104</b>  |
| As perdas devidas à elisão e à evasão fiscais foram estimadas por projetos pontuais, mas não existe um quadro comum da UE para o acompanhamento do desempenho | 97-100         |
| Os Estados-Membros também não dispõem de quadros de desempenho eficazes   | 101-104        |
| <b>Conclusões e recomendações</b>   | <b>105-120</b> |

## **Anexos**

**Anexo I – Método de auditoria do TCE a nível da Comissão**

**Anexo II – Método de auditoria do TCE a nível dos Estados-Membros**

**Anexo III – História da DCA, com alterações legislativas e regulamentos de execução em vigor**

**Anexo IV – Comparação da DCA 2 com o quadro da OCDE**

**Anexo V – Processo legislativo: duração e alterações (DCA 1 a DCA 4)**

**Anexo VI – Fiscalis 2020**

## **Siglas e acrónimos**

## **Glossário**

## **Respostas da Comissão**

## **Equipa de auditoria**

## **Cronologia**

## Síntese

**I** A União Europeia tem por objetivo garantir uma tributação equitativa e eficaz em todo o mercado único, em que todos os impostos são cobrados no país em que são devidos. Uma política fiscal coordenada ao nível da UE reforça a segurança para os contribuintes e promove o investimento e a concorrência.

**II** Desde 2011, o Conselho aprovou uma série de iniciativas legislativas que permitem aos Estados-Membros partilhar informações fiscais de diversas formas. Regras em matéria de troca de informações e outras formas de cooperação administrativa permitem aos Estados-Membros aceder às informações de que necessitam para assegurar a cobrança dos impostos.

**III** A Comissão Europeia é responsável pela elaboração de propostas legislativas sobre o sistema de troca de informações fiscais e pela disponibilização de orientações aos Estados-Membros. Se a legislação da UE não for devidamente aplicada num Estado-Membro, a Comissão pode dar início a um procedimento de infração contra o mesmo. As suas competências incluem ainda acompanhar a aplicação do sistema de troca de informações e a sua eficácia. Os Estados-Membros são responsáveis pela partilha das informações fiscais pertinentes e pela sua utilização para efeitos de garantia da conformidade.

**IV** Na presente auditoria, o Tribunal avaliou aspetos fundamentais que determinam a eficácia do sistema de troca de informações fiscais na UE. Realizou-a porque o sistema de troca de informações fiscais, a funcionar desde 2011, ainda não foi auditado. A auditoria abrangeu o período compreendido entre 2014 e 2019. O TCE avaliou o quadro jurídico proposto e introduzido pela Comissão e examinou a forma como esta acompanhava a aplicação e o desempenho do sistema de troca de informações. Foram visitados cinco Estados-Membros para avaliar a forma como estão a utilizar as informações trocadas e como avaliam a eficácia do sistema.

**V** A conclusão geral do Tribunal é a de que o sistema de troca de informações fiscais foi bem implantado, mas é necessário ir mais longe em termos de acompanhamento, garantia da qualidade dos dados e utilização das informações recebidas.

**VI** A conclusão do Tribunal sobre o trabalho da Comissão é a de esta instituiu um quadro adequado para a troca de informações fiscais, mas não está a disponibilizar orientações de forma proativa nem a avaliar suficientemente os resultados e o impacto da utilização dessas informações. A principal conclusão das visitas realizadas aos Estados-Membros é a de que as informações que trocam têm falta de qualidade e não são amplamente utilizadas, e que os Estados-Membros pouco fazem para acompanhar a eficácia do sistema.

**VII** Embora a Comissão tenha estabelecido um quadro jurídico claro e transparente, algumas formas de rendimentos podem, ainda assim, não ser tributadas no Estado-Membro pertinente. O acompanhamento feito pela Comissão quanto à aplicação do sistema nos Estados-Membros não é suficiente e não abrange visitas a estes nem a eficácia dos regimes de sanções. Nas fases iniciais da troca de informações, a Comissão disponibilizou orientações úteis aos Estados-Membros, mas, mais recentemente, não publicou novas orientações para os ajudar a analisar as informações recebidas e a utilizá-las para cobrar os impostos em causa.

**VIII** As informações recolhidas pelos Estados-Membros carecem de qualidade, exaustividade e exatidão. A maior parte dos Estados-Membros visitados não audita as entidades declarantes para garantir a qualidade e exaustividade dos dados antes de os transmitir a outros Estados-Membros. Além disso, são poucos os que transmitem todas as categorias de informações exigidas, levando a que alguns rendimentos não sejam tributados. Embora os Estados-Membros identifiquem os contribuintes pertinentes, as informações trocadas automaticamente são subutilizadas.

**IX** Não há um quadro comum da UE para acompanhar o desempenho e os resultados do sistema, e as avaliações individuais realizadas por alguns Estados-Membros não são suficientemente claras e transparentes.

**X** O Tribunal formula várias recomendações destinadas a melhorar a eficácia do sistema de troca de informações. As recomendações seguintes são dirigidas aos cinco Estados-Membros visitados (Espanha, Itália, Chipre, Países Baixos e Polónia), mas podem ser igualmente aplicáveis a outros.

- a) A Comissão deve:
  - o tomar medidas diretas e eficazes para fazer face à falta de qualidade dos dados enviados pelos Estados-Membros;
  - o apresentar propostas legislativas no sentido de assegurar que são trocadas todas as informações pertinentes sobre rendimentos;
  - o alargar as atividades de acompanhamento e desenvolver as suas orientações aos Estados-Membros.
- b) Os Estados-Membros devem:
  - o assegurar que as informações que trocam estão completas e têm qualidade suficiente;
  - o introduzir procedimentos sistemáticos para a análise de risco das informações recebidas e utilizá-las tão amplamente quanto possível.
- c) A Comissão deve criar, em colaboração com os Estados-Membros, um quadro comum fiável para avaliar os benefícios do sistema de troca de informações fiscais.

# Introdução

**01** Hoje em dia, sendo possível enviar dinheiro para todo o mundo com um simples clique, alguns contribuintes são tentados a ocultar os investimentos em contas *offshore*. Até há pouco tempo, muitos países e outros territórios funcionavam abertamente como paraísos fiscais, tolerando contas bancárias secretas e empresas de fachada e recusando-se a partilhar informações com outros governos<sup>1</sup>.

**02** No mercado único, as empresas que geram lucros devem pagar impostos no país em que os rendimentos são ganhos. Contudo, as empresas utilizam um planeamento fiscal agressivo para tirar partido das diferenças entre as regras fiscais dos Estados-Membros e pagar o mínimo imposto possível sobre os seus lucros.

**03** O volume de receitas fiscais perdidas na UE unicamente devido à elisão fiscal das empresas foi estimado entre 50 e 70 mil milhões de euros por ano<sup>2</sup>. Este valor aumenta para quase 190 mil milhões de euros (cerca de 1,7% do PIB da UE à data do estudo) se se incluírem outros fatores, como regimes fiscais especiais e ineficiências na cobrança de impostos.

**04** Para responder às exigências de justiça social e de crescimento económico, a Comissão está a colaborar com os Estados-Membros para tornar os sistemas fiscais mais transparentes, mais responsabilizáveis e mais eficazes em todos os domínios. Esta colaboração vai ao encontro da noção de equidade fiscal: os contribuintes que operam em vários Estados-Membros – tanto empresas multinacionais como pessoas singulares – não devem beneficiar de uma vantagem fiscal devido à comunicação limitada entre as autoridades fiscais. Paralelamente, se os impostos forem pagos corretamente e no país devido desde o início, tornam-se desnecessários ajustamentos posteriores e a segurança fiscal em toda a UE melhora.

---

<sup>1</sup> Lista de jurisdições não cooperantes.

<sup>2</sup> Dover *et al.*, *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, parte I de um estudo para o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, setembro de 2015 (PE 558.773).

## Intervenção da UE

**05** Em 1998, o Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) adotou um código de conduta da UE no domínio da fiscalidade das empresas<sup>3</sup>. Reconhecendo "os efeitos positivos de uma concorrência leal", o Conselho convidou os Estados-Membros a cooperarem plenamente na luta contra a elisão<sup>4</sup> e a evasão<sup>5</sup> fiscais, nomeadamente no âmbito da troca de informações fiscais<sup>6</sup>.

**06** Embora a cobrança de impostos seja da competência dos Estados-Membros, a fraude e a elisão fiscais são igualmente tratadas a nível da UE. Os Estados-Membros acordaram em que é fundamental melhorar e estabelecer uma cooperação administrativa aprofundada entre as suas autoridades fiscais, recorrendo ao quadro e aos instrumentos transfronteiriços propostos pela União.

**07** A fim de garantir o funcionamento do mercado interno e proteger os interesses financeiros da UE, a Comissão incentiva e facilita a cooperação entre os Estados-Membros através da sua Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD). Em consonância com a sua declaração de missão de desenvolver e acompanhar a execução da política fiscal em toda a UE, em benefício dos cidadãos<sup>7</sup>, das empresas e dos Estados-Membros, e ajudar os Estados-Membros a lutar contra a fraude e a evasão fiscais, a DG TAXUD:

- o elabora propostas legislativas com vista ao estabelecimento e à melhoria da troca de informações fiscais entre os Estados-Membros e acompanha a aplicação da legislação nestes últimos;

---

<sup>3</sup> [Conclusões](#) do Conselho ECOFIN de 1 de dezembro de 1997 em matéria de política fiscal (JO C 2/1 de 6.1.1998).

<sup>4</sup> Estrutura jurídica para contornar uma obrigação de pagamento de impostos, geralmente através da celebração de um conjunto de acordos financeiros artificiais cujo principal ou único objetivo consiste em reduzir as obrigações fiscais.

<sup>5</sup> Utilização de meios ilícitos para evitar o pagamento de impostos, normalmente mediante a ocultação de rendimentos às autoridades fiscais. Sobrepõe-se frequentemente à noção de fraude fiscal.

<sup>6</sup> O termo "troca de informações fiscais" refere-se às informações partilhadas entre Estados-Membros para fins fiscais.

<sup>7</sup> [Declaração de missão](#) e objetivos estratégicos da DG TAXUD.

- o disponibiliza mecanismos, sistemas e plataformas eletrónicas para coordenar a troca de informações fiscais;
- o supervisiona um diretório central para a troca de informações sobre decisões fiscais prévias transfronteiriças e acordos prévios sobre preços de transferência;
- o gere o programa Fiscalis 2020 para o intercâmbio de boas práticas e conhecimentos entre os Estados-Membros e a Comissão (ver [anexo VI](#)).

**08** Os governos nacionais dos Estados-Membros da UE são, de um modo geral, livres de estabelecer as suas próprias legislações e sistemas fiscais, e a tomada de decisões a nível da UE neste domínio sensível requer o acordo de todos os Estados-Membros. Contudo, toda a legislação nacional deve respeitar certos princípios fundamentais, como a não discriminação e a liberdade de circulação no mercado interno. A legislação fiscal de um país não deve permitir que as pessoas possam não ser tributadas noutra.

**09** Por seu lado, os Estados-Membros devem:

- o assegurar o funcionamento dos sistemas de tributação;
- o recolher e transmitir as informações fiscais conexas necessárias;
- o partilhar boas práticas;
- o garantir uma concorrência leal em matéria fiscal no mercado interno.

## Diretiva relativa à cooperação administrativa

**10** As Comunidades Europeias adotaram a primeira diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade em 1977<sup>8</sup>. Esta foi substituída pela atual diretiva da UE relativa à cooperação administrativa (DCA)<sup>9</sup> (ver [anexo III](#)), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013 (ver [caixa 1](#)).

---

<sup>8</sup> Diretiva 77/799/CEE do Conselho, de 19 de dezembro de 1977, relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos diretos.

<sup>9</sup> 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.

## Caixa 1

### Cooperação administrativa

Um Estado-Membro não pode gerir o seu sistema de tributação interno, especialmente no que diz respeito à tributação direta, sem receber informações de outros Estados-Membros. Para superar os efeitos negativos deste fenómeno, é indispensável que exista cooperação administrativa entre as administrações fiscais dos Estados-Membros.

A DCA estabelece as regras e os procedimentos ao abrigo dos quais os Estados-Membros cooperam entre si tendo em vista a troca de informações previsivelmente relevantes para a administração e para a aplicação da legislação interna dos Estados-Membros.

## 11 A diretiva tem três objetivos específicos:

- o melhorar a capacidade de os Estados-Membros prevenirem a fraude, a evasão e a elisão fiscais transfronteiriças;
- o reduzir as possibilidades de incentivos e benefícios que conduzam a uma concorrência fiscal prejudicial (ver [caixa 2](#)), designadamente o combate à elisão fiscal e o planeamento fiscal agressivo, através de medidas de transparência relacionadas com decisões fiscais/acordos prévios sobre preços de transferência e relatórios por país de empresas multinacionais;
- o promover o cumprimento espontâneo das obrigações fiscais, facilitando a deteção de rendimentos e ativos transfronteiriços.

## Caixa 2

### Concorrência fiscal prejudicial

A [concorrência fiscal prejudicial](#) é definida como uma política fiscal aplicada por um país que oferece uma vasta gama de incentivos e benefícios fiscais destinados a atrair fatores móveis (investimento) para esse país. A reduzida transparência e a ausência de uma troca eficaz de informações com outros países contribuem para os efeitos prejudiciais.

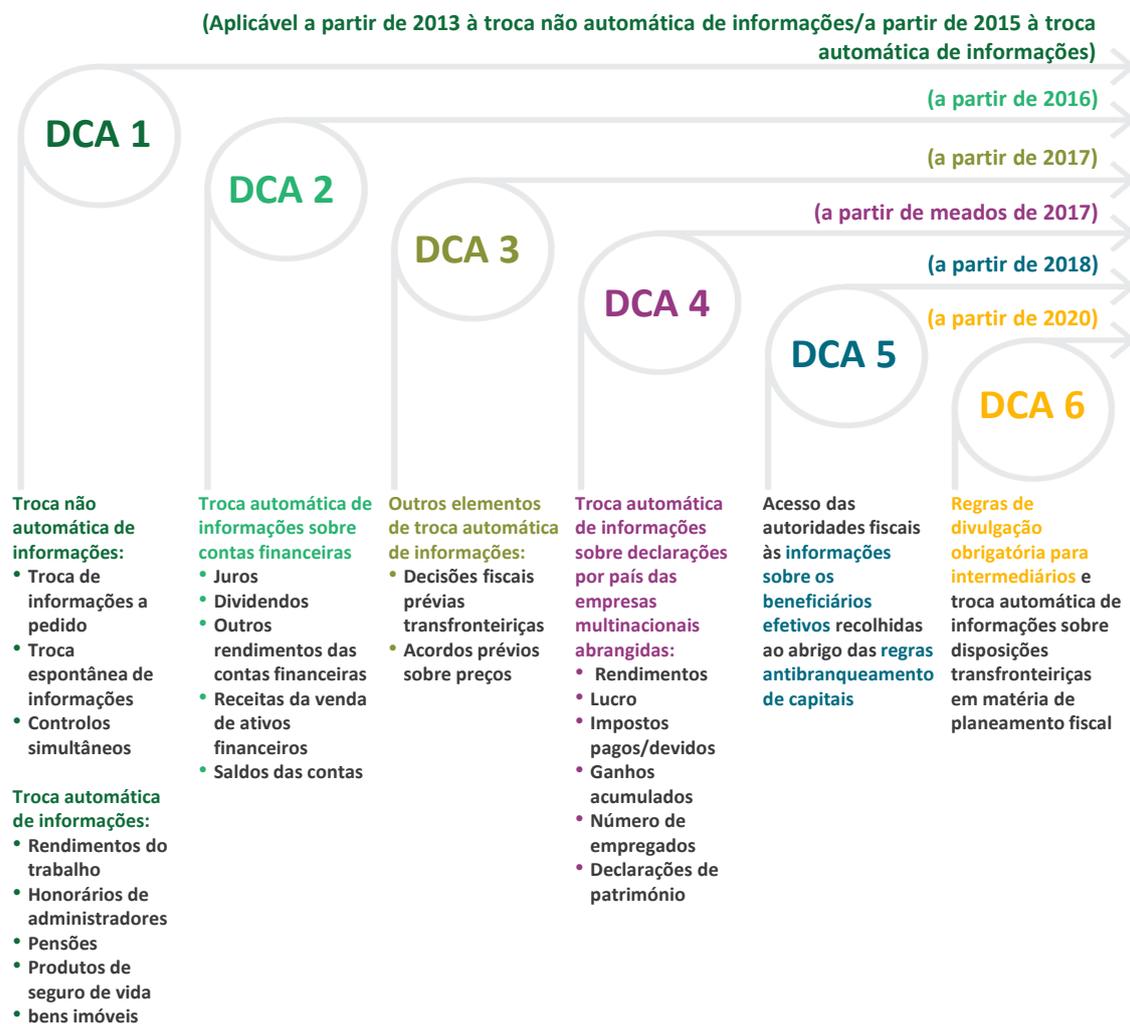
**12** A DCA constituiu uma resposta à crescente mobilidade dos contribuintes e do capital e à internacionalização dos instrumentos financeiros. Esta evolução provocou a explosão do número de operações transfronteiriças, dificultando a correta determinação pelos Estados-Membros dos impostos devidos e incentivando a fraude fiscal. Havia, neste contexto, uma necessidade urgente de reforçar a cooperação fiscal.

**13** A DCA estabelece três formas principais de troca de informações na UE, cuja evolução ao longo do tempo é apresentada na *figura 1*:

- o troca automática de informações, que consiste na troca obrigatória de dados predefinidos em matéria fiscal e de contas financeiras, em formatos predefinidos e em momentos previamente estabelecidos;
- o troca de informações a pedido, que ocorre na sequência de pedidos de informação relativos a um ou vários contribuintes;
- o troca espontânea de informações, que consiste na transferência não solicitada de quaisquer informações que um país considere de interesse para outro.

A DCA prevê igualmente outras formas de cooperação administrativa. Destas, o presente relatório incide principalmente nos controlos simultâneos a contribuintes específicos, em dois ou mais Estados-Membros, tendo em vista a troca das informações assim obtidas.

## Figura 1 – Endurecimento gradual das regras da DCA



Fonte: TCE.

## Âmbito e método da auditoria

**14** Na presente auditoria, o Tribunal avaliou as disposições relativas à troca de informações fiscais na UE, que determinam a sua eficácia, bem como os restantes instrumentos de cooperação administrativa. Centrou-se na aplicação das diferentes alterações à DCA (DCA 1 a DCA 5) durante o período compreendido entre 2014 e 2019 (a DCA 6 só entrou em vigor em junho de 2020).

**15** O Tribunal realizou a presente auditoria porque o sistema de troca de informações fiscais, a funcionar desde 2011, ainda não foi auditado. Na auditoria, o Tribunal incide em problemas do sistema e formula recomendações de melhoria quanto à conceção, aplicação e acompanhamento do sistema e à utilização das informações pelos Estados-Membros, nomeadamente:

- o em que medida a troca de informações contribui para a estratégia da Comissão Europeia que visa uma tributação mais equitativa;
- o a eficácia das disposições práticas e orientações disponibilizadas pela Comissão aos Estados-Membros sobre a aplicação da DCA;
- o o acompanhamento do sistema pela Comissão;
- o a adequação dos recursos e das orientações para a devida aplicação do sistema;
- o a utilização eficaz das informações recebidas;
- o a eficácia dos acordos de cooperação entre Estados-Membros e entre estes e países terceiros;
- o a eficácia das medidas regulamentares e de acompanhamento e a atribuição de recursos.

**16** O Tribunal auditou a atividade da Comissão e de cinco Estados-Membros (Espanha, Itália, Chipre, Países Baixos e Polónia) selecionados com base em critérios de risco quantitativos e qualitativos associados à troca de informações (ver [anexo II](#)).

## Comissão

**17** No que diz respeito à Comissão, o Tribunal analisou as regras relativas à troca de informações fiscais ao abrigo das DCA 1 a 5 e examinou a forma como a DG TAXUD acompanhou a sua aplicação. O Tribunal examinou em particular:

- o a legislação pertinente, bem como se a Comissão verificou de que forma os Estados-Membros aplicaram as regras da UE através do direito nacional e se tomou as medidas necessárias para dar resposta a eventuais atrasos na aplicação;
- o a existência e a qualidade das orientações e informações relativas à aplicação da DCA e de que forma a Comissão partilhou essas informações com os Estados-Membros;
- o o desempenho dos programas e medidas financiados pelo orçamento da UE para ajudar os Estados-Membros a partilhar boas práticas e ideias para melhorar o sistema;
- o se a Comissão instituiu um quadro comum da UE para o acompanhamento do desempenho do sistema, a fim de garantir que este proporcionava os resultados pretendidos.

**18** A abordagem e a metodologia da presente auditoria utilizadas ao nível da Comissão são apresentadas no [anexo I](#).

