



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 19 de junho de 2023
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2023/0187 (CNS)**

**10820/23
ADD 5**

**FISC 137
ECOFIN 629
IA 153**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	16 de junho de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2023) 217 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO Novo regime da UE destinado a evitar a dupla tributação e prevenir as práticas fiscais abusivas no domínio da retenção na fonte que acompanha o documento Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma isenção ou redução mais rápida e mais segura dos impostos em excesso retidos na fonte

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 217 final.

Anexo: SWD(2023) 217 final



Bruxelas, 19.6.2023
SWD(2023) 217 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Novo regime da UE destinado a evitar a dupla tributação e prevenir as práticas fiscais abusivas no domínio da retenção na fonte

que acompanha o documento

Proposta de Diretiva do Conselho

relativa a uma isenção ou redução mais rápida e mais segura dos impostos em excesso retidos na fonte

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} -
{SWD(2023) 216 final}

Síntese

Avaliação de impacto sobre o novo regime da UE destinado a evitar a dupla tributação e prevenir as práticas fiscais abusivas no domínio da retenção na fonte

A. Necessidade de agir

Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

No caso dos investimentos transfronteiriços, muitos países da UE cobram impostos com retenção na fonte quando os dividendos e os juros sobre valores mobiliários são pagos a um investidor não residente. No entanto, estes impostos são geralmente cobrados a uma taxa superior à taxa reduzida a que o investidor não residente tem direito, de acordo com a convenção fiscal ou a legislação nacional aplicáveis.

Para evitar a dupla tributação, os investidores não residentes teriam de apresentar um pedido de reembolso do imposto em excesso retido na fonte no país da UE a partir do qual o pagamento é efetuado («país da fonte»).

Os atuais procedimentos de reembolso do imposto retido na fonte no caso de pagamentos de dividendos e juros a investidores não residentes:

- são ineficientes (conduzindo a procedimentos de reembolso onerosos e morosos),
- estão sujeitos a um elevado risco de práticas fiscais abusivas (conduzindo a perdas de receitas para os Estados-Membros).

Estes problemas ocorrem num contexto caracterizado por níveis de digitalização desiguais nos países da UE e uma multiplicidade e fragmentação dos procedimentos nacionais de retenção na fonte.

Os problemas identificados resultam também da falta de informações precisas na posse das administrações fiscais, necessárias para avaliar e aplicar corretamente as taxas reduzidas de retenção na fonte e detetar práticas abusivas de modo eficaz.

A situação atual desencoraja o investimento transfronteiriço na UE e para a UE e, conseqüentemente, conduz a um mercado menos competitivo da UE, dificultando o funcionamento da União dos Mercados de Capitais.

O risco de que os procedimentos possam ser objeto de práticas abusivas acaba também por reduzir as receitas fiscais e a equidade fiscal.

Quais são os resultados esperados?

Os objetivos **gerais** da iniciativa estão relacionados com a garantia de uma tributação equitativa e com o reforço da União dos Mercados de Capitais mediante:

- a facilitação do investimento transfronteiriço, e
- a prevenção de práticas fiscais abusivas.

Os objetivos **específicos** da iniciativa são:

- tornar os procedimentos de retenção na fonte mais eficientes, e
- dotar os Estados-Membros de instrumentos adequados para combater as práticas fiscais abusivas.

Estes objetivos são de igual importância.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

Dada a fragmentação existente na UE, são necessárias regras processuais normalizadas para a retenção na fonte, a fim de garantir o correto funcionamento do mercado único. Para tirar pleno partido da União dos Mercados de Capitais, é preciso que os investidores de carteira observem regras de retenção na fonte que sejam aplicadas de uma forma mais uniforme em toda a UE, em vez de terem de cumprir regras diferentes em cada país da UE.

Atendendo a que o problema se coloca apenas num contexto transfronteiriço, uma ação da UE parece ser a forma mais eficaz de conseguir agilizar os procedimentos de retenção na fonte e de combater as práticas fiscais abusivas.

Dado que as iniciativas de direito não vinculativo adotadas pela Comissão (como a Recomendação de 2009 relativa aos procedimentos de isenção e redução da taxa de retenção na fonte e o código de conduta de 2017 em matéria de retenção na fonte) não conduziram aos resultados desejados, é agora necessária uma proposta a nível da UE com um impacto vinculativo para concretizar os objetivos.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? Existe alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

Os objetivos podem ser alcançados através de três opções estratégicas:

- **opção 1 – Um certificado digital de residência fiscal (eTRC) comum e comunicação de informações normalizada.** Esta opção consiste na:
 - **criação de um eTRC normalizado a nível da UE** – este certificado digital (com um conteúdo e formato comuns) seria emitido/verificado em linha e quase em tempo real por todos os países da UE,
 - **introdução de uma norma comum de comunicação de informações** – uma norma comum de comunicação de informações aumentaria a transparência, uma vez que todos os intermediários financeiros ao longo da cadeia financeira comunicariam um conjunto bem definido de informações ao Estado-Membro da fonte. Esta norma seria acompanhada de procedimentos normalizados em matéria de dever de diligência, regras de responsabilidade e formulários comuns de reembolso a apresentar em nome dos clientes/contribuintes com recurso à automatização.
- **opção 2 – Um sistema de isenção ou redução na fonte.** Esta opção corresponde à opção 1, acrescida da criação de um sistema de isenção ou redução na fonte que permite a aplicação de taxas reduzidas diretamente no momento do pagamento de dividendos/juros, nos termos de convenções para evitar a dupla tributação ou das regras nacionais. De acordo com a opção 2, as administrações fiscais controlariam os impostos devidos após a realização do pagamento dos dividendos/juros,
- **opção 3 – Um sistema de reembolso acelerado num prazo definido ou/e de isenção ou redução na fonte.** Esta opção engloba a opção 1, tendo como requisito adicional que os Estados-Membros que apliquem um sistema de reembolso assegurem que o pedido de reembolso seja processado dentro de um prazo predefinido, o chamado sistema de reembolso acelerado. Os Estados-Membros podem introduzir ou continuar a aplicar um sistema de isenção ou redução na fonte.

A opção estratégica preferida é a **opção 3**, porque:

- seria altamente eficaz para resolver os problemas identificados em termos de celeridade, simplificação dos processos e procedimentos mais digitalizados,
- seria mais segura, dado que dá aos países da UE a possibilidade de manterem um controlo *ex ante* sobre os pedidos de reembolso,
- proporciona uma solução que deve ser politicamente viável em todos os países da UE.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

Existe um amplo consenso entre as partes interessadas sobre os problemas decorrentes dos diferentes procedimentos de retenção na fonte nos países da UE e sobre a necessidade de uma ação da UE para resolver esta situação tão fragmentada e ineficiente.

No entanto, existem diferenças entre os principais grupos de partes interessadas quanto às opções possíveis para o fazer:

Os **investidores e os intermediários financeiros** consideraram claramente que a isenção ou redução na fonte proporcionaria os melhores resultados, como uma isenção ou redução precoces para os investidores e um encargo limitado para os intermediários. Reconheceram igualmente que um sistema de isenção ou redução na fonte teria provavelmente de ser complementado por sistemas de reembolso da retenção na fonte, a título de apoio. Por conseguinte, apoiaram uma iniciativa que visaria igualmente normalizar os atuais procedimentos e formulários de reembolso da retenção na fonte.

Os **Estados-Membros** manifestaram o seu apoio à introdução de um certificado digital de residência fiscal comum à escala da UE. No que diz respeito à obrigação de comunicação de informações e ao procedimento normalizado:

a) Os Estados-Membros em que a taxa nacional para os investidores não residentes é inferior ou igual à taxa da convenção fiscal bilateral não seriam diretamente afetados pela normalização dos procedimentos de retenção na fonte ou pela comunicação de informações. Alguns desses Estados-Membros manifestaram o seu apoio a uma intervenção a nível da UE, uma vez que melhorará a posição dos seus investidores;

b) Os Estados-Membros em que a taxa nacional de retenção na fonte é superior à respetiva taxa da convenção fiscal bilateral acordaram, em geral, em aumentar a transparência e normalizar os procedimentos de retenção na fonte, salientando a importância de encontrar um equilíbrio entre a eficiência desses procedimentos e a manutenção do controlo dos processos para prevenir práticas fiscais abusivas.

C. Impactos da opção preferida

Quais são as vantagens da opção preferida (opção 3 – Sistema de isenção ou redução na fonte ou sistema de reembolso acelerado)?