## Estados-Membros

**19** A DCA estipula que os Estados-Membros devem cooperar na troca de todas as informações fiscais relevantes. O Tribunal avaliou de que forma os Estados-Membros:

- o se certificavam de que os dados que trocavam eram exatos, completos e enviados dentro dos prazos;
- o utilizavam as informações recebidas e de que forma essa utilização poderia ser melhorada;
- o utilizavam as outras formas de cooperação administrativa previstas na DCA;
- o mediam a eficácia do sistema e utilizavam os resultados das suas medições para dar resposta aos riscos e atribuir recursos.

**20** Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal recorreu a uma amostragem baseada no risco para selecionar trocas de informações automáticas e não automáticas (troca automática de informações, troca de informações a pedido e troca espontânea de informações) e controlos simultâneos para a auditoria. O método de auditoria utilizado em relação aos Estados-Membros é apresentado no *anexo II*.

**21** Tanto as informações trocadas entre os Estados-Membros como os sistemas subjacentes são altamente confidenciais. Assim, o presente relatório não faculta dados específicos sobre os Estados-Membros, a menos que estes já estejam publicamente disponíveis.

## Observações

### Embora esteja por vezes na vanguarda dos desenvolvimentos internacionais, o quadro jurídico da UE apresenta lacunas

**22** A legislação no domínio da troca de informações fiscais deve assegurar que todos os rendimentos abrangidos pelas suas disposições sejam tributados integralmente e no Estado-Membro certo. A Comissão deve acompanhar a transposição e incorporação da legislação e disponibilizar orientações com vista à sua uniforme aplicação em toda a UE. O Tribunal avaliou o processo legislativo instituído pela Comissão para a proposta inicial da DCA e para as alterações subsequentes. Analisou igualmente a forma como a Comissão acompanha a aplicação das DCA nos Estados-Membros, incluindo a formulação de orientações para esse efeito.

### O quadro jurídico é sólido, embora não exaustivo

#### A UE está por vezes na vanguarda dos desenvolvimentos internacionais

**23** Em 2013, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) adotou um plano de ação para responder à estratégia de elisão fiscal da transferência de lucros<sup>10</sup>. Em 2015, apresentou relatórios sobre vários aspetos do plano de ação, como a troca espontânea de decisões fiscais prévias transfronteiriças e acordos prévios sobre preços de transferência<sup>11</sup> e a comunicação de informações por país<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> *Tax base erosion and profit shifting (BEPS) actions.*

<sup>11</sup> OCDE/G20, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 – 2015 Final Report.*

<sup>12</sup> OCDE/G20, *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report.*

**24** Muitos países aceitaram levantar o sigilo bancário para efeitos fiscais, partilhar informações fiscais com outros governos e abandonar o sigilo em relação aos titulares, acordos bancários e operações financeiras de entidades jurídicas. O ponto de partida foi a norma mundial para a troca de informações a pedido desenvolvida pela OCDE. Esta previa inicialmente a troca de informações entre dois países a pedido de uma autoridade fiscal, tendo sido adicionado um novo requisito no sentido de obter e trocar informações mesmo que estejam na posse de um banco.

**25** O progresso tecnológico também permitiu a generalização da troca automática de informações, o que veio complementar a troca de informações a pedido. Em 2014, após a primeira experiência proporcionada pela diretiva da UE relativa à tributação dos rendimentos da poupança, o G20, um fórum de cooperação económica internacional, aprovou uma proposta de norma mundial para a troca automática de informações. A OCDE publicou-a no mesmo ano que a nova norma comum de comunicação,<sup>13</sup> que especifica as informações que devem ser trocadas e define regras operacionais. No final de 2019, mais de 100 países tinham-se comprometido a realizar trocas automáticas de informações sobre contas financeiras no âmbito da norma comum de comunicação<sup>14</sup>.

**26** A UE está na vanguarda dos desenvolvimentos internacional neste domínio, por vezes até à frente da OCDE (ver [quadro 1](#)), tendo sido célere na aplicação de práticas comuns e criado um quadro harmonizado que tem em conta parâmetros de referência internacionais<sup>15</sup>. A DCA está em consonância com as disposições da OCDE<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> OCDE, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, Second Edition*, 2017.

<sup>14</sup> *OECD Common Reporting Standard*.

<sup>15</sup> Designadamente o artigo 26º, n.ºs 1 e 3, do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (sobre relevância e prazos), a Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal da OCDE/Conselho da Europa e o modelo de acordo de intercâmbio de informação fiscal da OCDE.

<sup>16</sup> *Avaliação da Diretiva 2011/16/UE do Conselho*.

### Quadro 1 – A UE mantém o alinhamento com as normas internacionais de troca de informações

| Tipo de troca  | Data da norma da OCDE   | DCA | Data de publicação da DCA | Observações                  |
|--|-------------------------|-----|---------------------------|------------------------------|
| Troca automática de informações (rendimentos)  | n.a.                    | 1   | 15.2.2011                 | Não existe um quadro da OCDE |
| Troca automática de informações (contas financeiras)   | 15.7.2014               | 2   | 16.12.2014                | Em grande medida idênticas   |
| Troca automática de informações (decisões fiscais prévias transfronteiriças e acordos prévios sobre preços de transferência) | 5.10.2015               | 3   | 18.12.2015                | Acesso intra-UE automático   |
| Troca automática de informações (declarações por país)   | 5.10.2015               | 4   | 30.6.2016                 | Essencialmente idênticas     |
| Troca espontânea de informações  | 25.1.1988               | 1   | Várias <sup>17</sup>      |                              |
| Troca de informações a pedido  | 27.5.2010 <sup>18</sup> | 1   | 15.2.2011                 |                              |

Fonte: TCE.

<sup>17</sup> Diretiva Assistência Mútua (77/799/CEE), com a última redação que lhe foi dada em 2001 e complementada pela Diretiva relativa à tributação dos rendimentos da poupança (2003/48/CE).

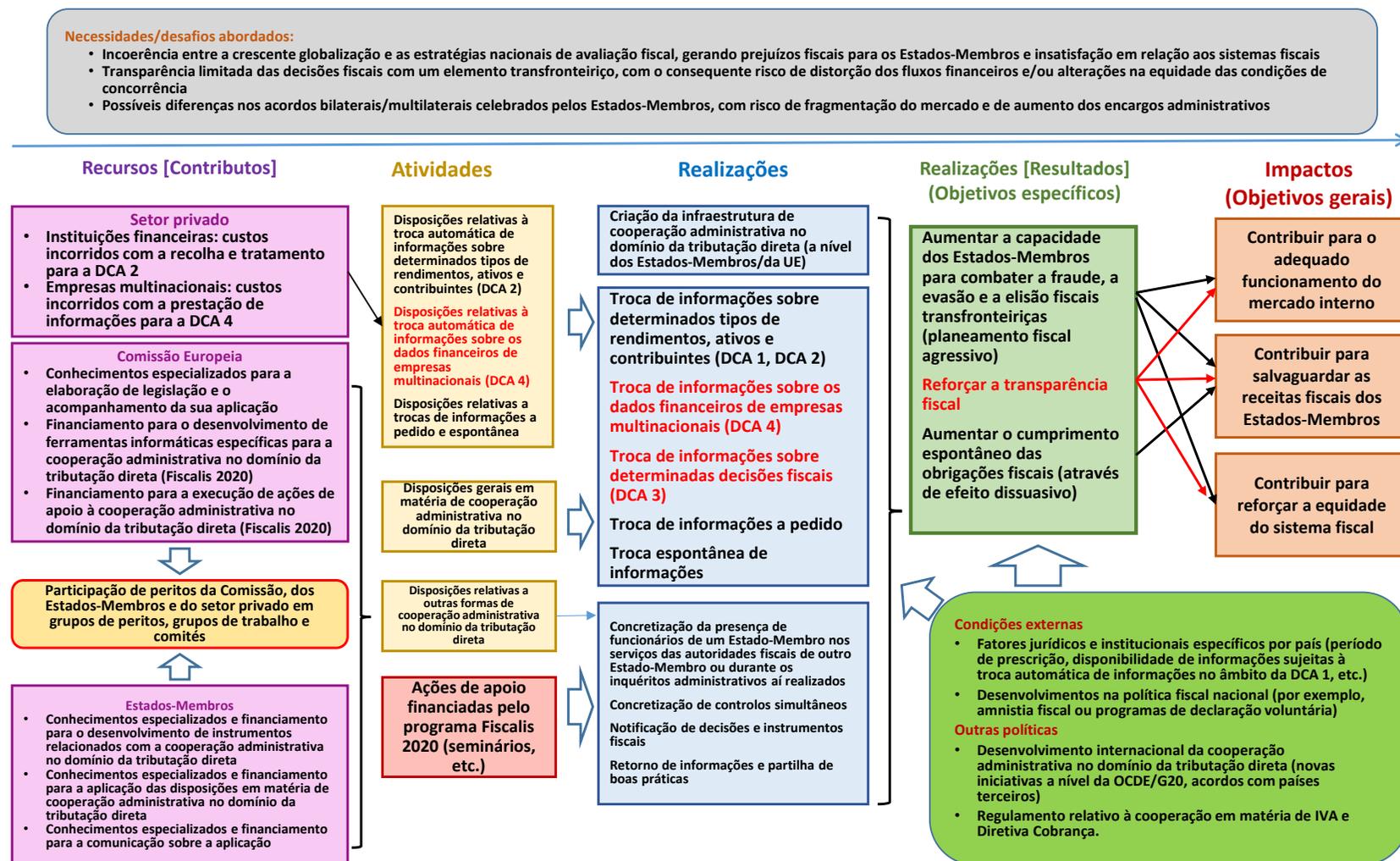
<sup>18</sup> Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal da OCDE/Conselho da Europa e protocolo modificativo.

### **O quadro jurídico é transparente e lógico, mas está incompleto**

**27** O Tribunal examinou o quadro jurídico do sistema de troca de informações fiscais e identificou lacunas.

**28** O quadro jurídico global assenta numa delimitação clara das atribuições e responsabilidades e tem objetivos bem definidos (ver *figura 2* e *anexo V*). As regras da UE têm força executória através da Comissão e do Tribunal de Justiça da UE.

**Figura 2 – Lógica de intervenção da troca automática de informações na UE**



Fonte: SWD(2019) 327, p. 13.

**29** Na sua avaliação de 2019 da DCA<sup>19</sup>, a Comissão não identificou problemas graves relacionados com a legislação. No entanto, a avaliação não abordou algumas lacunas legislativas descritas nos pontos seguintes.

**30** As criptomoedas estão excluídas do âmbito da troca de informações<sup>20</sup>. Se um contribuinte detiver dinheiro eletronicamente em criptomoedas, a plataforma ou outro fornecedor eletrónico que presta serviços de carteira a esse tipo de clientes não é obrigado a declarar os montantes ou ganhos assim obtidos às autoridades fiscais. Por conseguinte, o dinheiro detido nesses instrumentos eletrónicos permanece no essencial não tributado.

**31** Os rendimentos de dividendos sem custódia (por exemplo, dividendos pagos através de uma conta corrente sem custódia, por uma sociedade com residência fiscal num Estado-Membro ao seu acionista residente noutra) não constituem uma categoria separada de rendimentos objeto de troca automática de informações ao abrigo da DCA 1. Assim, se o Estado-Membro de residência da empresa não trocar essas informações com o Estado-Membro de residência do contribuinte, os montantes em causa podem não ser tributados.

**32** Os Estados-Membros não são obrigados a comunicar todas as categorias de rendimentos no quadro da DCA 1, mas apenas os dados prontamente disponíveis. Em consequência, há diferenças substanciais entre o número de categorias de informações comunicadas por cada Estado-Membro (ver ponto 48), levando à não tributação de rendimentos no Estado-Membro de residência do contribuinte. Numa proposta legislativa de julho de 2020<sup>21</sup>, a Comissão propôs uma alteração com vista a uma maior harmonização, segundo a qual os Estados-Membros seriam obrigados a partilhar todas as informações disponíveis, mas a fazê-lo em relação a, pelo menos, duas categorias de rendimentos nos períodos de tributação até 2024 e, pelo menos, a quatro categorias nos períodos de tributação a partir de 2024.

**33** As decisões fiscais prévias transfronteiriças são excluídas da troca de informações se tiverem sido emitidas em relação a pessoas singulares (ver ponto 73). Uma pessoa com elevado património líquido que obtenha tal decisão por parte de um

---

<sup>19</sup> Avaliação da Diretiva 2011/16/UE do Conselho.

<sup>20</sup> De acordo com um estudo do Parlamento Europeu, no início de 2018, a capitalização de mercado total das 100 maiores criptomoedas seria superior ao equivalente a 330 mil milhões de euros a nível mundial.

<sup>21</sup> Proposta da Comissão de diretiva que altera a DCA, COM(2020) 314 final.

Estado-Membro com taxas de imposto favoráveis evitará pagar um montante justo de imposto no seu Estado-Membro de residência.

## **A Comissão acompanha o quadro jurídico**

### **A Comissão acompanha suficientemente a transposição da DCA para o direito nacional**

**34** No acompanhamento da transposição da DCA pelos Estados-Membros, a Comissão tem em conta todas as alterações da diretiva, bem como os regulamentos de execução e outros atos legislativos subsequentes. Os Estados-Membros têm de transpor as diretivas da UE para o direito nacional. Quando ocorrem atrasos na transposição da legislação pertinente da União para o direito nacional, a Comissão dá início a procedimentos de infração contra os Estados-Membros em causa devido a esses atrasos. Até à presente data, houve 62 processos dessa natureza; em julho de 2020, estavam ainda em curso dois procedimentos de infração.

**35** Em 2016, entrou em vigor a alteração DCA 5<sup>22</sup>, destinada a garantir o acesso das autoridades fiscais às informações antibranqueamento de capitais na posse de outros Estados-Membros ao abrigo da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais<sup>23</sup>, dotando-as de melhores condições para cumprirem as obrigações que lhes incumbem em matéria de evasão e fraude fiscais por força da DCA. Muito relevante neste contexto é o acesso à informação no quadro da DCA 2 relativa a contas financeiras, sobretudo quando o titular de uma conta sujeita a comunicação é uma estrutura intermediária.

**36** Embora os cinco Estados-Membros visitados tenham transposto a DCA 5 para as legislações nacionais, dois ainda não tinham instituído os procedimentos destinados a conceder acesso legal às informações antibranqueamento de capitais às autoridades fiscais, cujo prazo era 1 de janeiro de 2018. A Comissão deu início a três procedimentos de infração, que tinham sido encerrados à data da auditoria.

---

<sup>22</sup> [Diretiva \(UE\) 2016/2258 do Conselho](#) que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita ao acesso às informações antibranqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais.

<sup>23</sup> [Diretiva \(UE\) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. As regras de acesso constam dos artigos 13º, 30º, 31º e 40º.

## O âmbito do acompanhamento da aplicação da legislação não é suficientemente amplo

**37** A Comissão está a realizar um acompanhamento de alto nível à aplicação da legislação. Além disso, os Estados-Membros são obrigados a comunicar à Comissão, num questionário anual, de que forma avaliam o funcionamento da DCA (incluindo estatísticas sobre a troca de informações e outros aspetos operacionais). A Comissão está a acompanhar as trocas de informações entre os Estados-Membros com base no questionário anual e no retorno de informação bilateral anual entre Estados-Membros. Porém, o acompanhamento que faz não inclui:

- o a tomada de medidas diretas e eficazes para dar resposta à falta de qualidade dos dados enviados entre Estados-Membros, identificada na sua avaliação de 2018 da DCA<sup>24</sup>;
- o visitas de informação aos Estados-Membros, tanto para avaliar os progressos como para constatar boas práticas. Estas visitas poderiam igualmente servir para identificar eventuais problemas que pudessem ser resolvidos melhorando a legislação ou levando-os ao conhecimento do Fiscalis 2020 (ver [anexo VI](#)) ou de grupos de peritos em cooperação administrativa;
- o a avaliação dos instrumentos de análise do risco desenvolvidos pelos Estados-Membros para analisarem as informações que recebem.

**38** Em conformidade com as disposições da DCA<sup>25</sup>, os Estados-Membros devem aplicar sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas às entidades declarantes. Presentemente, a Comissão não avalia a dimensão nem o efeito dissuasivo das sanções que cada Estado-Membro estabelece na legislação. Também não propôs quaisquer parâmetros de referência para comparação ou orientação nesta matéria.

## As oportunidades de partilha de boas práticas não são plenamente exploradas e falta orientação

**39** O artigo 15º da DCA estipula que a Comissão e os Estados-Membros devem avaliar e partilhar as suas experiências de cooperação administrativa e prevê expressamente a possibilidade de os Estados-Membros utilizarem a sua experiência e

---

<sup>24</sup> Avaliação da DCA, COM(2018) 844 final.

<sup>25</sup> Artigo 25º-A da DCA.

melhores práticas contribuindo para a formulação de orientações. De modo a alcançar o objetivo pretendido de equidade fiscal na UE<sup>26</sup>, a Comissão coloca à disposição dos Estados-Membros vários fóruns para a partilha das boas práticas identificadas pelas suas administrações fiscais.

**40** A Comissão disponibilizou vários instrumentos para os Estados-Membros desenvolverem e trocarem informações e conhecimentos especializados. Desses programas, o principal é o Fiscalis 2020<sup>27</sup>, cujo principal papel consiste em prestar o apoio informático que permite a troca de informações, e que financia a partilha de boas práticas e experiências através de seminários, visitas de trabalho e grupos de projeto. A sua função e estrutura são aprofundadas no *anexo VI*.

**41** O Tribunal examinou as ações financiadas pelo Fiscalis 2020 para melhorar a troca de informações fiscais na UE, que incluíram, entre 2015 e 2019, a participação dos Estados-Membros em nove seminários e cinco visitas de trabalho no domínio da DCA. De 2014 a 2018, o programa financiou igualmente 660 controlos simultâneos iniciados no domínio da fiscalidade direta e indireta (ver ponto **92**).

**42** De um modo geral, os Estados-Membros manifestaram uma impressão positiva sobre o trabalho dos grupos de projeto e sobre o apoio técnico, a disponibilidade e a rapidez de resposta do pessoal da UE. Apreciaram igualmente as orientações da Comissão para a aplicação da DCA 1 e da DCA 2.

**43** Contudo, devido à complexidade e à constante evolução da DCA, os Estados-Membros têm cada vez mais dificuldade em abordar todos os pontos de discussão durante as suas reuniões, cuja duração não aumentou em consonância com a expansão da DCA. Por outro lado, a Comissão não elaborou orientações adicionais sobre a utilização das informações (por exemplo, trocas de informação no âmbito da DCA 3 e da DCA 4 e outros instrumentos previstos na DCA). Em 2019, os Estados-Membros criaram um novo grupo de projeto Fiscalis sobre o recurso a técnicas de análise avançadas para medir a qualidade dos dados dentro de um quadro comum, iniciativa que ainda não produziu resultados.

---

<sup>26</sup> "Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas", Direção-Geral da Comunicação da Comissão Europeia, 2015.

<sup>27</sup> Regulamento (UE) nº 1286/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

**44** As autoridades fiscais dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal manifestaram o desejo de uma maior partilha de boas práticas (através de grupos de projeto, seminários e visitas de trabalho) e de mais orientações, especialmente no domínio da análise e utilização de dados.

## **Os Estados-Membros utilizam pouco as informações objeto de troca automática**

**45** Para assegurar o bom funcionamento do sistema de troca de informações, os dados partilhados pelos Estados-Membros devem ser exatos, completos e enviados no momento em que podem ser mais úteis. Por conseguinte, nos cinco Estados-Membros visitados, o Tribunal avaliou a forma de organização do envio automático de dados e de que modo as autoridades fiscais utilizavam as informações recebidas.

### **Há insuficiências relacionadas com a oportunidade, a exatidão e a exaustividade da troca automática de informações**

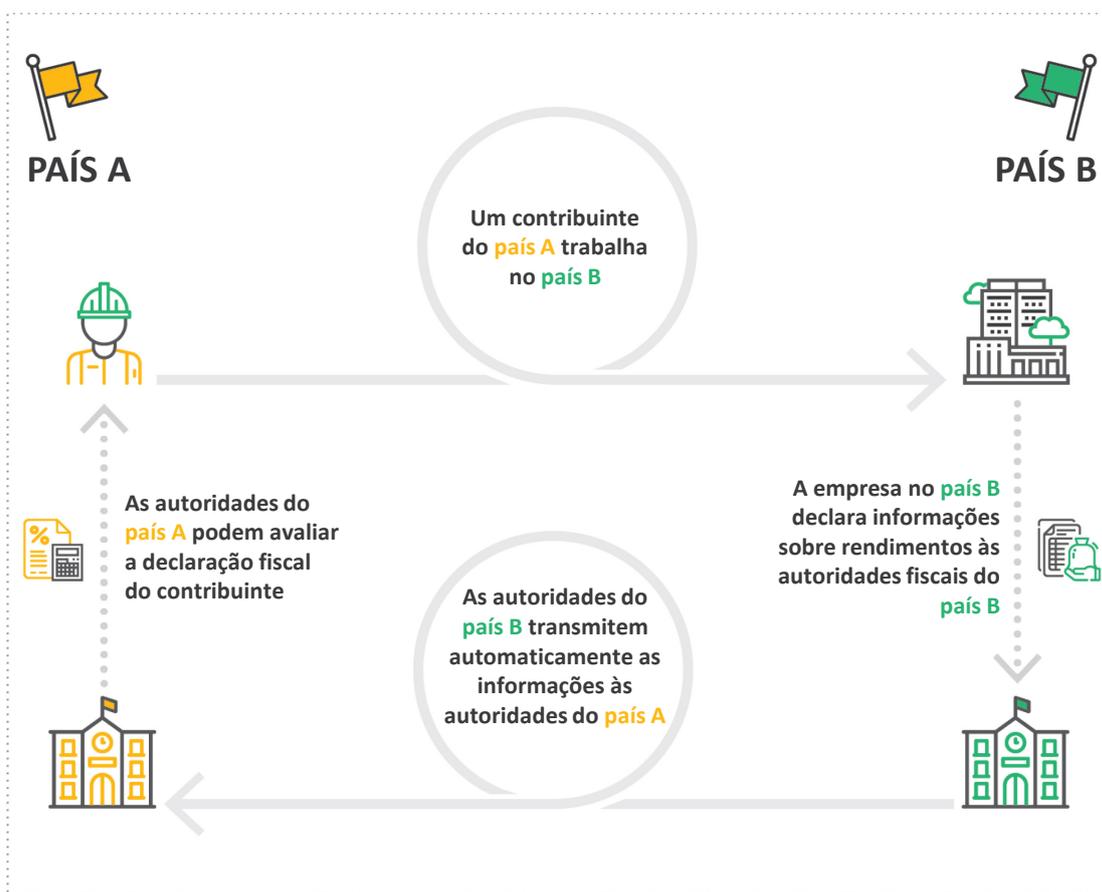
#### **Os dados no âmbito da DCA 1 nem sempre estão completos e, por vezes, as informações são partilhadas tardiamente**

**46** No caso da DCA 1<sup>28</sup>, as informações são recolhidas pelas autoridades fiscais a partir das bases de dados nacionais de cada Estado-Membro visitado (ver [figura 3](#)), mas não são recolhidas informações relativas a todas as categorias de rendimento. As informações provêm de bases de dados locais (que contêm nomes, endereços, datas de nascimento, números de identificação fiscal (NIF), dados relativos ao rendimento e informações sobre impostos eventualmente retidos). Antes do envio, são validadas automaticamente segundo as orientações técnicas para o processo de comunicação no âmbito da DCA 1. Além da validação automática, apenas um dos cinco Estados-Membros visitados realizou controlos da qualidade dos dados (exaustividade, exatidão e oportunidade), que consistiram apenas em controlos manuais numa amostra de dados reduzida, sem carácter sistemático.

---

<sup>28</sup> Rendimentos do trabalho, honorários de administradores, produtos de seguros de vida, pensões, propriedade e rendimento de bens imóveis (ver artigo 8º, nº 1, da Diretiva 2011/16/UE do Conselho).

**Figura 3 – Fluxo do processo de trocas de informações no âmbito da DCA 1**



**Informações trocadas:**

Nome, endereço, data de nascimento, NIF  
 Rendimentos do trabalho  
 Honorários de administradores  
 Pensões  
 Produtos de seguro de vida  
 Bens imóveis

Fonte: TCE.

**47** Uma questão ligada à exaustividade dos dados no âmbito da DCA 1 é o facto de os Estados-Membros raramente associarem as informações que enviam a um NIF emitido pelo país de residência do contribuinte. No triénio 2015-2017, apenas 2% dos contribuintes abrangidos pela troca automática de informações estavam associados a um NIF emitido pelo país de destino<sup>29</sup>. Os Estados-Membros utilizam outros dados (nome, endereço, data de nascimento, etc.) para estabelecer a correspondência entre os dados e os seus contribuintes residentes (ver ponto 59). No entanto, o NIF é uma identificação única de cada contribuinte e a sua comunicação deverá melhorar a capacidade de os Estados-Membros identificarem os contribuintes pertinentes e avaliar corretamente os impostos conexos. Na proposta de alteração da DCA, a Comissão deu resposta à questão da obrigatoriedade de comunicação do NIF nos dados relativos à DCA 1<sup>30</sup>.

**48** A exaustividade dos dados é prejudicada pelo facto de, segundo as regras em vigor para a troca automática de informações, não ser obrigatório que os Estados-Membros recolham informações sobre todas as categorias de rendimentos no âmbito da DCA 1, mas apenas sobre aquelas "em relação às quais disponham de informações"<sup>31</sup>. De um modo geral, as autoridades fiscais opuseram-se à comunicação de todas as categorias de informações. Mesmo as poucas que concordaram teoricamente com a proposta salientaram que a sua aplicação implicaria muito trabalho adicional. Em consequência, são poucos os Estados-Membros que recolhem e comunicam informações sobre as cinco categorias previstas pela DCA 1 (ver *figura 4*).

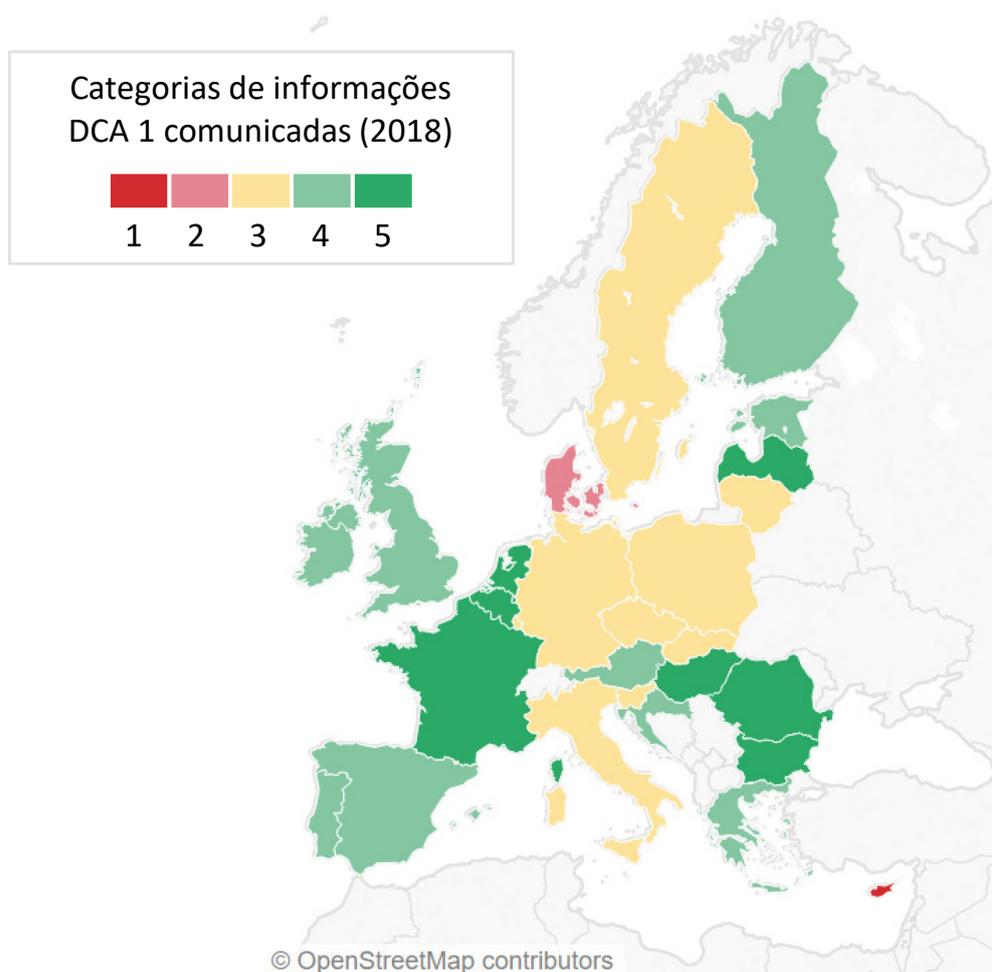
---

<sup>29</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2018) 844 final.

<sup>30</sup> Proposta de diretiva que altera a DCA, COM(2020) 314 final, julho de 2020.

<sup>31</sup> Artigo 8º, nº 2, da Diretiva 2011/16/UE do Conselho.

**Figura 4 – Número de categorias de rendimento previstas na DCA 1 comunicadas em 2018**



Fonte: TCE, com base em estatísticas da Comissão<sup>32</sup>.

**49** A omissão de uma categoria de dados é por vezes explicada pela dificuldade de aceder às informações, por exemplo, os rendimentos de bens imóveis são normalmente registados em registos locais separados, onde as autoridades fiscais não os conseguem localizar facilmente. A omissão também pode ser explicada por referência a um regime fiscal específico (por exemplo, os Estados-Membros que não tributam produtos de seguros de vida não têm as informações correspondentes prontamente disponíveis nos registos da administração fiscal). Pode também acontecer que um Estado-Membro não mantenha registos separados ou distintos, nomeadamente no caso dos rendimentos do trabalho e dos honorários de administradores.

<sup>32</sup> Mapa de fundo proveniente dos [contribuidores para o ©OpenStreetMap](#), licenciado nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

**50** Os Estados-Membros têm de partilhar as informações no âmbito da DCA 1 no prazo de seis meses a contar do final do exercício fiscal durante o qual as informações ficaram disponíveis. Embora os prazos legais sejam, em geral, respeitados pelos Estados-Membros, desde a entrada em vigor da DCA 1 a troca de informações ocorreu, em média, doze meses após o final desse exercício fiscal<sup>33</sup>.

**A troca de informações no âmbito da DCA 2 é geralmente atempada, mas ainda apresenta insuficiências quanto à qualidade e à exaustividade dos dados**

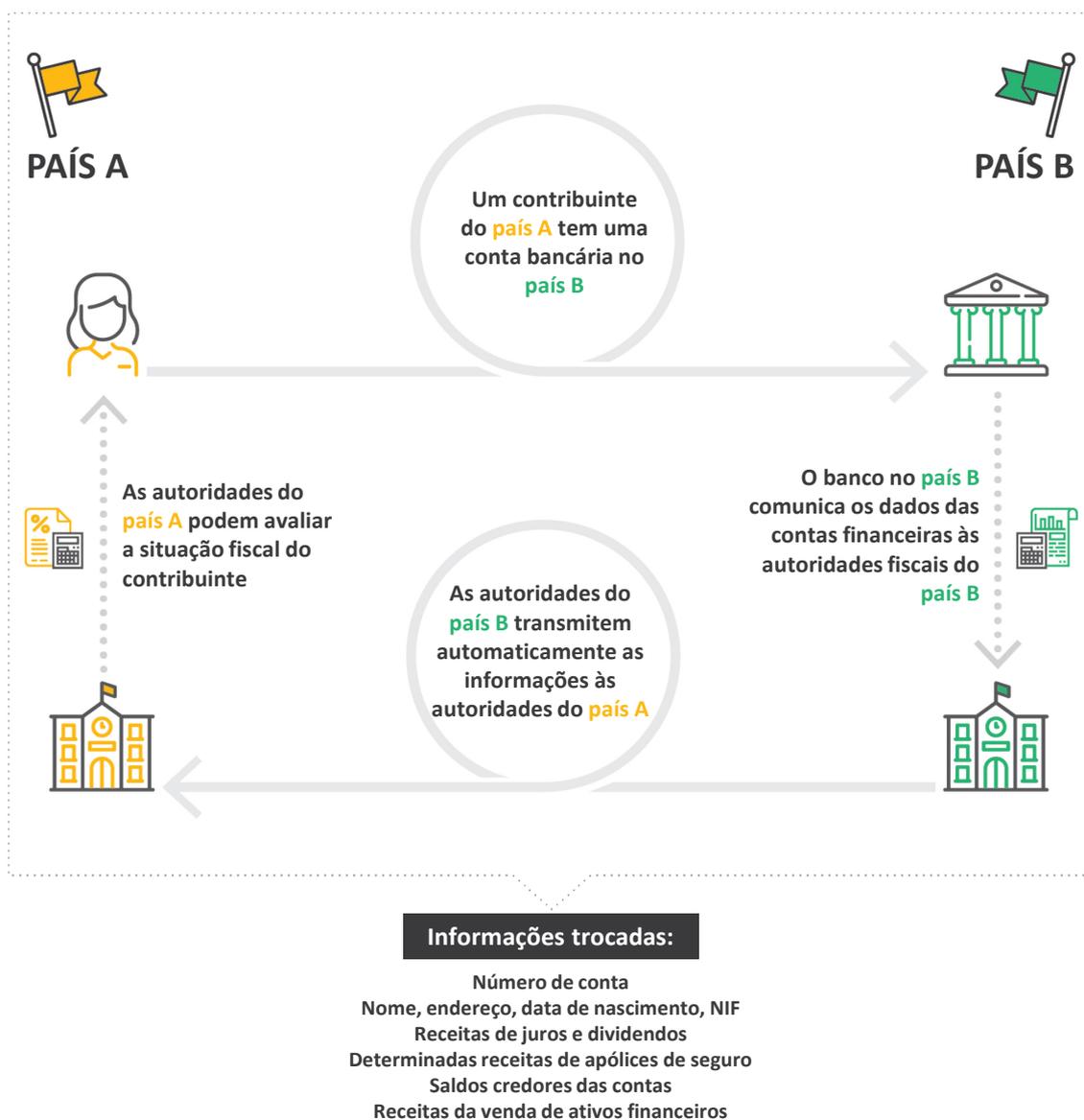
**51** Em relação à DCA 2, o processo de recolha dos dados é ligeiramente diferente do referente à DCA 1 (ver [figura 5](#)), implicando que as instituições que os comunicam utilizem portais Web específicos para a apresentação de relatórios normalizados<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2018) 844 final.

<sup>34</sup> Estes relatórios contêm as informações referidas no artigo 8º, nº 3-A, da Diretiva 2011/16/UE do Conselho, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/107/UE do Conselho.

**Figura 5 – Fluxo do processo de trocas de informações no âmbito da DCA 2**



Fonte: TCE.

**52** Apenas num dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal as autoridades fiscais procedem a controlos de qualidade dos dados comunicados pelas instituições financeiras. No entanto, o Tribunal detetou problemas que podem prejudicar a exaustividade dos dados no âmbito da DCA 2 em todos estes Estados-Membros. Três deles não dispunham de procedimentos específicos para auditar as instituições financeiras quanto à qualidade e à exaustividade dos dados enviados. Quatro não mantinham registos das instituições financeiras abrangidas pela obrigação de comunicação da DCA 2, que os ajudaria a verificar se foram realizadas todas as comunicações.

**53** Os cinco Estados-Membros dispunham de um sistema de sanções aplicável às obrigações de comunicação da DCA 2, mas nenhum deles aplicou qualquer sanção até à data. Para o fazer, é necessário dispor de procedimentos claros de verificação dos dados e auditar regularmente as instituições que os comunicam. Além disso, há o risco de as sanções não serem suficientemente avultadas para terem um efeito dissuasivo.

**54** O Tribunal também se deparou com vários problemas na qualidade dos dados no âmbito da DCA 2, sobretudo relativos à não comunicação de NIF estrangeiros. As instituições financeiras estão legalmente obrigadas a registar e comunicar os números fiscais dos titulares de contas, *inclusive* os emitidos por outros Estados-Membros. Não obstante, dos dados trocados pelos Estados-Membros, apenas 70% das contas cujos titulares são pessoas singulares estavam associadas a um NIF e apenas 73% das contas cujos titulares são pessoas coletivas<sup>35</sup> estavam associadas a um número de registo de empresa.

**55** Outro problema de qualidade dos dados é a duplicação de registos de contas quando existem vários beneficiários efetivos. Além disso, o formato de comunicação atual não permite a identificação de contas com vários titulares. Consequentemente, as autoridades fiscais atribuem o montante total a vários titulares, o que resulta na duplicação dos registos das contas.

**56** O artigo 14º, nº 2, da DCA prevê que os Estados-Membros enviem um retorno de informação bilateral anual sobre as informações que recebem no âmbito da troca automática. Porém, na prática, o único retorno de informação anual transmitido diz respeito às taxas de correspondência obtidas entre os dados externos e nacionais (ver ponto 59). Há muito pouco retorno de informação sobre a qualidade, exaustividade e oportunidade dos dados e nenhum sobre outros aspetos quantitativos ou qualitativos.

## **Os Estados-Membros recebem enormes volumes de informação, que é geralmente subutilizada**

### **A eficácia da correspondência varia significativamente entre os Estados-Membros, que não utilizam as informações sem correspondência**

**57** Todos os anos, são trocados milhões de dados individuais entre os Estados-Membros. Para poderem utilizar os dados para efeitos de tributação, os Estados-Membros necessitam de os confrontar com os dados dos seus contribuintes e

---

<sup>35</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2018) 844 final.

identificar os que são pertinentes. Os sistemas de correspondência têm por finalidade identificar o maior número possível de contribuintes, a fim de assegurar o mais elevado grau de cumprimento das obrigações fiscais.

**58** O Tribunal verificou a forma como os cinco Estados-Membros utilizam os seus sistemas informáticos e processos de correspondência para encontrar os contribuintes pertinentes e cobrar os impostos devidos.

**59** Os Estados-Membros utilizavam uma série de programas informáticos de natureza automática ou semiautomática para associar as informações que recebem no âmbito da DCA 1 e da DCA 2 a residentes fiscais. Se os dados recebidos não tiverem correspondência, não podem ser utilizados para avaliar os impostos pertinentes. A eficácia destes sistemas depende da sua flexibilidade intrínseca e da sua interligação com as bases de dados fiscais locais, mas também da qualidade das informações recebidas. Dois Estados-Membros também confrontavam dados manualmente.

**60** Normalmente, a correspondência automática recorre a chaves de pesquisa que executam algoritmos com base em combinações de campos (nome, endereço e data de nascimento são os mais comuns no âmbito da DCA 1, enquanto na DCA 2 há maior incidência na correspondência do NIF). Em três dos Estados-Membros visitados, os sistemas também permitiam correspondências aproximadas (com aproximações em relação aos dados recebidos, como nomes ou endereços semelhantes). A correspondência semiautomática combina a correspondência manual com uma série mais simples de chaves de pesquisa (por exemplo, apenas endereço) ou comparações com outras bases de dados externas.

**61** As taxas de correspondência variam consideravelmente, tanto de país para país como entre categorias de informação. A ausência de correspondência pode dever-se a processos de correspondência ineficazes, a dados recebidos incorretos ou incompletos ou a registos de contribuintes em falta no Estado-Membro recetor. Quando enviam retorno de informação (ver ponto **56**), os Estados-Membros visitados não mencionam as razões das baixas taxas de correspondência nem descrevem quaisquer problemas específicos.

**62** Nos cinco Estados-Membros visitados, as taxas de correspondência globais variavam entre 68% e 99% para a DCA 1 e entre 70% e 95% para a DCA 2 (um Estado-Membro ainda não tinha analisado os seus dados no âmbito da DCA 2 relativos a 2016). As taxas mais elevadas estão correlacionadas com um volume significativo de correspondências manuais, embora dois Estados-Membros tenham obtido resultados muito positivos utilizando apenas a correspondência automática ou semiautomática.

**63** Estas taxas de correspondência mostram que há grandes quantidades de informações que não são utilizadas por não serem confrontadas com os contribuintes pertinentes, não estando nenhum dos Estados-Membros visitados a realizar novas verificações de dados sem correspondência. A não utilização dos dados sem correspondência origina um défice de tributação.

#### **As informações no âmbito da DCA 1 e da DCA 2 não são aproveitadas com rigor**

**64** O Tribunal avaliou de que forma os cinco Estados-Membros visitados utilizavam as informações recebidas no âmbito da DCA 1 e da DCA 2. Um Estado-Membro destacava determinados campos nas declarações fiscais, embora sem preencher previamente os montantes, enquanto outro notificava os contribuintes de que estavam disponíveis informações e de que deveriam preencher os campos correspondentes. Ambos informaram o Tribunal de que as suas estratégias tinham um efeito dissuasivo sobre a não declaração de rendimentos e levavam ao aumento do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes. Os três restantes não apresentavam declarações fiscais previamente preenchidas.