- os **investidores** beneficiariam de menos reembolsos de retenções na fonte, de uma redução dos custos administrativos e de uma redução dos custos de oportunidade. Estima-se que estas economias de custos ascendam, no caso dos investidores, a 5,17 mil milhões de EUR por ano, incluindo uma poupança anual de 409 milhões de EUR devida à redução da burocracia no caso dos investidores da UE,
- **administrações fiscais** – a longo prazo, poderão ser necessários menos recursos para tratar dos procedimentos de recuperação de impostos retidos na fonte, pelo que poderão ser reafetados mais recursos para tratar dos casos de risco mais elevado. No entanto, a principal vantagem para as administrações fiscais é a disponibilidade de informações úteis para

concluir mais rapidamente os procedimentos de retenção na fonte e combater as práticas fiscais abusivas,

- **intermediários financeiros** – a digitalização e a normalização a nível da UE permitiriam realizar poupanças consideráveis (estimadas em cerca de 13,5 milhões de EUR por ano). O aumento do investimento deve beneficiar os intermediários financeiros e proporcionar mais oportunidades de melhorar o volume de negócios,
- **efeitos macroeconómicos** – prevê-se um aumento de 0,025 % do PIB. Esta opção terá igualmente um impacto positivo noutros indicadores macroeconómicos, como o capital, os salários e o emprego.

Quais são os custos da opção preferida (opção 3 - Sistema de isenção ou redução na fonte ou sistema de reembolso acelerado)?

- **investidores** – não se preveem custos adicionais para os investidores, uma vez que estes já são obrigados a apresentar documentos para o reembolso das retenções na fonte,
- **administrações fiscais** – os principais custos estão relacionados com os processos necessários para emitir/verificar o eTRC, estimados entre 4,9 e 54 milhões de EUR em custos de desenvolvimento e entre 0,97 e 10,8 milhões de EUR em custos recorrentes, e com a melhoria dos sistemas de comunicação de informações, estimada em 18,2 milhões de EUR em custos de execução e 3,5 milhões de EUR em custos anuais recorrentes,
- **intermediários financeiros** – os custos incorridos com a criação do mecanismo necessário ao cumprimento dos requisitos da opção 3 ascendem a 75,9 milhões de EUR em custos de execução e a 13 milhões de EUR em custos recorrentes,
- **efeitos macroeconómicos** – dado que haverá menos casos de dupla tributação, os Estados-Membros enfrentarão uma redução das receitas fiscais estimada em 2,2 mil milhões de EUR (que poderá ser compensada pela prevenção da fraude).

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

O impacto para as PME pode ser limitado, visto que a iniciativa se destina sobretudo aos investidores de carteira, que geralmente investem em empresas cotadas.

No entanto, as PME também atuam como investidores em valores mobiliários (como investidores de carteira ou como veículos de investimento). Nestes casos, beneficiariam da atual proposta em termos de um melhor acesso às taxas reduzidas de retenção na fonte a que têm direito, evitando a dupla tributação. Poderiam assim beneficiar de uma maior liquidez devido a reembolsos mais rápidos, o que constitui uma vantagem para as PME.

Haverá outros impactos significativos?

Não se prevê qualquer outro impacto significativo. No entanto, espera-se que a iniciativa tenha um impacto social positivo limitado, uma vez que assegurará uma tributação mais justa, bem como um impacto ambiental positivo limitado, dada a redução prevista dos procedimentos de reembolso em suporte de papel. Por conseguinte, a presente iniciativa é coerente com o cumprimento do objetivo de neutralidade climática, tal como exigido pela Lei Europeia em matéria de Clima.

Proporcionalidade?

A opção preferida cumpre os objetivos da iniciativa de forma proporcionada, na medida em que não vai além do necessário para concretizar os objetivos e limita o âmbito de aplicação aos aspetos que os países da UE não conseguem alcançar por si sós (eTRC a nível da UE, quadro normalizado

de comunicação de informações, regras normalizadas em matéria de dever de diligência e de responsabilidade e procedimentos normalizados em toda a UE).

D. Acompanhamento

Quando será reexaminada a política?

A Comissão analisará e avaliará o funcionamento da presente diretiva cinco anos após a sua entrada em vigor. Será apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a avaliação da diretiva.