**65** Um pré-requisito fundamental para a utilização eficiente dos dados é a realização de uma análise de risco dos dados recebidos. Em 2015-2016, um grupo de projeto Fiscalis elaborou orientações para os Estados-Membros relativas à correspondência e análise de dados. O principal objetivo das orientações consistia em ajudar os Estados-Membros a definir estratégias de gestão dos riscos ou a adaptar as suas estratégias aos novos requisitos da troca automática de informações obrigatória. As orientações elencam riscos habituais e propõem indicadores-chave de risco e métodos concretos de determinação de contribuintes de alto risco.

**66** Apenas dois dos cinco Estados-Membros realizaram uma análise de risco estruturada dos dados recebidos e um terceiro utilizou apenas procedimentos não normalizados a nível regional/local. Os restantes dois ainda não tinham realizado qualquer análise de risco dos dados recebidos no âmbito da DCA 1 e da DCA 2 referentes ao triénio 2015-2018.

**67** Num dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal, uma vasta campanha dirigida a contribuintes de alto risco selecionados através de uma análise de risco central permitiu avaliar avultados montantes de impostos adicionais. Noutra Estado-Membro, campanhas de declaração voluntária relacionadas com o rendimento estrangeiro ao abrigo da DCA 1 e da DCA 2 em 2015 e 2017, sem sanções por atrasos de pagamento, resultaram num grande número de declarações voluntárias e em significativas receitas fiscais adicionais. Uma campanha distinta no mesmo Estado-Membro, que envolveu o

envio de cartas a determinados contribuintes sobre informações no âmbito da DCA 2 recebidas relativamente a 2015 e 2017, foi menos bem-sucedida devido à baixa taxa de resposta. Um terceiro Estado-Membro utilizou esporadicamente informações no âmbito da DCA em sucessivas campanhas, mas com resultados variáveis.

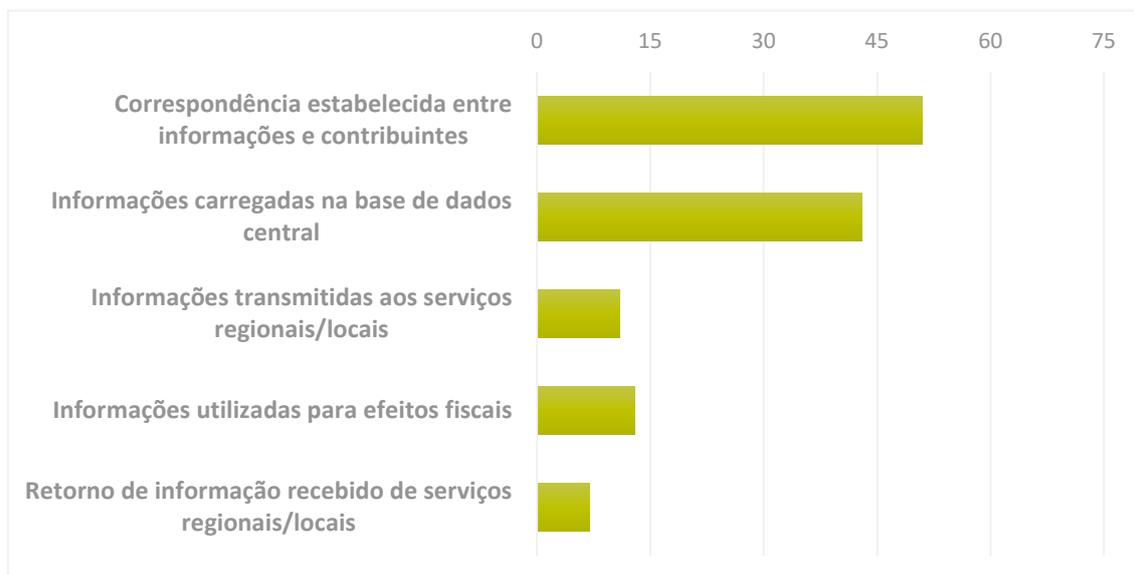
### **As informações são geralmente subutilizadas**

**68** Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal extraiu uma amostra composta por um total de 150 elementos de informação recebidos em 2016 – 75 referentes à DCA 1 e 75 à DCA 2 – para determinar de que modo as autoridades fiscais utilizavam as informações. Constatou que, embora as informações de 105 amostras auditadas tivessem correspondência e tenham sido carregadas nas bases de dados de uma autoridade fiscal, 60 foram ignoradas (por exemplo, sem justificação ou a realização de uma análise de risco) e apenas 45 deram origem a ações suplementares no domínio fiscal.

**69** Relativamente à DCA 1 (ver [figura 6](#)):

- o foi estabelecida correspondência entre 51 dados e contribuintes nas bases de dados nacionais; 24 não obtiveram correspondência nem foram sujeitos a uma análise mais profunda;
- o dos 51 dados com correspondência, 40 foram carregados em bases de dados centrais, mas não havia informações disponíveis sobre a forma como foram usados; 11 elementos foram encaminhados para serviços fiscais regionais/locais para seguimento;
- o havia indicações de que 13 dados foram utilizados para rever declarações fiscais e calcular impostos adicionais ou para realizar auditorias fiscais; os serviços fiscais locais apenas enviaram retorno de informação em sete casos.

**Figura 6 – Utilização de uma amostra de 75 dados no âmbito da DCA 1 extraída nos Estados-Membros**

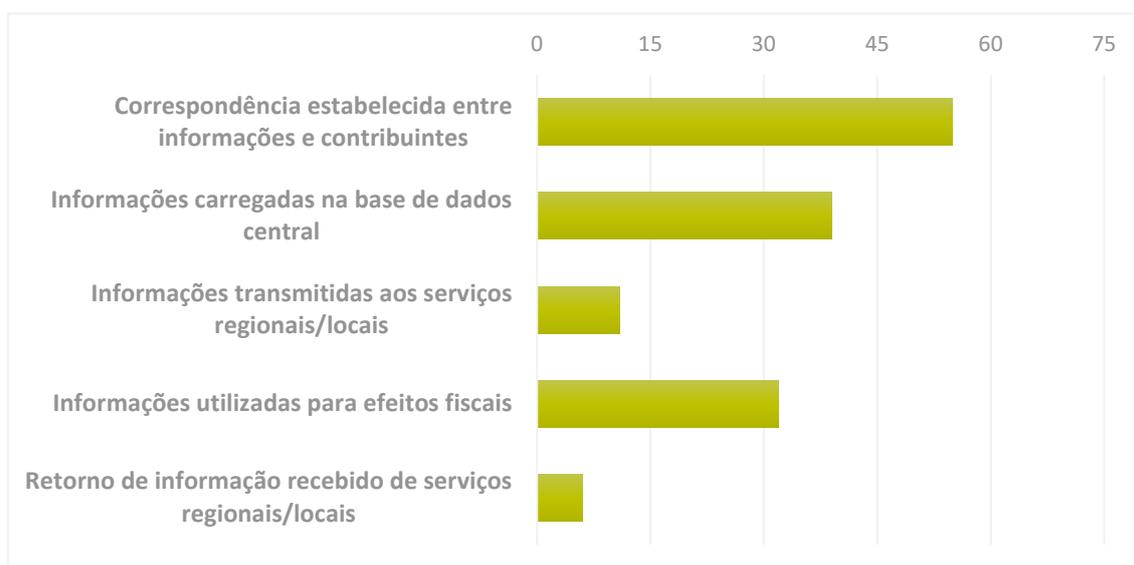


Fonte: TCE.

**70** Relativamente à DCA 2 (ver *figura 7*):

- o foi estabelecida correspondência entre 55 dados e contribuintes nas bases de dados nacionais; 20 não obtiveram correspondência nem foram sujeitos a uma análise mais profunda;
- o dos 55 dados com correspondência, 39 foram carregados em bases de dados centrais, mas não havia informações disponíveis sobre a forma como foram usados; 11 dados foram encaminhados para serviços fiscais regionais/locais para seguimento; 5 não foram utilizados;
- o havia provas de que 32 dados foram utilizados para preencher previamente declarações fiscais, avaliar as obrigações dos contribuintes e calcular impostos adicionais ou para realizar auditorias fiscais; os serviços fiscais locais apenas enviaram retorno de informação em seis casos.

**Figura 7 – Utilização de uma amostra de 75 dados no âmbito da DCA 2 extraída nos Estados-Membros**



Fonte: TCE.

**71** A escassez de retorno de informação por parte dos serviços centrais/locais acerca da utilização das informações recebidas era um problema em todos os Estados-Membros visitados. O retorno de informação pelos serviços locais é fundamental para avaliar o desempenho da utilização das informações e as suas vantagens.

**As informações constantes do diretório DCA 3 da UE estão em geral completas, mas são pouco utilizadas pelos Estados-Membros**

**As trocas de informações aumentaram, mas há dados que ainda não são comunicados**

**72** A DCA 3<sup>36</sup> alargou o âmbito de aplicação da troca automática de informações obrigatória às decisões fiscais prévias transfronteiriças e aos acordos prévios sobre preços de transferência. Estas informações são trocadas através de um diretório central da UE criado e mantido pela Comissão, no qual os Estados-Membros têm de carregar todas as informações no âmbito da DCA 3 e a que todos eles podem aceder. No entanto, nos termos da legislação em vigor, a Comissão tem acesso limitado.

<sup>36</sup> Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade.

**73** A DCA<sup>37</sup> exclui explicitamente da troca automática de informações as decisões fiscais prévias transfronteiriças que tenham por objeto e envolvam exclusivamente a situação fiscal de pessoas singulares. Esta disposição isenta, assim, as decisões emitidas em relação a pessoas com elevado património líquido da troca de informações obrigatória e automática.

**74** O Parlamento Europeu manifestou preocupação com esta lacuna fiscal numa resolução de 2019<sup>38</sup>. Com efeito, o Parlamento levantou a questão de as pessoas com elevado ou muito elevado património líquido movimentarem os seus rendimentos entre diferentes jurisdições fiscais, obtendo decisões transfronteiriças que não são passíveis de comunicação e evitando o pagamento da devida parte de impostos.

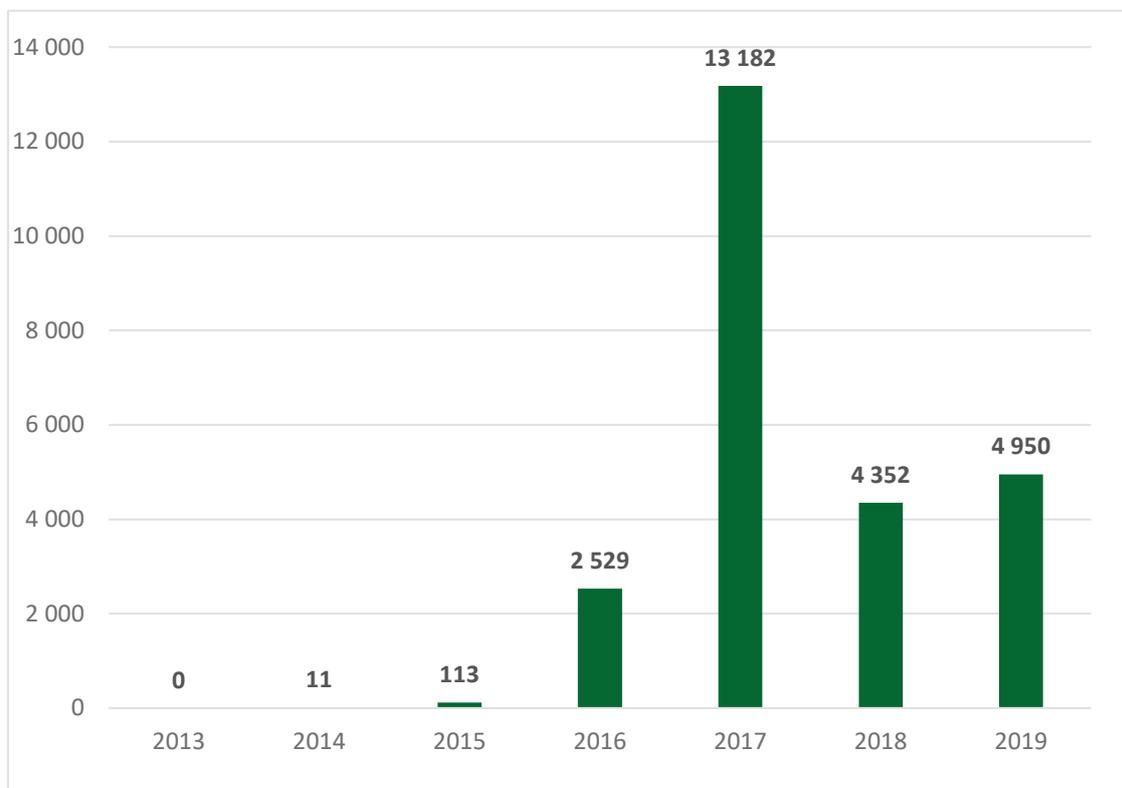
**75** Até 2016, os Estados-Membros praticamente não trocavam informações sobre decisões fiscais prévias transfronteiriças e acordos prévios sobre preços de transferência. O número de trocas de informações atingiu o pico em 2017, logo após se terem tornado obrigatórias, tendo as decisões e os acordos prévios anteriores a 2017 sido incluídos no primeiro conjunto de dados comunicados (ver *figura 8*).

---

<sup>37</sup> Artigo 8º-A, nº 4, da Diretiva 2011/16/UE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho.

<sup>38</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de março de 2019, sobre crimes financeiros e a elisão e a evasão fiscais (2018/2121(INI)).

**Figura 8 – Volume de informações trocadas no âmbito da DCA 3, 2013-2019**



Fonte: TCE, com base em dados facultados pela DG TAXUD.

### Os dados no âmbito da DCA 3 são geralmente exaustivos

**76** O Tribunal examinou os carregamentos das informações requeridas no diretório pelos Estados-Membros e não encontrou problemas graves no que respeita à exaustividade da base de dados. Não obstante, a qualidade dos dados era por vezes fraca.

- Frequentemente, os Estados-Membros não indicavam o nome de contribuintes individuais, o que dificulta a correspondência dos dados no país de destino.
- De acordo com os Estados-Membros visitados e com a avaliação da DCA realizada pela Comissão<sup>39</sup>, a síntese das decisões carregadas carecia por vezes de elementos suficientes para uma adequada compreensão das informações subjacentes; era difícil para os Estados-Membros saber quando solicitar mais informações e, se o faziam, demonstrar que estas eram necessárias para efeitos de avaliação fiscal.

<sup>39</sup> Avaliação da DCA, SWD(2019) 327 final.

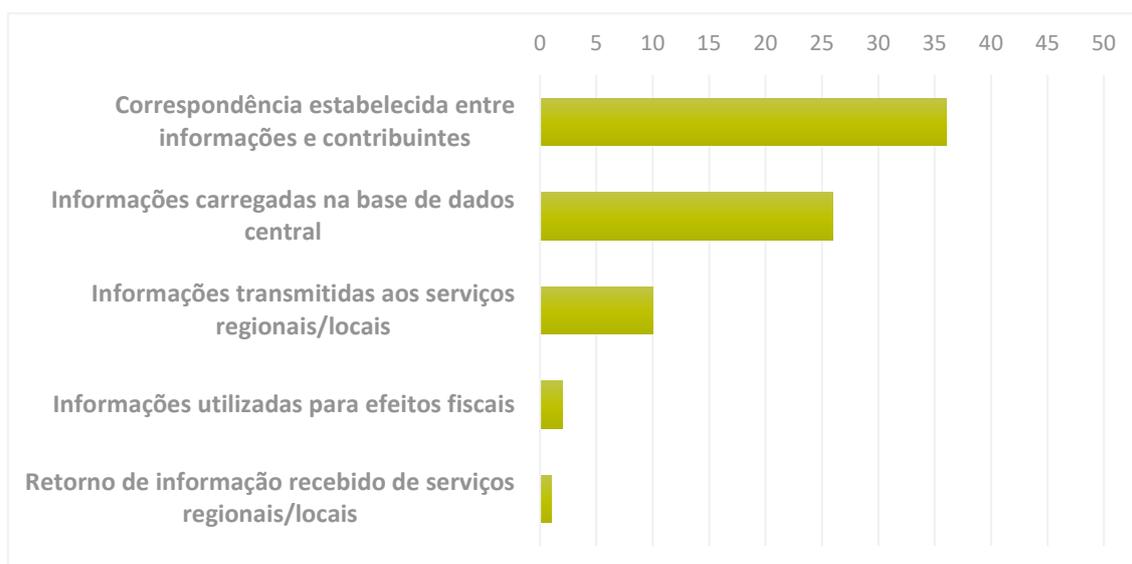
### Reduzida utilização das informações no âmbito da DCA 3

**77** Nenhum dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal procedia sistematicamente a análises de risco das informações do diretório central da UE. No entanto, um Estado-Membro tinha analisado as informações no âmbito da DCA 3 carregadas em 2017 e selecionado algumas para investigação. Embora, de um modo geral, tenha conseguido fazer corresponder as informações a contribuintes, o Estado-Membro não dispunha de um procedimento para a sua análise e utilização no seguimento feito à tributação.

**78** Em cada Estado-Membro visitado, o Tribunal recolheu uma amostra de 10 dados relativos ao período 2013-2018 para verificar a forma como os Estados-Membros utilizavam as informações do diretório (ver [figura 9](#)). Dos 50 dados da amostra, foram utilizados apenas 4%:

- para 36 deles, foi estabelecida correspondência com contribuintes, enquanto 14 não obtiveram correspondência ou não foram utilizados de nenhuma forma;
- dos 36 dados com correspondência, 26 foram carregados nas bases de dados centrais nacionais e 10 foram enviados para serviços fiscais locais;
- apenas dois dados foram utilizados no seguimento feito à tributação, tendo um serviço fiscal local enviado retorno de informação em apenas um caso.

**Figura 9 – Utilização feita numa amostra de 50 dados no âmbito da DCA 3 extraída nos Estados-Membros**



Fonte: TCE.

## Muito reduzida utilização das informações das comunicações no âmbito da DCA 4

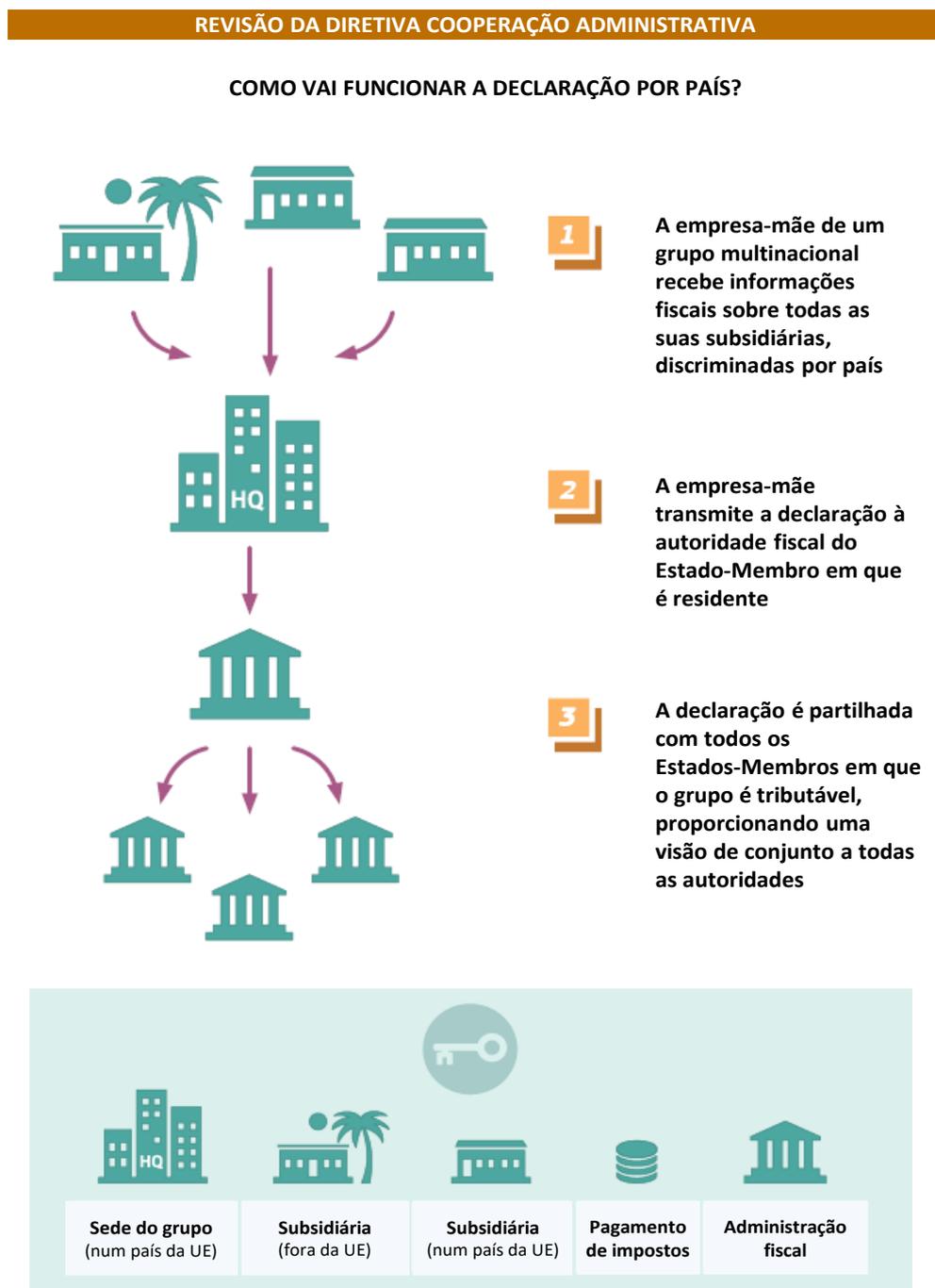
**79** A DCA 4<sup>40</sup> introduziu a declaração por país (*figura 10*), um requisito para os grandes grupos multinacionais publicarem, a partir do exercício fiscal de 2016, informações essenciais, designadamente:

- principais informações sobre rendimentos e ativos;
- onde obtêm os lucros;
- onde (dentro e fora da UE) pagam impostos;
- número de empregados, etc.

---

<sup>40</sup> Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade.

## Figura 10 – Como funciona a declaração por país?



Fonte: Comissão Europeia, DG TAXUD.

### Os Estados-Membros não asseguram a exaustividade das informações no âmbito da DCA 4

**80** Os Estados-Membros têm de recolher anualmente informações junto das empresas abrangidas pela DCA 4. Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal dispunham de sistemas informáticos para o efeito e tinham dirigido orientações gerais sobre a declaração às empresas abrangidas.

**81** Os cinco Estados-Membros contavam com a boa vontade das empresas para cumprirem as suas obrigações de comunicação de informações. As autoridades fiscais realizavam verificações insuficientes sobre se todas as entidades que deveriam ter apresentado uma declaração num dado ano o tinham realmente feito. Além disso, quatro dos cinco Estados-Membros limitavam os seus controlos à verificação do cumprimento de critérios técnicos indicados pela OCDE e pela Comissão. Apenas um Estado-Membro realizava a sua própria análise de risco adicional relativamente aos dados que trocava com outros Estados-Membros.

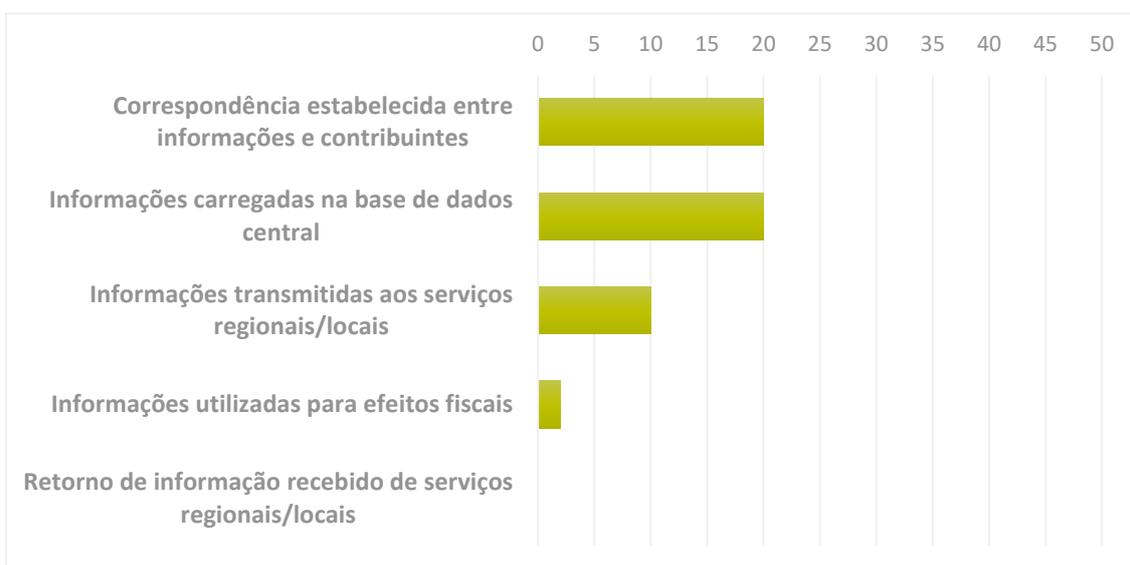
#### **As informações no âmbito da DCA 4 são consideravelmente subutilizadas**

**82** Os Estados-Membros visitados utilizaram muito pouco as informações recebidas no âmbito da DCA 4. Apenas um deles tinha estabelecido um sistema rigoroso de análise de risco, o que constitui uma muito boa prática neste domínio. Após a análise de risco, as informações eram transmitidas às equipas fiscais regionais, que as utilizavam nos seus procedimentos fiscais. Dois dos outros Estados-Membros estabeleciam a correspondência de dados e planeavam introduzir mecanismos de análise de risco, enquanto os dois restantes não tinham utilizado as informações recebidas.

**83** Em cada Estado-Membro visitado, o Tribunal recolheu uma amostra de 10 declarações por país relativas aos anos fiscais de 2016 e 2017 para verificar de que forma os Estados-Membros utilizavam as informações (ver [figura 11](#)). Das 50 declarações da amostra, foram utilizadas apenas 4%:

- o em 20 delas tinha sido estabelecida correspondência com contribuintes e 30 não tinham sido utilizadas de nenhuma forma;
- o as 20 declarações com correspondência tinham sido carregadas em bases de dados centrais; 10 tinham sido sujeitas a análises de risco, não tendo revelado riscos significativos;
- o apenas duas declarações tinham sido utilizadas para fazer o seguimento da tributação, não tendo sido recebido até à data qualquer retorno de informação acerca da sua utilização.

**Figura 11 – Utilização feita numa amostra de 50 elementos de informação no âmbito da DCA 4 extraída nos Estados-Membros**



Fonte: TCE.

## As trocas de informações a pedido, as trocas espontâneas de informações e os controlos simultâneos funcionam bem

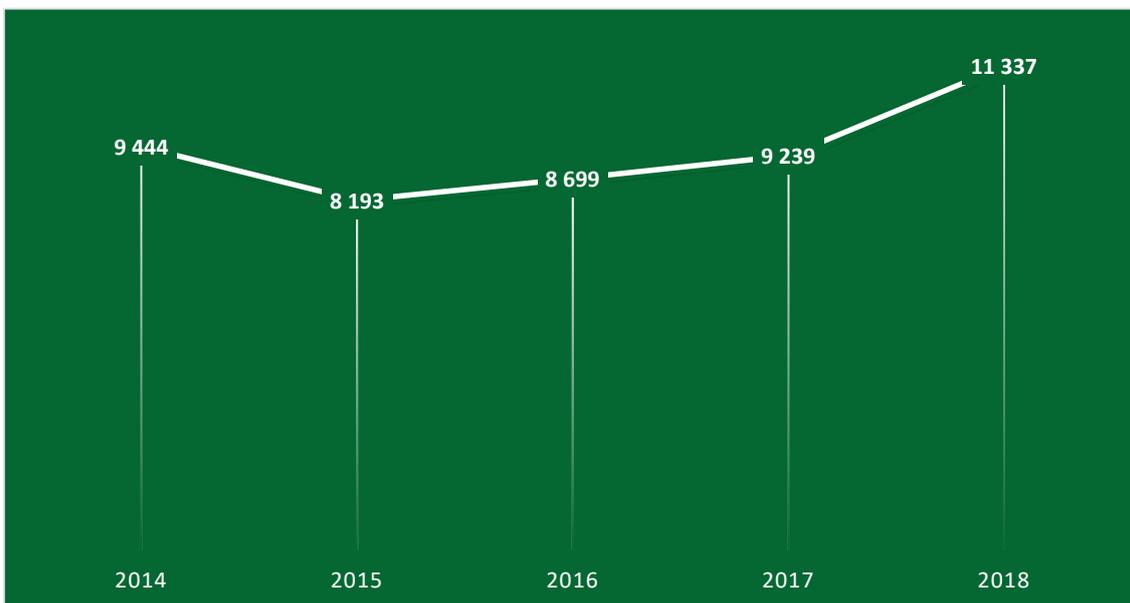
**As trocas de informações a pedido e as trocas espontâneas de informações funcionam razoavelmente bem, apesar de atrasos nas respostas e do reduzido retorno de informação**

**84** Todos os Estados-Membros visitados pelo Tribunal dispunham de mecanismos funcionais para a troca de informações a pedido<sup>41</sup> e a troca espontânea de informações<sup>42</sup>. Em toda a UE, os processos de ambas as trocas já funcionam há vários anos e são utilizados sistematicamente, com um aumento anual constante dos volumes de trocas de informações a pedido e um aumento exponencial das trocas espontâneas de informações (ver [figura 12](#) e [figura 13](#)).

<sup>41</sup> Artigo 5º da DCA.

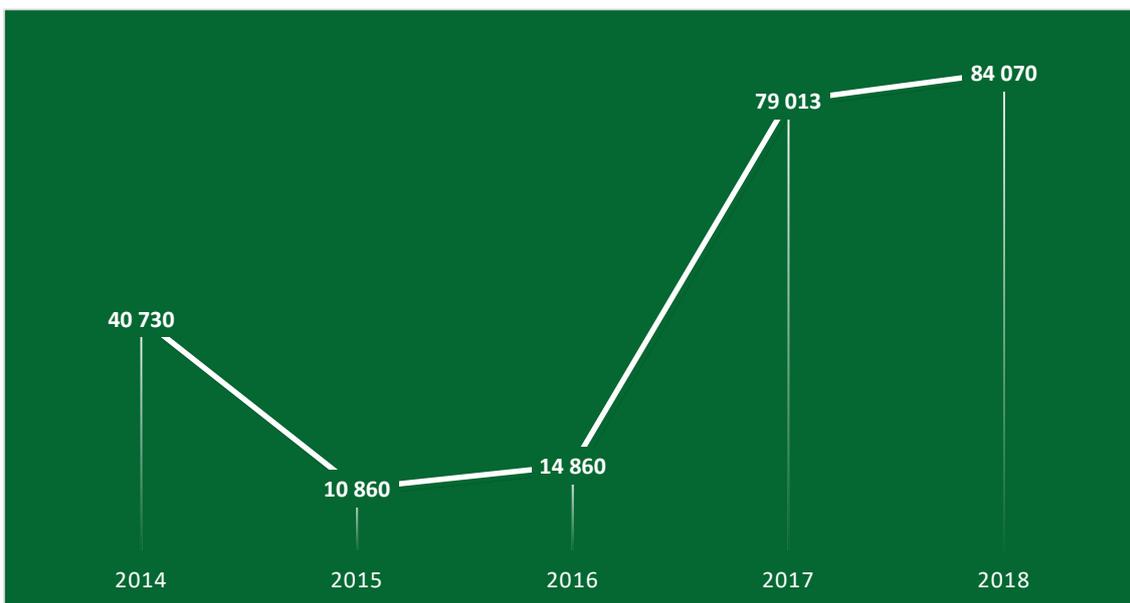
<sup>42</sup> Artigo 9º da DCA.

**Figura 12 – Trocas de informações a pedido: número de pedidos de informações pelos Estados-Membros**



Fonte: Estatísticas da Comissão – Comité de Cooperação Administrativa em Matéria Fiscal.

**Figura 13 – Trocas espontâneas de informações: número de trocas de informação**



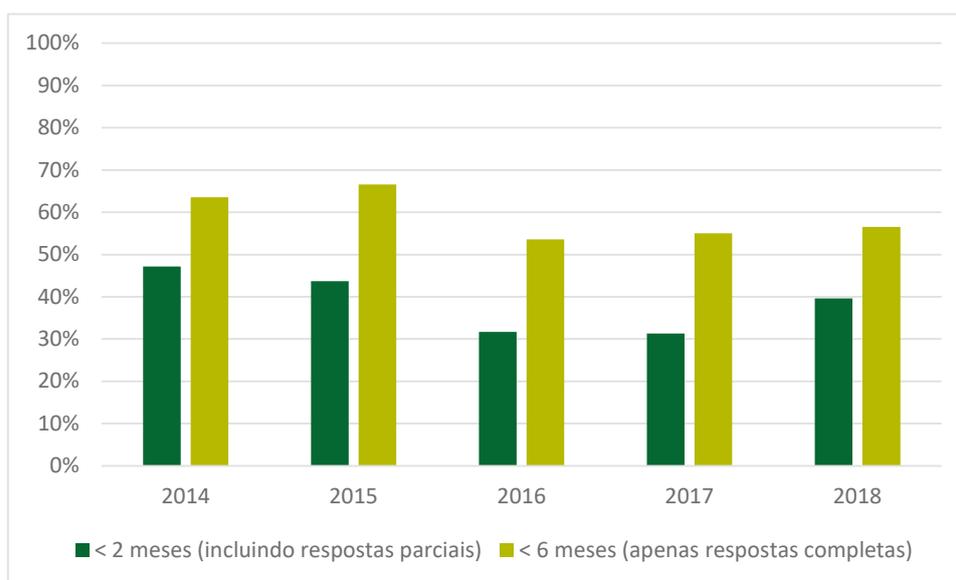
Fonte: Estatísticas da Comissão – Comité de Cooperação Administrativa em Matéria Fiscal.

**85** Nos Estados-Membros visitados, a maior parte dos pedidos de informação são da iniciativa de serviços fiscais locais ou regionais e são enviados para apreciação às autoridades fiscais nacionais. As respostas são também verificadas em primeiro lugar a nível central, podendo ser solicitadas informações complementares ao Estado-Membro de envio. Quando recebem um pedido de informações do estrangeiro,

as autoridades fiscais centrais respondem diretamente, se as informações estiverem disponíveis a nível central. Os serviços fiscais regionais/locais são chamados a tratar pedidos mais específicos ou complexos. As trocas espontâneas acontecem, normalmente, quando um serviço fiscal regional identifica informações relevantes para a situação fiscal noutra Estado-Membro.

**86** De acordo com as estatísticas da Comissão relativas ao período 2014-2018, 59%, em média, das respostas a pedidos de informação foram enviadas dentro do prazo de seis meses<sup>43</sup> (ver *figura 14*). A auditoria do Tribunal nos cinco Estados-Membros revelou que, em geral, os atrasos ocorriam quando os pedidos eram complexos ou não eram suficientemente claros.

### Figura 14 – Percentagem de respostas a pedidos de troca de informações recebidas entre dois e seis meses após o pedido



Fonte: TCE, com base em estatísticas coligidas pela Comissão relativas ao período 2014-2018.

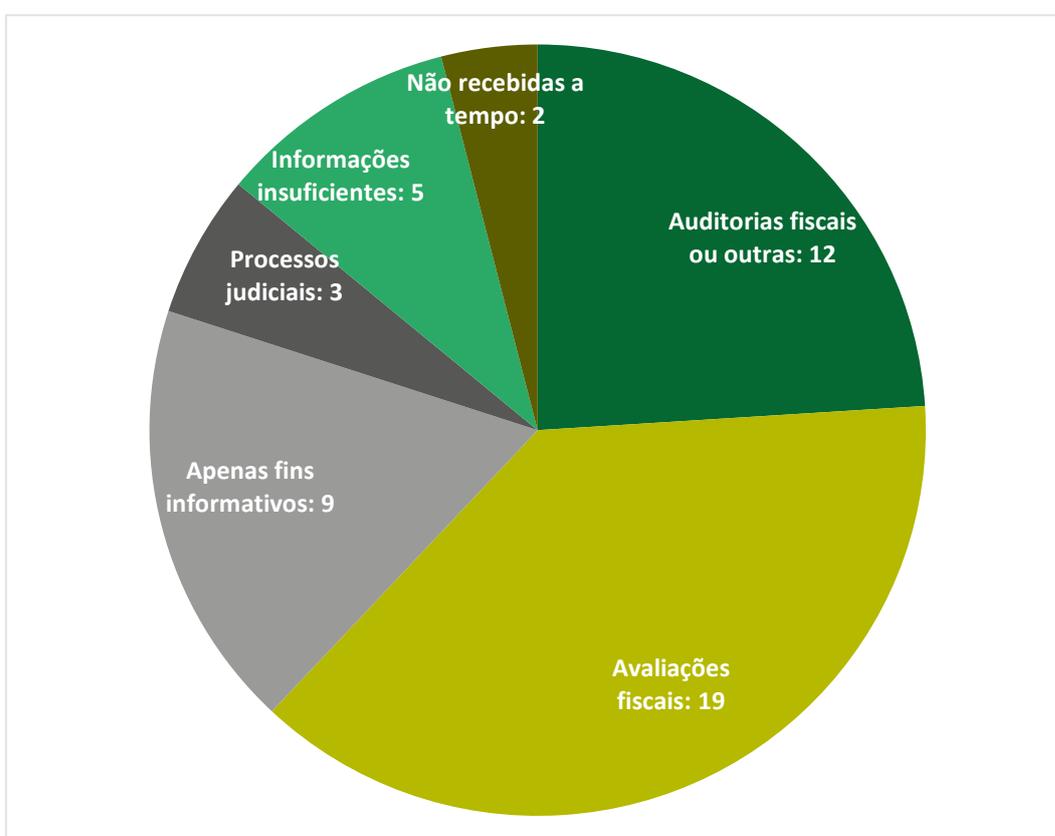
### Os Estados-Membros lidam de forma sistemática com os dados das trocas de informações a pedido e das trocas espontâneas de informações

**87** De um modo geral, os cinco Estados-Membros visitados registaram e acompanharam todos os pedidos e respostas com recurso a sistemas informáticos específicos. Com pequenas variações, os sistemas observados pelo Tribunal registavam os prazos, retorno de informação e informações sobre o serviço fiscal. Os prazos eram controlados e, sempre que possível, os serviços procuravam responder dentro dos prazos.

<sup>43</sup> Artigo 7º da DCA.

**88** Nestes cinco Estados-Membros, o Tribunal analisou 50 respostas recebidas de outros Estados-Membros em resposta a um pedido de troca de informações. Na maioria dos casos, as informações recebidas eram suficientemente relevantes e oportunas para serem úteis aos serviços fiscais requerentes, que as utilizaram de diferentes formas para confirmar informações em falta de contribuintes, para auditorias ou avaliações fiscais ou ainda como elementos de prova em processos judiciais (ver *figura 15*).

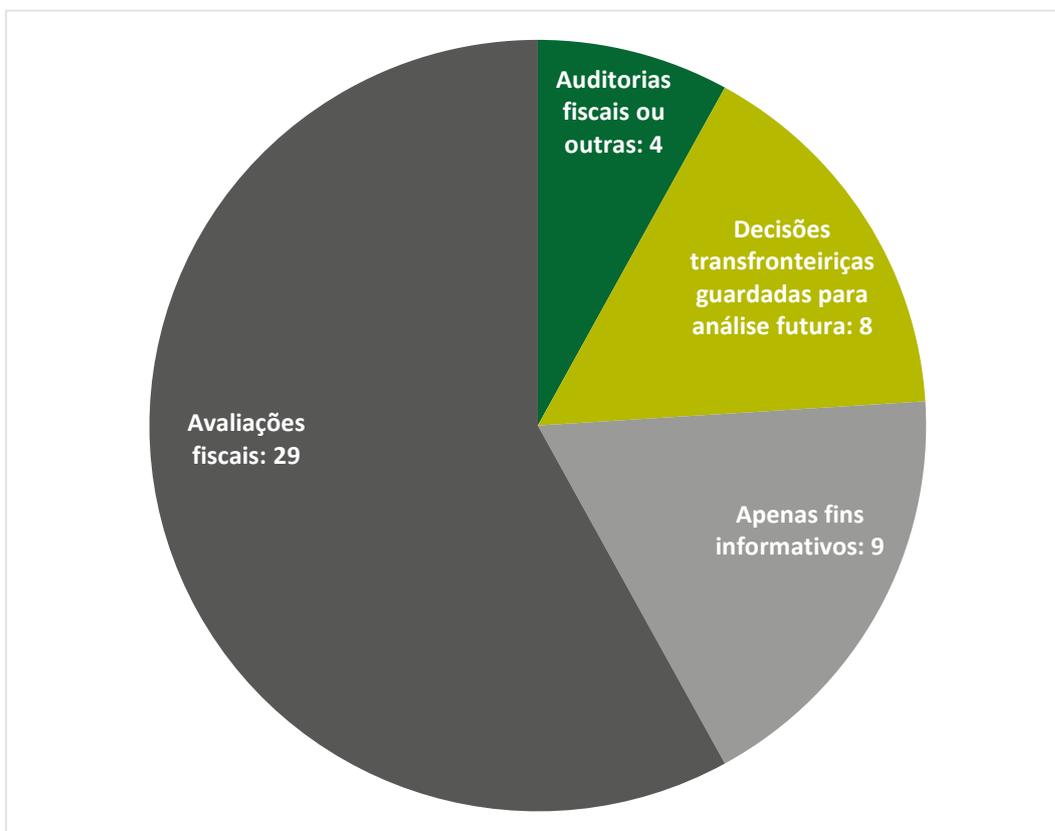
**Figura 15 – Utilização das respostas a pedidos de troca de informações em cinco Estados-Membros**



Fonte: TCE.

**89** O Tribunal examinou igualmente 50 elementos de trocas espontâneas de informações (ver *figura 16*). Em todos os casos, concluiu que as informações eram analisadas quanto à sua utilidade e lhes era dado seguimento pelo Estado-Membro recetor.

**Figura 16 – Utilização das informações trocadas espontaneamente em cinco Estados-Membros**



Fonte: TCE.

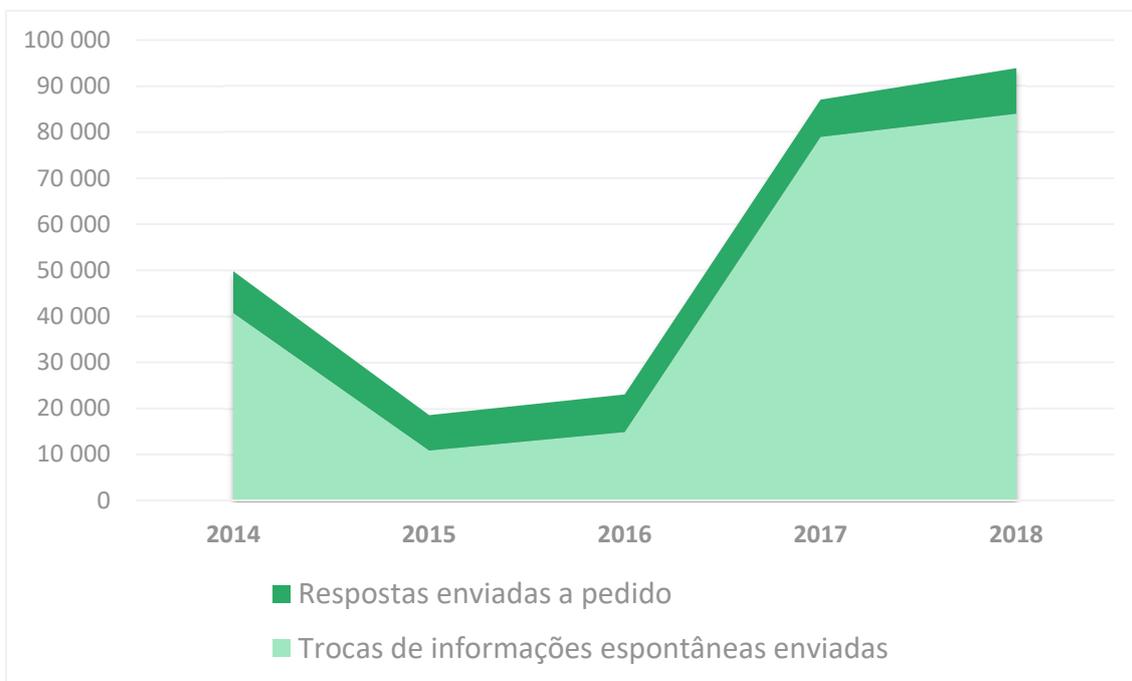
**Dado o volume de trocas de informações a pedido e de trocas espontâneas de informações, o retorno sobre a qualidade das informações não é suficiente**

**90** É necessário retorno de informação, em especial, para avaliar a eficácia da DCA. É também uma forma de incentivo e uma demonstração de reconhecimento aos funcionários das administrações fiscais que tanto trabalharam na recolha de informações. Nos Estados-Membros visitados, não havia qualquer sistema de retorno de informação para demonstrar como e em que situações as informações são mais úteis. Normalmente, os serviços fiscais regionais apenas enviavam retorno de informação quando solicitado pelo Estado-Membro de envio, e mesmo neste caso nem sempre.

**91** Comparativamente com o volume total de informações partilhadas (troca de informações a pedido e troca espontânea de informações), os Estados-Membros raramente pedem retorno de informação. A [figura 17](#) e a [figura 18](#) destacam a crescente divergência entre o número de pedidos de retorno de informação e as respostas a esses pedidos. Durante todo o período, os Estados-Membros que enviaram

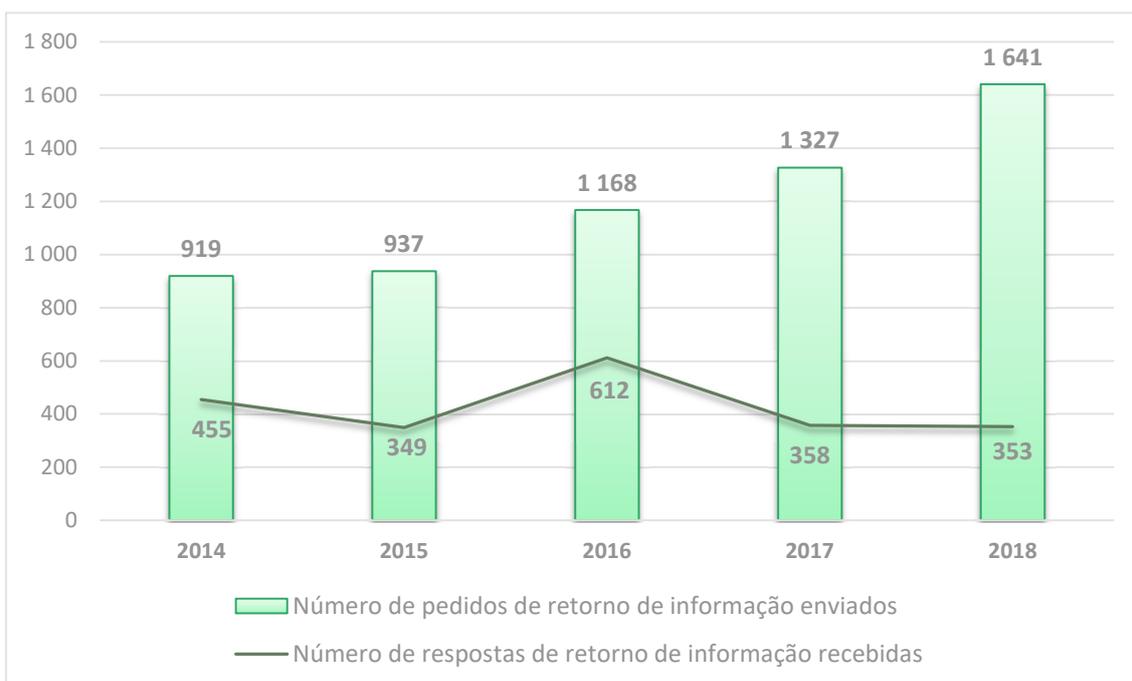
informações solicitaram retorno de informação em apenas 2,2% de todas as trocas de informações não automáticas.

**Figura 17 – Volume total de respostas a trocas de informações a pedido e trocas espontâneas de informações, 2014-2018**



Fonte: Estatísticas da Comissão – Comité de Cooperação Administrativa em Matéria Fiscal.

**Figura 18 – Evolução dos volumes de retorno de informação**



Fonte: Estatísticas da Comissão – Comité de Cooperação Administrativa em Matéria Fiscal.

## Controlos simultâneos: um instrumento eficaz

**92** Os controlos simultâneos coordenados por dois ou mais Estados-Membros a contribuintes "de interesse comum ou complementar"<sup>44</sup> podem ser mais eficazes do que os controlos realizados por um único Estado-Membro.

**93** Entre 2014 e 2018, os Estados-Membros deram início a 660 controlos simultâneos relacionados com auditorias nos domínios da fiscalidade direta e indireta ou da fiscalidade direta combinada com o IVA.

**94** O Tribunal examinou cinco controlos simultâneos realizados por iniciativa de cada Estado-Membro visitado e cinco controlos em que este participou (em ambos os casos, salvo havia um menor número de controlos disponíveis). De um modo geral, os controlos foram muito eficazes em termos de:

- o avaliações fiscais suplementares;
- o partilha de boas práticas na avaliação de estruturas empresariais;
- o deteção precoce de esquemas de fraude antes de estes poderem ser alargados a vários Estados-Membros.

**95** Globalmente, os controlos simultâneos revelaram-se um instrumento eficaz. Mesmo os Estados-Membros que participaram em muito poucos controlos consideraram-nos um instrumento precioso para a troca de informações, experiências e boas práticas.

## Não está disponível o essencial das informações necessárias para avaliar o desempenho das trocas

**96** As autoridades fiscais têm de ter estimativas claras das perdas de receitas resultantes da elisão e evasão fiscais e tomar as medidas corretivas adequadas. O Tribunal avaliou de que modo a UE e os Estados-Membros recolhem informações sobre o volume de impostos não pagos e o impacto da DCA.

---

<sup>44</sup> Artigo 12º da DCA.

## As perdas devidas à elisão e à evasão fiscais foram estimadas por projetos pontuais, mas não existe um quadro comum da UE para o acompanhamento do desempenho

**97** Em 2018, a Comissão e 15 Estados-Membros elaboraram um estudo sobre os défices de receitas do imposto sobre as sociedades<sup>45</sup>. Em 2019, a Comissão encomendou também um estudo sobre a evasão fiscal por pessoas singulares,<sup>46</sup> centrado nos fundos *offshore* (estima-se que os contribuintes da UE detenham 1,5 biliões de euros *offshore*) e nas perdas de receitas fiscais subjacentes (numa média estimada de 46 mil milhões de euros anuais na UE). Ambos os relatórios referem a importância da DCA na luta contra a elisão e a evasão fiscais. Contudo, não há planos para estimar o diferencial de tributação com base nos dados disponibilizados pelas trocas de informações no âmbito da DCA (incluindo os dados sobre a transferência de lucros por empresas multinacionais).

**98** Um quadro comum de acompanhamento do desempenho é fundamental para realizar os três objetivos da DCA (ponto **11**), pois daria às autoridades fiscais uma visão mais clara dos domínios mais prejudicados pela evasão e elisão fiscais e permitir-lhes-ia afetar os recursos necessários. Não obstante, não há um conjunto único de indicadores de desempenho que seja utilizado em toda a UE para medir a eficácia das trocas de informações no domínio da tributação.

**99** Até ao presente, nenhum grupo de projeto ou outra ação Fiscalis deu resposta à questão do acompanhamento do desempenho. A Comissão e os Estados-Membros decidiram em 2019 iniciar um projeto nesse sentido e realizaram várias reuniões ao longo de 2020; porém, devido à crise provocada pela COVID-19, não havia resultados disponíveis à data da auditoria.

**100** Na avaliação que realizou em 2019 à DCA<sup>47</sup>, a Comissão reconheceu que a sua impressão global sobre os custos e benefícios das trocas de informações fiscais estava incompleta, dado que se baseava exclusivamente em inquéritos, autoavaliações e pressupostos, sem que existisse uma abordagem comum a todos os Estados-Membros. Por exemplo, a Bélgica e a Finlândia avaliaram a matéria coletável dos impostos complementares no quadro da DCA 1 relativamente a diferentes anos de referência, e

---

<sup>45</sup> *The Concept of Tax Gaps – Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies*, Grupo de Projeto Fiscalis sobre o diferencial de tributação (FPG/041).

<sup>46</sup> DG TAXUD, *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, Taxation Paper nº 76-2019.

<sup>47</sup> Avaliação da Diretiva 2011/16/UE do Conselho.

a estimativa das receitas fiscais adicionais resultantes de trocas de informações não automáticas no período 2014-2017 limitava-se a apenas seis Estados-Membros.

### **Os Estados-Membros também não dispõem de quadros de desempenho eficazes**

**101** Nenhum dos Estados-Membros visitados tinha estabelecido um quadro de desempenho abrangente. O Tribunal constatou também que um Estado-Membro não utilizava indicadores de desempenho e que, para medir o impacto das trocas de informações, os restantes quatro seguiam os métodos diferentes seguintes:

- o utilização de dados estatísticos muito reduzidos e avaliações específicas sobre receitas fiscais adicionais;
- o estimativa do potencial de receitas fiscais adicionais mediante o envio de cartas a contribuintes sobre as informações recebidas ao abrigo da DCA 1 e da DCA 2;
- o utilização de dados estatísticos num estudo sobre o diferencial de tributação do rendimento de pessoas singulares e coletivas, com uma avaliação dos riscos por setor e região;
- o estimativa das receitas fiscais adicionais com base no retorno de informação sobre a utilização das informações fiscais. Não foi possível verificar se os dados em que estas estimativas se basearam estavam completos.

**102** Em apenas um dos cinco Estados-Membros visitados havia provas de que os serviços fiscais locais recolhiam e comunicavam sistematicamente dados sobre a utilização das informações recebidas, de modo a que as autoridades nacionais pudessem realizar cálculos aproximados. Nos restantes Estados-Membros, não havia retorno de informação automático entre os serviços locais/regionais e as autoridades centrais.

**103** Dois dos cinco Estados-Membros tinham indicadores de eficiência (por exemplo, sobre dados trocados, com correspondência e previamente preenchidos em declarações fiscais), enquanto um não tinha quaisquer indicadores. Um Estado-Membro elaborava estatísticas agregadas sobre os montantes das avaliações fiscais, os juros de mora e as medidas de seguimento.

**104** Três Estados-Membros não tinham calculado o custo de aplicação da DCA; um tinha elaborado uma estimativa de custos imediatamente antes da auditoria do Tribunal e outro elaborou uma estimativa durante a auditoria. Um Estado-Membro recolheu dados sobre as receitas fiscais adicionais cobradas em resultado das trocas de informações no âmbito da DCA 1 e da DCA 2, mas não compilou sistematicamente informações sobre os benefícios.

## Conclusões e recomendações

**105** A conclusão geral do Tribunal é a de que o sistema de troca de informações fiscais foi bem implantado, mas é necessário ir mais longe em termos de acompanhamento, garantia da qualidade dos dados e utilização das informações recebidas.

**106** A principal conclusão do Tribunal sobre o trabalho da Comissão é a de que estabeleceu um quadro adequado para a troca de informações fiscais, mas não está a acompanhar proativamente a aplicação da legislação, a disponibilizar orientações suficientes nem a avaliar os resultados e o impacto do sistema.

**107** Com base nos cinco Estados-Membros visitados, o Tribunal concluiu que as informações trocadas tinham falta de qualidade e eram subutilizadas. Além disso, estavam a ser tomadas muito poucas medidas para acompanhar a eficácia do sistema. As recomendações seguintes são dirigidas a esses cinco Estados-Membros (Espanha, Itália, Chipre, Países Baixos e Polónia), mas podem ser igualmente aplicáveis a outros.

**108** A Comissão estabeleceu um quadro jurídico claro e transparente para o sistema de troca de informações fiscais (ver pontos **23** a **28**). Contudo, determinadas formas de rendimentos auferidos pelos contribuintes não residentes podem mesmo assim elidir a tributação nos seus Estados-Membros de residência, nomeadamente categorias de rendimentos não abrangidas pela comunicação obrigatória de informações ao abrigo da DCA (ver pontos **29** a **33**).

### Recomendação 1 – Aumentar a cobertura do quadro jurídico da UE

---

A fim de assegurar a tributação adequada de todas as categorias de rendimentos, a Comissão deve apresentar propostas legislativas no sentido de:

- a) tornar obrigatória a comunicação pelos Estados-Membros de todas as categorias de rendimento previstas na DCA 1;
- b) alargar o âmbito de aplicação da troca de informações obrigatória de modo a abranger as criptomoedas, os rendimentos de dividendos sem custódia e as decisões fiscais prévias transfronteiriças emitidas para pessoas singulares.

**Prazo: até ao final de 2022**

**109** A Comissão acompanha a transposição da DCA para a legislação dos Estados-Membros e toma todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento dos prazos de aplicação. No entanto, o seu papel de acompanhamento não abrange a tomada de medidas diretas e concretas para corrigir a falta de qualidade dos dados trocados pelos Estados-Membros, visitas a estes nem a eficácia das sanções impostas por estes em caso de incumprimento das disposições da DCA em matéria de comunicação de informações (ver pontos [34](#) a [38](#)).

**110** O programa Fiscalis 2020 está a funcionar bem e proporciona fóruns para a partilha de boas práticas pelos Estados-Membros. O programa financia igualmente um grande número de controlos simultâneos, que ajudam os Estados-Membros a coordenar as suas avaliações fiscais (ver pontos [39](#) a [41](#)). A Comissão disponibilizou orientações aos Estados-Membros sobre a aplicação da DCA 1 e da DCA 2. Contudo, até à data, não o fez em relação às diretivas subsequentes e poucas orientações emitiu sobre a análise de risco e a utilização das informações recebidas (ver pontos [42](#) a [44](#)).

## Recomendação 2 – Desenvolver o acompanhamento e as orientações

---

A Comissão deve:

- a) tomar medidas diretas e eficazes para fazer face à falta de qualidade dos dados enviados pelos Estados-Membros, identificada na sua avaliação de 2018 da DCA;
- b) alargar as suas atividades de acompanhamento a questões que vão além da transposição da DCA, como visitas no local nos Estados-Membros e sanções;
- c) desenvolver as suas orientações aos Estados-Membros sobre a aplicação da DCA, a realização de análises de risco e a utilização das informações fiscais recebidas.

**Prazo: até ao final de 2023**

**111** Os Estados-Membros raramente realizam controlos de qualidade dos dados no âmbito da DCA 1 antes de os enviarem a outros Estados-Membros. Em especial, raramente associam estas informações a um NIF emitido pelo país de residência do contribuinte. Além disso, há diferenças substanciais no número de categorias de informações comunicadas por cada Estado-Membro (ver pontos [45](#) a [50](#)).

**112** As autoridades fiscais nacionais realizam poucos controlos da qualidade dos dados comunicados pelas instituições financeiras no âmbito da DCA 2, pelo que estes são incompletos e podem ser inexatos. Além disso, há o risco de as sanções aplicadas pelos Estados-Membros em caso de comunicação incorreta ou incompleta não serem suficientemente dissuasivas para assegurar o pleno respeito dos requisitos de comunicação de informações da DCA 2 (ver pontos [51](#) a [55](#)).

**113** O retorno de informação anual, transmitido pelos Estados-Membros em relação aos dados que recebem, não vai além das taxas de correspondência que obtêm nas bases de dados nacionais, raramente incluindo aspetos de qualidade dos dados (ver ponto [56](#)).

### **Recomendação 3 – Melhorar a qualidade e a exaustividade dos dados no âmbito da DCA 1 e da DCA 2**

---

Para assegurar a obtenção do máximo benefício das informações fiscais recolhidas e trocadas, os Estados-Membros devem:

- a) comunicar todas as categorias de rendimentos previstas na DCA 1;
- b) definir e observar procedimentos para a realização de auditorias às instituições que comunicam informações no âmbito da DCA 2;
- c) estabelecer um sistema de controlo da qualidade e da exaustividade dos dados no âmbito da DCA 1 e da DCA 2;
- d) incluir aspetos qualitativos no seu retorno de informação bilateral anual sobre as informações recebidas.

**Prazo: até ao final de 2023**

**114** Os variados sistemas utilizados pelos Estados-Membros para estabelecer a correspondência de informações produzem resultados diferentes (uns são mais bem-sucedidos do que outros). Na maior parte dos casos, a correspondência dos dados recebidos é dificultada por problemas de qualidade e exaustividade. De momento, os dados sem correspondência não são sujeitos a uma análise mais aprofundada (ver pontos [57](#) a [63](#)).

**115** Embora uma análise de risco estruturada dos dados recebidos seja fundamental para a tributação eficaz dos rendimentos conexos, os Estados-Membros não utilizam em geral procedimentos normalizados de análise de risco. Acresce que a esmagadora maioria das informações fiscais recolhidas e trocadas no quadro da DCA 1 e da DCA 2 é pouco eficaz na obtenção de avaliações fiscais adicionais (ver pontos [64](#) a [71](#)).

**116** Os Estados-Membros carregam os dados obrigatórios no âmbito da DCA 3 no diretório central da UE, mas as regras excluem explicitamente desta obrigação as decisões fiscais prévias transfronteiriças emitidas para pessoas singulares. Por vezes, as informações são de má qualidade (sem o nome dos contribuintes, sínteses das decisões demasiado superficiais) (ver pontos [72](#) a [76](#)). Nenhum dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal dispõe de procedimentos sistemáticos para a análise de risco dos dados no âmbito da DCA 3 ou para a utilização das informações do diretório relativo à DCA 3 (ver pontos [77](#) e [78](#)).

**117** De um modo geral, os Estados-Membros não se certificam de que todas as empresas abrangidas cumprem as obrigações de declaração de dados previstas na DCA 4, preferindo confiar na boa vontade das entidades (ver pontos [79](#) a [81](#)). Além disso, são muito poucos os elementos de informação no âmbito da DCA 4 utilizados para fazer o seguimento da tributação (ver pontos [82](#) e [83](#)).

## Recomendação 4 – Utilizar melhor as informações recebidas

---

Os Estados-Membros devem dar a máxima utilização possível a todas as informações que recebem. Para o efeito, devem, designadamente:

- a) introduzir procedimentos para a análise de risco sistemática das informações recebidas de outros Estados-Membros;
- b) realizar uma análise mais aprofundada dos dados no âmbito da DCA 1 e da DCA 2 sem correspondência, a fim de os confrontar com os contribuintes pertinentes e utilizar as informações resultantes para avaliar os impostos conexos;
- c) incluir dados claros e sínteses abrangentes das decisões fiscais transfronteiriças e dos acordos prévios sobre preços de transferência que carregam no diretório central da UE;
- d) introduzir procedimentos para garantir que os dados comunicados no âmbito da DCA 4 estão completos e têm qualidade suficiente.

**Prazo: até ao final de 2022**

**118** Os Estados-Membros visitados tomaram medidas eficazes com vista à troca de informações a pedido e à troca espontânea de informações. Apesar de, durante o período auditado, ter havido um aumento exponencial do número de pedidos recebidos, os Estados-Membros conseguem respeitar os prazos e a maioria dos atrasos pode ser explicada pela complexidade dos pedidos. Contudo, o retorno de informações entre os Estados-Membros é muito raro (ver pontos **84** a **91**).

**119** Os controlos simultâneos são um instrumento eficaz e altamente valorizado, a que os Estados-Membros recorrem com frequência para avaliar a tributação das operações transfronteiriças. São cada vez mais comuns e são financiados pelo programa Fiscalis 2020 (ver pontos **92** a **95**).

**120** Embora tanto a Comissão como os Estados-Membros tenham trabalhado pontualmente no diferencial de tributação resultante da evasão e elisão fiscais por pessoas singulares, não há projetos em execução para estimar o défice em relação às informações obtidas no quadro da DCA (ver pontos **96** e **97**). Não há um quadro comum para acompanhar o impacto do sistema de troca de informações, embora alguns Estados-Membros tenham realizado avaliações inconclusivas dos seus benefícios. Além disso, de um modo geral, não foram tomadas medidas que assegurem um retorno de informação sistemático do nível regional para o nível

central, capaz de permitir uma análise adequada dos benefícios de receber informações do estrangeiro (ver pontos [98](#) a [104](#)).

## **Recomendação 5 — Acompanhar o impacto das trocas de informações**

---

A Comissão deve criar, em colaboração com os Estados-Membros, um quadro comum fiável para avaliar os benefícios do sistema de troca de informações fiscais.

**Prazo: até ao final de 2022**

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 8 de dezembro de 2020.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Método de auditoria do TCE a nível da Comissão

O Tribunal realizou a auditoria na Comissão em duas fases: uma fase preparatória e os trabalhos de auditoria no terreno.

Para recolher informações e dados que poderiam revelar-se úteis para os trabalhos de auditoria no terreno nos Estados-Membros e para avaliar a legislação da UE à luz das boas práticas internacionais, durante a fase preparatória foi realizada uma visita preliminar à DG Fiscalidade e União Aduaneira (DG TAXUD). O Tribunal realizou visitas para recolha de informações às autoridades fiscais romenas (ANAF) e à administração fiscal luxemburguesa e analisou todos os relatórios disponíveis elaborados pelas Instituições Superiores de Controlo.

A metodologia da auditoria foi discutida com a Comissão (perguntas, critérios e normas de auditoria). A DG TAXUD concedeu ao Tribunal acesso aos grupos pertinentes de cooperação administrativa no domínio da tributação direta nos sistemas da Comissão. Por último, foram examinadas informações de desempenho pertinentes, tais como planos de gestão e relatórios anuais de atividades da DG TAXUD.

No âmbito dos trabalhos de auditoria no terreno, o Tribunal analisou as respostas e as informações recebidas no quadro de um questionário geral enviado à Comissão. O questionário, a que a DG TAXUD respondeu e juntou elementos comprovativos, visou saber se a Comissão tinha estabelecido um quadro sólido para a troca de informações fiscais na UE. Abrangeu quatro domínios principais: i) o acompanhamento do processo legislativo e da sua aplicação; ii) as orientações disponibilizadas aos Estados-Membros; iii) a avaliação do desempenho do sistema de troca de informações fiscais; iv) as instâncias e orientações para a partilha de boas práticas.

Foi-lhe ainda endereçado um questionário suplementar destinado a esclarecer questões pendentes e foram organizadas videoconferências com a DG TAXUD para discutir os resultados preliminares e o projeto de conclusões e recomendações.

## Anexo II – Método de auditoria do TCE a nível dos Estados-Membros

O Tribunal realizou a auditoria em duas fases: uma fase preparatória e os trabalhos de auditoria no terreno.

- a) Durante a fase preparatória, foram realizadas as seguintes ações:
  - o trabalhos preparatórios na Comissão (DG TAXUD) e trabalho documental, com vista à recolha de informações e dados que pudessem ser úteis para os trabalhos de auditoria no terreno nos Estados-Membros, bem como à avaliação da legislação da UE à luz das boas práticas internacionais;
  - o análise documental de legislação pertinente, relatórios, outros documentos e análises de estatísticas e dados facultados pela Comissão e pelos Estados-Membros;
  - o discussões com a Instituição Superior de Controlo belga relacionadas com uma auditoria sobre a troca automatizada de informações fiscais realizada para a administração fiscal belga;
  - o uma visita às autoridades fiscais romenas para aquisição de conhecimentos, na qual foram discutidos os aspetos práticos e as dificuldades do sistema.
- b) O Tribunal selecionou cinco Estados-Membros: Espanha, Itália, Chipre, Países Baixos e Polónia. A seleção dos Estados-Membros baseou-se nos seguintes critérios de risco:
  - o percentagem de respostas recebidas a pedidos de trocas de informações enviadas a outros Estados-Membros;
  - o número de categorias de informações trocadas por cada Estado-Membro no âmbito da DCA 1;
  - o número de mensagens de informação recebidas por cada Estado-Membro no âmbito da DCA 2;
  - o número de decisões fiscais prévias transfronteiriças e acordos prévios sobre preços de transferência carregados na base de dados central para efeitos da DCA 3.

- c) A segunda fase consistiu em trabalhos de auditoria no terreno nos Estados-Membros selecionados, em que o Tribunal prestou particular atenção à conceção e à implantação do sistema de troca de informações fiscais, nomeadamente à forma como os Estados-Membros trocam as informações e utilizam os dados que recebem.

O Tribunal enviou um questionário aos Estados-Membros selecionados, cuja finalidade era saber de que forma os Estados-Membros procediam à troca de informações e se utilizavam da melhor forma as informações que recebiam de modo a permitir uma tributação equitativa. No local, o Tribunal discutiu com os funcionários das administrações fiscais as respostas dadas ao questionário nos domínios da troca de informações fiscais, da cooperação administrativa, das auditorias e dos controlos.

Antes das visitas, o Tribunal selecionou amostras das informações recebidas e enviadas pelos Estados-Membros visitados, que foram verificadas no local:

- i) 15 mensagens no âmbito da DCA 1 recebidas;
- ii) 15 mensagens no âmbito da DCA 2 recebidas;
- iii) 10 respostas a pedidos de troca de informações enviadas por outros Estados-Membros e 10 respostas enviadas pelo Estado-Membro visitado;
- iv) 10 trocas de informações espontâneas recebidas de outros Estados-Membros;
- v) 10 decisões fiscais prévias transfronteiriças recebidas;
- vi) 10 declarações por país recebidas;
- vii) cinco controlos simultâneos relativos a impostos diretos por iniciativa do Estado-Membro visitado (caso estivessem disponíveis menos de cinco, todos foram selecionados) e cinco controlos simultâneos em que este participou.

## Anexo III – História da DCA, com alterações legislativas e regulamentos de execução em vigor

### Calendário legislativo da DCA

- o **DCA 1** Em 15 de fevereiro de 2011, o Conselho Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN) adotou a Diretiva 2011/16/UE do Conselho relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE. A diretiva entrou em vigor em 11 de março de 2011, data da sua publicação no *Jornal Oficial*, mas tornou-se vinculativa para os Estados-Membros em 1 de janeiro de 2013 (com exceção das regras da troca automática de informações, que se tornaram vinculativas em 1 de janeiro de 2015).
- o **DCA 2** Em 9 de dezembro de 2014, o Conselho ECOFIN adotou a Diretiva 2014/107/UE do Conselho, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória sobre as contas financeiras. A diretiva foi publicada no *Jornal Oficial* em 16 de dezembro de 2014 e entrou em vigor 20 dias mais tarde, devendo as primeiras trocas de informações realizar-se obrigatoriamente até 30 de setembro de 2017.
- o **DCA 3** Em 8 de dezembro de 2015, o Conselho ECOFIN adotou a Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória sobre decisões e acordos prévios sobre preços de transferência no domínio da fiscalidade. A diretiva entrou em vigor em 18 de dezembro de 2015, data da sua publicação no *Jornal Oficial*, devendo as primeiras trocas de informações realizar-se obrigatoriamente até 30 de setembro de 2017.
- o **DCA 4** Em 25 de maio de 2016, o Conselho ECOFIN adotou a Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória sobre declarações por país no domínio da fiscalidade. A diretiva entrou em vigor em 30 de junho de 2016, data da sua publicação no *Jornal Oficial*, devendo as primeiras trocas de informações realizar-se obrigatoriamente até 30 de junho de 2018.
- o **DCA 5** Em 6 de dezembro de 2016, o Conselho ECOFIN adotou a Diretiva (UE) 2016/2258 do Conselho, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita ao acesso às informações antibrancqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais. A diretiva entrou em vigor na data da sua adoção.

- o **DCA 6** Em 25 de maio de 2018, o Conselho ECOFIN adotou a Diretiva (UE) 2018/822 do Conselho, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar. A diretiva foi publicada no *Jornal Oficial* em 5 de junho de 2018 e entrou em vigor 20 dias mais tarde, devendo as primeiras trocas de informações realizar-se obrigatoriamente até 31 de outubro de 2020.

#### **Regulamentos de execução da DCA**

- o Em 6 de dezembro de 2012, a Comissão Europeia adotou o **Regulamento de Execução (UE) nº 1156/2012**, que incide nos formulários a utilizar para a troca de informações a pedido, a troca espontânea de informações, os pedidos de notificação e os retornos de informação. Entrou em vigor em 10 de dezembro de 2012 e é aplicável desde 1 de janeiro de 2013.
- o Em 15 de dezembro de 2014, a Comissão adotou o **Regulamento de Execução (UE) nº 1353/2014 da Comissão que altera o Regulamento de Execução (UE) nº 1156/2012**, que diz respeito ao formato eletrónico a utilizar para a troca automática de informações obrigatória. Entrou em vigor em 22 de dezembro de 2014 e é aplicável desde 1 de janeiro de 2015.
- o Em 15 de dezembro de 2015, a Comissão adotou o **Regulamento de Execução (UE) 2015/2378**, que fixa as normas de execução de certas disposições da Diretiva 2011/16/UE do Conselho relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade. O regulamento substituiu o Regulamento de Execução (UE) nº 1156/2012, introduzindo novas disposições relativas ao formato eletrónico a utilizar na troca automática de informações sobre contas financeiras. Entrou em vigor em 21 de dezembro de 2015 e é aplicável desde 1 de janeiro de 2016.
- o Em 9 de novembro de 2016, a Comissão adotou o **Regulamento de Execução (UE) 2016/1963 da Comissão, que altera o Regulamento de Execução (UE) 2015/2378** no que diz respeito aos formulários normalizados e ao regime linguístico a utilizar em cumprimento das Diretivas (UE) 2015/2376 e (UE) 2016/881 do Conselho. O regulamento entrou em vigor em 1 de dezembro de 2016 e é aplicável desde 1 de janeiro de 2017, salvo algumas disposições que são aplicáveis desde 5 de junho de 2017.

- o Em 22 de janeiro de 2018, a Comissão adotou o **Regulamento de Execução (UE) 2018/99, que altera o Regulamento de Execução (UE) 2015/2378** no que diz respeito ao formulário e às condições de comunicação da avaliação anual da eficácia da troca automática de informações e à lista dos dados estatísticos a fornecer pelos Estados-Membros para efeitos da avaliação da Diretiva 2011/16/UE do Conselho. O regulamento entrou em vigor em 12 de fevereiro de 2018.
- o Em 28 de março de 2019, a Comissão adotou o **Regulamento de Execução (UE) 2019/532, que altera o Regulamento de Execução (UE) 2015/2378** no que respeita aos formulários normalizados, incluindo o regime linguístico, para a troca automática de informações obrigatória sobre mecanismos transfronteiriços a comunicar. O regulamento entrou em vigor em 18 de abril de 2019 e é aplicável desde 1 de julho de 2020.

## Anexo IV – Comparação da DCA 2 com o quadro da OCDE

| Elemento                                      | Norma mundial  | DCA 2   |
|---|--|---|
| Proteção de dados                             | Disposições gerais de alto nível   | Normas pormenorizadas de execução do quadro da UE relativo à proteção de dados  |
| Estrutura                                     | Apenas o Acordo entre Autoridades Competentes é assinado, a norma comum de comunicação é aplicada a nível interno.   | Apenas estão incluídos alguns elementos do Acordo entre Autoridades Competentes; os restantes já fazem parte da DCA 1. A norma comum de comunicação consta do anexo I; os elementos importantes dos comentários constam do anexo II (Alteração de circunstâncias; Autocertificação para Contas novas de entidades; Residência de uma Instituição financeira; Manutenção da conta; <i>Trusts</i> (estruturas fiduciárias) que são ENF passivas; Endereço do estabelecimento principal da Entidade). A linguagem é adaptada ao contexto multilateral dos dois anexos (por exemplo, "Estados-Membros" em vez de "jurisdição"). |
| Norma comum de comunicação, secção I, ponto D | Inclui um cenário ii) em que a legislação nacional da jurisdição sujeita a comunicação não exige a recolha do NIF emitido por essa jurisdição sujeita a comunicação. | À luz dos seus ordenamentos jurídicos, nenhum Estado-Membro considerou que esta situação lhe era aplicável.   |

| Elemento  | Norma mundial  | DCA 2  |
|---|--|--|
| Norma comum de comunicação, secção I, ponto E   | Uma das condições para a comunicação do local de nascimento é a sua não obrigatoriedade, salvo se a instituição financeira reportante for de outro modo obrigada a obtê-lo e comunicá-lo nos termos do direito nacional e se o mesmo figurar nos dados pesquisáveis eletronicamente mantidos pela instituição financeira reportante. | A condição para comunicar o local de nascimento foi alargada de modo a incluir os casos em que a instituição financeira reportante é ou foi de outro modo obrigada a obtê-lo e a comunicá-lo nos termos de qualquer instrumento jurídico da União em vigor ou que estava em vigor no dia anterior à entrada em vigor da diretiva. Pretende-se assim garantir a norma de comunicação do local de nascimento mesmo após a eventual revogação da Diretiva Tributação da Poupança. |
| Norma comum de comunicação, secção I, ponto F   | Inclusão gradual da receita bruta (inspirada na Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro – FATCA)  | Não inclusão gradual da receita bruta (após o calendário dos pioneiros na adoção)  |
| Norma comum de comunicação, secção III, ponto A   | Isenção para seguros quando a instituição financeira reportante estiver efetivamente impedida por lei (condição flexibilizada na secção de comentários) de vender um determinado tipo de contrato a residentes de uma jurisdição sujeita a comunicação.  | A isenção não é aplicável na UE, dado que o quadro regulamentar não cumpre as condições da norma comum de comunicação e dos comentários.   |
| Norma comum de comunicação, secção VII, ponto B, secção VIII, ponto C, nº 9, secção VIII, ponto E, nº 4, secção VIII, ponto E, nº 6 | Os comentários a estes pontos contêm disposições alternativas aplicáveis a:<br>— contratos de seguro monetizáveis em grupo com valor de resgate e contratos de renda em grupo<br>— novas contas de clientes preexistentes<br>— uma entidade relacionada<br>— um sistema padrão de codificação do setor                               | De modo a funcionarem apropriadamente, as quatro partes dos comentários que indicam "regras alternativas" para as instituições financeiras foram integradas no anexo I.  |

| Elemento   | Norma mundial   | DCA 2   |
|--|---|---|
| Norma comum de comunicação, secção VIII, ponto B, nº 1, alínea c), secção VIII | As listas de instituições financeiras não reportantes e de contas excluídas são definidas na legislação nacional.   | As listas de instituições financeiras não reportantes e de contas excluídas são definidas na legislação nacional; os Estados-Membros transmitem as listas (e alterações às mesmas) à Comissão, que as publica no <i>Jornal Oficial</i> .          |
| Norma comum de comunicação, secção VIII, ponto D, nº 5                         | Entende-se por "jurisdição participante" qualquer jurisdição: i) com a qual tenha sido celebrado um acordo por força do qual essa jurisdição prestará as informações especificadas na secção I; e ii) que esteja identificada numa lista publicada. | A expressão "jurisdição participante" inclui expressamente todos os Estados-Membros e qualquer outra jurisdição com a qual a União tenha celebrado um acordo por força do qual essa jurisdição prestará as informações especificadas na secção I. |

Fonte: TCE, com base em dados da DG TAXUD.

## Anexo V – Processo legislativo: duração e alterações (DCA 1 a DCA 4)

| Etapa/datas                                   | DCA 1   | DCA 2   | DCA 3  | DCA 4   |
|---|---|---|--|---|
| Adoção de COM                                 | 2.2.2009  | 12.6.2013   | 18.3.2015  | 28.1.2016   |
| Relatório do Parlamento                       | 10.2.2010   | 11.12.2013  | 27.10.2015   | 12.5.2016   |
| Acordo político no Conselho                   | 7.12.2010   | 14.10.2014  | 6.10.2015  | 8.3.2016  |
| Adoção pelo Conselho                          | 15.2.2011   | 9.12.2014   | 8.12.2015  | 25.5.2016   |
| Número de compromissos no processo            | 5   | 2 (pelo menos) <sup>48</sup>  | 6  | n.d.  |
| Publicação no JO                              | 15.2.2011   | 16.12.2014  | 18.12.2015   | 3.6.2016  |
| Principais alterações no processo legislativo | <p>Categorias de rendimento: o processo inicial não continha categorias específicas. Posteriormente, foram especificadas, mas apenas uma categoria foi tornada obrigatória, enquanto a proposta inicial previa que todas fossem obrigatórias.</p> | <p>A negociação da DCA 2 foi um processo <i>ad hoc</i>: a proposta evoluiu em paralelo com os debates na OCDE sobre a adoção da norma comum de comunicação. Foi concedido a um Estado-Membro um período de transição mais extenso para a troca automática de informações.</p> | <p>Elemento retroativo para as decisões do período iniciado 5 anos antes, em vez de 10 anos. Acesso limitado da Comissão ao diretório central – apenas para efeitos de acompanhamento da aplicação da diretiva. Aplicação da diretiva a partir de 1.1.2017 em vez de 1.1.2016 (conforme proposta da Comissão).</p> | <p>Os Estados-Membros podem optar por adiar a obrigação de as subsidiárias com residência fiscal na UE pertencentes a grupos multinacionais de países terceiros apresentarem declarações por país no primeiro ano (ou seja, no primeiro exercício fiscal com início em ou após 1 de janeiro de 2016).</p> |

Fonte: TCE, com base em documentos e exposições da Comissão Europeia.

<sup>48</sup> Os processos da Comissão estavam incompletos, mas houve no mínimo 2 compromissos.

## Anexo VI – Fiscalis 2020

O programa Fiscalis 2020 foi estabelecido pelo Regulamento (UE) nº 1286/2013.

Entre 2015 e 2019, a Comissão e os Estados-Membros organizaram 11 "grupos de projeto" Fiscalis para debater questões especificamente relacionadas com a aplicação da DCA, os sistemas informáticos associados e a utilização das informações partilhadas. O trabalho realizado em 2015-2016 pelo grupo de projeto sobre a análise de dados deu origem a orientações da Comissão sobre boas práticas na análise do risco das informações recebidas ao abrigo da DCA 1 e da DCA 2.

### Objetivos do programa

O **objetivo geral** do programa Fiscalis 2020 é "aperfeiçoar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno através do reforço da cooperação entre os países participantes, as suas autoridades fiscais e os seus funcionários" (artigo 5º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1286/2013).

**Mais especificamente**, tal significa apoiar a luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo e a aplicação do direito da União no domínio da fiscalidade. Estes objetivos serão cumpridos:

- assegurando o intercâmbio de informações;
- apoiando a cooperação administrativa;
- se necessário, melhorando a capacidade administrativa dos países participantes.

O cumprimento dos objetivos do programa é avaliado com base, especialmente, nos seguintes indicadores:

- disponibilidade dos sistemas de informação europeus para o setor fiscal e pleno acesso aos mesmos, através da rede comum de comunicações da UE;
- reações dos países participantes quanto aos resultados das ações do programa.

Na prática, o Fiscalis tem os **seguintes objetivos operacionais e prioridades**:

- aplicar, melhorar, operar e apoiar os sistemas de informação europeus para o setor fiscal;
- apoiar as atividades de cooperação administrativa;
- reforçar as qualificações e competências dos funcionários das administrações fiscais;

- o melhorar o entendimento e a aplicação do direito da União no domínio da fiscalidade;
- o apoiar o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e a partilha de boas práticas administrativas.

Os objetivos de todas as **ações** do programa devem estar em consonância com os referidos objetivos e prioridades, enunciados no Regulamento Fiscalis 2020, e ser estabelecidos através de programas de trabalho anuais. A Comissão elabora e adota os programas de trabalho anuais, com contributos dos países participantes.

### **Ações financiadas no âmbito do Fiscalis 2020**

**Ações conjuntas** organizadas por e para funcionários das administrações fiscais dos países participantes, designadamente:

- o seminários e workshops;
- o grupos de projeto operacionais durante um período restrito com um objetivo previamente definido e um resultado descrito de forma precisa;
- o controlos bilaterais ou multilaterais e outras atividades previstas na legislação da União sobre cooperação administrativa;
- o visitas de trabalho para permitir aos funcionários adquirirem ou aumentarem os seus conhecimentos e competências especializadas em matéria fiscal;
- o **equipas de peritos** criadas para facilitar a cooperação operacional estruturada a mais longo prazo entre países participantes mediante a congregação de competências especializadas;
- o ações de reforço das capacidades e de apoio da administração pública;
- o estudos;
- o projetos de comunicação;
- o quaisquer outras atividades de apoio aos objetivos do Fiscalis 2020.

Desenvolvimento, manutenção, funcionamento e controlo da qualidade dos componentes da União que integram os **sistemas de informação europeus** novos e existentes.

Desenvolvimento de **atividades de formação comuns** para apoiar a aquisição das qualificações e dos conhecimentos profissionais necessários em matéria de fiscalidade.

### **Execução do programa**

A Comissão Europeia é a responsável pela execução do programa, sendo assistida por um comité composto por delegados de todos os Estados-Membros da UE.

## Siglas e acrónimos

**DCA 1:** alteração da DCA que introduz a troca automática de informações obrigatória em relação a cinco categorias de rendimentos e património

**DCA 2:** alteração da DCA que alarga o âmbito de aplicação da troca automática de informações obrigatória às contas financeiras

**DCA 3:** alteração da DCA que alarga o âmbito de aplicação da troca automática de informações obrigatória às decisões fiscais prévias transfronteiriças e aos acordos prévios sobre preços de transferência

**DCA 4:** alteração da DCA que introduz a declaração por país obrigatória por grupos multinacionais

**DCA 5:** alteração da DCA destinada a assegurar o acesso das autoridades fiscais às informações antibranqueamento de capitais

**DCA 6:** alteração da DCA que introduz a troca automática de informações obrigatória em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar

**DCA:** diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade

**DG TAXUD:** Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira

**ECOFIN:** Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros)

**G20:** grupo formado pelos ministros das Finanças e governadores dos bancos Centrais de 19 países e da UE

**NIF:** número de identificação fiscal

**OCDE:** Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos

**PIB:** Produto Interno Bruto

## Glossário

**Acordo prévio sobre preços:** qualquer acordo, comunicação ou outro instrumento ou ação com efeitos similares, emitido por uma autoridade pública em relação a determinada pessoa ou a um grupo de pessoas, que determina, previamente às operações transfronteiriças entre empresas associadas, os critérios para a determinação dos preços de transferência dos bens, ativos intangíveis ou serviços prestados entre essas empresas.

**Controlo simultâneo:** controlos coordenados da situação fiscal de sujeitos passivos por dois ou mais Estados-Membros com um interesse comum ou complementar.

**Cooperação administrativa:** colaboração entre Estados-Membros, sob a forma de troca e tratamento de informações, ação conjunta ou assistência mútua, para efeitos da aplicação do direito da UE.

**Decisão fiscal prévia transfronteiriça:** qualquer acordo, comunicação ou outro instrumento ou ação com efeitos similares, emitido por uma autoridade pública em relação a determinada pessoa ou a um grupo de pessoas, que diga respeito à interpretação ou à aplicação de uma disposição legal ou administrativa referente à administração ou aplicação das leis nacionais em matéria tributária a uma futura operação transfronteiriça ou a atividades exercidas por essas pessoas noutra jurisdição.

**Dividendos sem custódia:** dividendos que não são pagos ou creditados numa conta de custódia.

**Elisão fiscal:** utilização de uma estrutura jurídica para contornar uma obrigação de pagamento de impostos, geralmente através da celebração de um conjunto de acordos financeiros artificiais cujo principal ou único objetivo consiste em reduzir as obrigações fiscais.

**Evasão fiscal:** utilização de meios ilícitos para evitar o pagamento de impostos, normalmente mediante a ocultação de rendimentos às autoridades fiscais. Sobrepõe-se frequentemente à noção de fraude fiscal.

**Fiscalis 2020:** programa de ação da UE, integrado na estratégia Europa 2020, que financia iniciativas das autoridades fiscais para melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação da UE.

**Número de identificação fiscal:** número de referência único atribuído pelas autoridades fiscais a um contribuinte.

**Rede comum de comunicações:** plataforma comum desenvolvida pela UE para permitir a transmissão de informações por via eletrónica entre as autoridades aduaneiras e fiscais dos diferentes Estados-Membros.

**Troca automática de informações:** comunicação sistemática de informações predefinidas de uma jurisdição para outra a intervalos regulares preestabelecidos.

**Troca de informações a pedido:** troca de informações com base num pedido específico feito por uma jurisdição a outra.

**Troca de informações fiscais:** informações partilhadas entre Estados-Membros para fins fiscais.

**Troca espontânea de informações:** comunicação não sistemática de informações de uma jurisdição para outra, em qualquer momento e sem pedido prévio.

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL  
DE CONTAS EUROPEU: «TROCA DE INFORMAÇÕES FISCAIS NA UE: BASES  
SÓLIDAS, FALHAS NA APLICAÇÃO»**

**RESUMO**

VI. A Comissão recorda que estão em curso trabalhos para medir o resultado e o impacto da utilização das informações partilhadas (e da cooperação administrativa em geral). Por exemplo, realizou uma avaliação da Diretiva Cooperação Administrativa (DCA) em 2019 e também ausculta regularmente os Estados-Membros.

No que diz respeito à qualidade e utilização limitadas, a Comissão observa que existem diferenças consoante as várias alterações da DCA.

De um modo geral, a Comissão concorda com o TCE quanto à necessidade de prosseguir os trabalhos.

VII. A Comissão revê regularmente o âmbito de aplicação do quadro legislativo a fim de o adequar às novas realidades económicas. Em julho de 2020, propôs alargar a troca automática de informações aos rendimentos obtidos através da economia das plataformas digitais. No seu Plano de Ação para uma tributação justa e simples que apoie a recuperação, a Comissão identificou a necessidade de alargar a DCA aos criptoativos.

Os serviços da Comissão também apoiaram o trabalho de vários grupos que reúnem os Estados-Membros para o intercâmbio de práticas sobre a utilização de dados. Dito isto, é preciso fazer mais, e trabalhar para uma melhor utilização dos dados é uma das ações identificadas no Plano de Ação de julho.

IX. Embora não exista atualmente um quadro da UE para acompanhar o desempenho e os resultados do sistema, os serviços da Comissão estão ativamente envolvidos no trabalho realizado através do programa Fiscalis para o conseguir.

X. a) Primeiro travessão: A Comissão está ciente da necessidade de melhorar a qualidade dos dados e empenhada em agir, conforme evidenciado pelas ações anunciadas no Plano de Ação fiscal de julho. No entanto, deve ter-se em conta que a Comissão não tem acesso direto aos dados partilhados.

Segundo travessão: A Comissão reconhece que o âmbito de aplicação da troca automática de informações poderia ser alargado de forma útil aos criptoativos e ao dinheiro eletrónico (sujeito a uma avaliação de impacto). Foi identificado como um ponto de ação no plano de ação fiscal de julho. O alargamento do âmbito de aplicação a receitas de dividendos isentas de custódia (*non-custodial dividend income*) será tido em consideração, sujeito a uma avaliação de impacto. O alargamento do âmbito de aplicação a decisões fiscais prévias transfronteiriças emitidas para pessoas singulares exigirá um exame mais aprofundado. Embora a comunicação obrigatória de todas as categorias de rendimento da DCA1 possa ser significativa, deve-se observar que já foram realizados progressos nesse domínio graças à proposta de DCA7.

Terceiro travessão: A Comissão concorda com a utilidade de ir além da verificação da transposição jurídica. Deverá ser dada a devida atenção ao impacto sobre os recursos da Comissão, bem como dos Estados-Membros, em particular no que se refere às visitas no local em Estados-Membros. No que diz respeito às sanções, a Comissão partilha plenamente o objetivo de existirem sanções significativas e também tenciona propor um quadro jurídico abrangente para as sanções e medidas de conformidade aplicáveis à DCA e suas alterações.

c) Os serviços da Comissão começaram a trabalhar neste tópico com os Estados-Membros no contexto de um grupo Fiscalis.

## **OBSERVAÇÕES**

29. Na avaliação, a Comissão não identificou, de facto, lacunas legislativas importantes. No entanto, reconheceu que podem ser necessários ajustes no âmbito de aplicação e na forma de cooperação administrativa para acompanhar os novos desafios à medida que surgem, devido a novos padrões de evasão e desenvolvimentos económicos e tecnológicos. Desde a avaliação, a Comissão apresentou uma proposta para alargar o âmbito de aplicação da troca automática de informações e anunciou, no Plano de Ação fiscal de julho de 2020, a sua intenção de continuar a rever o âmbito de aplicação.

30. No seu Plano de Ação fiscal de julho de 2020, a Comissão identificou como um ponto de ação o alargamento do âmbito de aplicação da DCA, dado que o «aparecimento de meios alternativos de pagamento e investimento – tais como os criptoativos e o dinheiro eletrónico – ameaçam minar o progresso feito na transparência fiscal nos últimos anos e representam riscos substanciais de evasão fiscal.»

33. A Comissão observa que o alargamento do âmbito de aplicação às decisões fiscais para pessoas singulares foi considerado aquando da adoção da DCA3, mas não foi prosseguido. As decisões emitidas para pessoas singulares são suscetíveis de ter efeitos transfronteiriços limitados. A adoção de legislação com as obrigações decorrentes para as administrações nacionais pode, por conseguinte, ser desproporcionada. No entanto, a Comissão está preparada para reexaminar a questão.

37. Primeiro travessão: Este aspeto é bem conhecido da Comissão e é mencionado no Plano de Ação para 2020. A Comissão reconhece que podem ser introduzidas melhorias, por exemplo, através dos projetos Fiscalis em curso que devem conduzir, no final, a uma abordagem comum e, se necessário, a uma iniciativa da Comissão.

Terceiro travessão: O grupo de análise de dados Fiscalis avaliará a melhor forma de utilizar os dados que, ao abrigo da DCA, podem fornecer orientações sobre a avaliação de risco.

38. A Comissão está ciente desta questão. A proposta de DCA8, anunciada no Plano de Ação de 2020 para o terceiro trimestre de 2021, e para a qual os trabalhos se encontram em andamento, destina-se a conter um quadro jurídico abrangente com vista a sanções aplicáveis no domínio abrangido pela DCA.

43. A Comissão promoveu a colaboração entre os EM, apoiou os EM na partilha de boas práticas e de soluções relativas a vários aspetos que, no âmbito da DCA, podem ser aplicáveis em todos os Estados-Membros.

O Plano de Ação de julho de 2020 para uma tributação justa e simples que apoie a recuperação visa abordar questões de análise de dados por meio de um projeto-piloto com o objetivo de criar uma ferramenta informática comum.

76. Segundo travessão: Na sua proposta de DCA7, de julho de 2020, a Comissão propôs alterar o artigo relativo ao resumo das decisões, de modo a especificar melhor as informações que podiam ser incluídas.

81. A Comissão reconhece que parece existir uma comunicação de informações insuficiente no âmbito da DCA4. Esta situação pode ser corrigida através da sua Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2016, que altera a Diretiva 2013/34/UE no que respeita à divulgação de informações relativas ao imposto sobre o rendimento por determinadas empresas e sucursais, que torna as informações acessíveis à Comissão e às partes interessadas.

97. A Comissão reconhece que os dados partilhados graças à DCA, nomeadamente os dados sobre a transferência de lucros por empresas multinacionais, seriam úteis para estimar o diferencial de tributação. A Comissão não tem, contudo, acesso direto aos dados partilhados e necessita de solicitar aos Estados-Membros que comuniquem sempre, numa base voluntária, informações sobre os custos e

os benefícios. Atualmente, a maioria dos EM não faculta esses dados porque não existe um quadro de acompanhamento do desempenho a nível nacional ou, quando este existe, depende de diferentes abordagens para medir a eficácia das informações partilhadas (ver ponto 101).

98. Estão em curso trabalhos no âmbito do Fiscalis para medir o desempenho da cooperação administrativa nos domínios da tributação direta e do IVA. O projeto visa apoiar os Estados-Membros a definir métodos de avaliação das receitas fiscais, bem como dos benefícios não monetários. O projeto visa elaborar uma recomendação para um quadro comum de acompanhamento do desempenho para a avaliação da cooperação administrativa. A conclusão deste trabalho estava originalmente prevista para o início de 2021.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

106. A Comissão recorda que acompanha a transposição dos diversos atos jurídicos, mas que também tem estado a acompanhar a Diretiva, por exemplo, através de inquéritos anuais e de uma avaliação concluída em 2019.

Ao longo dos anos, a Comissão promoveu a colaboração entre os Estados-Membros e apoiou-os na partilha de boas práticas e soluções. Recentemente, os serviços da Comissão apoiaram os trabalhos sobre a avaliação do desempenho.

### **Recomendação 1 – Aumentar a cobertura do quadro legislativo da UE**

a) A Comissão aceita esta recomendação, que considera já ter sido parcialmente aplicada.

A Comissão recorda que apresentou a alargamento do número de «categorias de rendimento obrigatórias» na sua proposta (DCA7, de julho de 2020). A proposta aumenta para um mínimo de quatro o número de categorias de rendimento a serem comunicadas relativamente aos períodos de tributação a partir de 2024. Além disso, foram acrescentados os direitos de autor às categorias de rendimento sujeitas à troca de informações. A Comissão trabalhará numa cobertura total obrigatória das categorias de rendimento através de uma proposta legislativa subsequente.

b) A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão partilha da opinião de que o âmbito de aplicação da troca automática de informações poderia ser alargado, com utilidade, aos criptoativos e ao dinheiro eletrónico (sujeito a uma avaliação de impacto). Foi identificado como um ponto de ação no Plano de Ação fiscal de julho. O alargamento do âmbito de aplicação a receitas de dividendos isentas de custódia (*non-custodial dividend income*) será tido em consideração, sujeito a uma avaliação de impacto.

O alargamento do âmbito de aplicação a decisões fiscais prévias transfronteiriças emitidas para pessoas singulares exigirá um exame mais aprofundado.

109. A Comissão está ciente das questões mencionadas. Estão a ser exploradas nos grupos Fiscalis várias iniciativas para melhorar a qualidade dos dados que devem resultar em boas práticas, numa taxonomia comum.

As visitas aos Estados-Membros podem ser muito úteis, no entanto, uma vez que consomem tempo e recursos, a Comissão não conseguiu, até agora, dar prioridade a essas visitas.

A proposta de DCA8 anunciada para o terceiro trimestre de 2021, e para a qual os trabalhos se encontram em andamento, destina-se a conter disposições para um quadro jurídico abrangente com vista a sanções aplicáveis à DCA.

110. Embora seja verdade que não foram acordadas quaisquer orientações formais, a Comissão organizou reuniões com o objetivo de fornecer orientações e respondeu a inúmeras questões dos Estados-Membros sobre todas as iterações da DCA. Vários grupos de trabalho Fiscalis estão atualmente a trabalhar para melhorar a análise de risco e a utilização de informações.

### **Recomendação 2 – Desenvolver o acompanhamento e as orientações**

a) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão está ciente da necessidade de melhorar a qualidade dos dados e empenhada em agir, conforme evidenciado pelas ações anunciadas no Plano de Ação fiscal de julho de 2020. A Comissão planeia trabalhar com os Estados-Membros no desenvolvimento de soluções tecnológicas. No entanto, observa igualmente que não tem acesso direto aos dados partilhados.

b) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão reconhece a utilidade de ir além da verificação da transposição jurídica. Deverá ser dada a devida atenção ao impacto sobre os recursos da Comissão, bem como dos Estados-Membros, em particular no que se refere às visitas no local em Estados-Membros.

No que diz respeito às sanções, a Comissão partilha plenamente o objetivo de existirem sanções significativas, e está atualmente a explorar uma alteração no quadro legislativo na próxima iteração da DCA.

c) A Comissão aceita esta recomendação.

O Plano de Ação fiscal adotado pela Comissão em julho de 2020 indica que mais será feito em termos da análise de risco e dos métodos que devem ajudar a analisar melhor as informações recebidas. No que diz respeito às orientações adicionais, a Comissão recorda que esse trabalho já havia sido realizado no passado, embora de forma menos sistemática do que nas orientações da Comissão para a aplicação da DCA1 e DCA2. Deverá ser dada a devida atenção ao impacto sobre os recursos.

### **Recomendação 3 – Melhorar a qualidade e a integridade dos dados DCA1 e DCA2**

A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

### **Recomendação 4 – Utilizar melhor as informações recebidas**

A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

120. A Comissão concorda que existe a necessidade de melhorar o acompanhamento do impacto da troca de informações. A atual DCA não obriga os Estados-Membros a fornecer as informações que seriam necessárias para estimar o défice. Atualmente, a Comissão solicita aos Estados-Membros que comuniquem, numa base voluntária, informações sobre os custos e benefícios.

### **Recomendação 5 – Acompanhar o impacto da troca de informações**

A Comissão aceita a recomendação.

Os serviços da Comissão estão atualmente a trabalhar neste tópico com os Estados-Membros no contexto de um grupo Fiscalis.

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV, competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva e presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. Foi elaborada sob a responsabilidade da Membro do TCE Ildikó Gáll-Pelcz, com a colaboração de Claudia Kinga Bara, chefe de gabinete, e Zsolt Varga, assessor de gabinete; John Sweeney, responsável principal; Dan Danielescu, responsável de tarefa; Maria Echanove, Mirko Gottmann e Stefan Razvan Hagianu, auditores. Thomas Everett prestou assistência linguística.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Dan Danielescu



Maria Echanove



Mirko Gottmann



Stefan Razvan Hagianu



Thomas Everett

# Cronologia

| Acontecimento   | Data       |
|---|------------|
| Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA)/Início da auditoria                                     | 3.7.2019   |
| Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)                     | 29.10.2020 |
| Adoção do relatório final após o procedimento contraditório                                       | 8.12.2020  |
| Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas | 15.12.2020 |

## DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Imagens 3 e 5: ícones elaborados por [Pixel perfect](#) de <https://flaticon.com>.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

### Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

|      |                        |           |                    |                   |
|------|------------------------|-----------|--------------------|-------------------|
| PDF  | ISBN 978-92-847-5637-7 | 1977-5822 | doi:10.2865/591594 | QJ-AB-21-003-PT-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-5617-9 | 1977-5822 | doi:10.2865/687035 | QJ-AB-21-003-PT-Q |

A UE incentiva uma tributação equitativa e eficaz em todo o mercado único, em que todos os impostos são cobrados no país em que são devidos. O Tribunal examinou de que modo a Comissão Europeia está a acompanhar a aplicação e o desempenho do sistema de troca de informações fiscais e de que forma os Estados-Membros estão a utilizar essas informações. Concluiu que o sistema foi bem implantado, mas é necessário ir mais longe em termos de acompanhamento, garantia da qualidade dos dados e utilização das informações recebidas. O Tribunal recomenda que a Comissão deve aumentar a cobertura do quadro jurídico da UE e desenvolver o acompanhamento e as orientações. Recomenda também que os Estados-Membros devem utilizar melhor as informações que recebem.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors