



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

**COM(2011)712**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,  
AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**- Dupla Tributação no Mercado Único**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovadas em 20 de janeiro de 2010, a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - Dupla Tributação no Mercado Único [COM(2011)712].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, à qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

Atualmente, na União Europeia subsistem entraves à realização plena do mercado único. A dupla tributação constitui um desses obstáculos. Considera o Comissário Europeu Algirdas Šemeta<sup>1</sup> que a dupla tributação é mesmo “um dos maiores obstáculos fiscais ao mercado interno”.

---

De facto as barreiras fiscais são indubitavelmente um obstáculo às atividades e aos investimentos transfronteiras na UE.

---

Os 27 sistemas fiscais existentes na UE em nada contribuem para simplificar o quadro jurídico vigente. Em termos do direito comunitário existe um conjunto de instrumentos jurídicos para evitar a dupla tributação fiscal<sup>2</sup>, ao que acresce ainda a recente proposta

---

<sup>1</sup> Comissário Europeu responsável pela Fiscalidade e União Aduaneira, Auditoria e Luta contra a Fraude.

<sup>2</sup> Diretiva 90/435/CEE, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes; Diretiva 2003/49/CE relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efetuados entre sociedades associadas de Estados-membros diferentes; Convenção 90/436/CEE relativa à eliminação da dupla tributação no caso de correção dos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

de diretiva apresentada pela Comissão, relativa a uma matéria coletável comum consolidada, do imposto sobre as sociedades (MCCCS)<sup>3</sup>. Todavia, constata-se que os instrumentos atualmente em vigor para evitar a dupla tributação, para além de insuficientes, nem sempre funcionam de forma eficaz.

A este propósito, importa também referir que, em regra, os Estados-membros evitam a dupla tributação através de acordos unilaterais, bilaterais, ou mesmo de medidas multilaterais. Porém, nos termos do direito comunitário em vigor, "não existe qualquer obrigação para eliminar a dupla tributação como regra geral". Sendo reconhecido que a legislação interna dos Estados-membros beneficia as situações nacionais, relativamente às situações transfronteiras, e que esta medida no que toca à dupla tributação constitui uma violação das liberdades fundamentais, caso não sejam evocadas justificações pertinentes. Considera-se no entanto que a dupla tributação "não é contrária aos Tratados, na medida em que decorra do exercício paralelo da soberania fiscal pelo Estado-Membro em causa".

Verifica-se pois, que nos termos do atual quadro jurídico europeu os Estados-membros não são obrigados a evitar a dupla tributação não discriminatória. Concluindo-se também que será necessário encontrar soluções para resolver o problema. Estas soluções poderão passar pela melhoria dos instrumentos jurídicos já existentes, ou através de novos instrumentos.

A eliminação das barreiras fiscais é do interesse não apenas das empresas mas também dos cidadãos, na medida em que constituem um obstáculo às atividades e aos investimentos transfronteiras na UE. Importa, por isso, repensar os sistemas fiscais, eliminar as barreiras e promover a transição para uma tributação mais favorável ao crescimento, conforme preconizado na estratégia Europa 2020.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

---

lucros provenientes de operações entre empresas associadas; e recomendação relativa aos procedimentos de isenção e redução da taxa de retenção na fonte - SEC(2009)1371.

<sup>3</sup> COM(2011)121.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **a) Do Princípio da Subsidiariedade**

Tratando-se, o documento em apreço, de uma iniciativa não legislativa, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

#### **b) Do conteúdo da iniciativa**

A presente iniciativa, como já foi referido nos considerandos, aborda os problemas da dupla tributação e a dupla não-tributação num contexto transfronteiras, duas situações que podem prejudicar o pleno funcionamento do mercado único e que resultam da falta de coordenação das políticas fiscais, ao nível da UE.

Para ultrapassar a situação vigente e encontrar soluções adequadas para resolver os problemas identificados, a Comissão Europeia através da presente iniciativa propõe: i) reforçar os instrumentos jurídicos já em vigor; ii) alargamento da cobertura e do âmbito de aplicação das convenções de dupla tributação (CDT); iii) medidas que visam uma interpretação e aplicação mais coerentes de disposições das CDT entre os Estados-membros da UE; iv) facilitar e acelerar a resolução de litígios na UE.

Para além destas propostas, a Comissão menciona o propósito de futuramente apresentar as seguintes iniciativas:

- Apresentação de soluções específicas para problemas de dupla tributação em matéria de sucessões transfronteiras na UE;
- Prosseguir o recurso ao Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT) recentemente revisto, a fim de resolver problemas de dupla tributação em matéria de preços de transferência;
- Apresentar soluções no corrente ano sobre a dupla tributação transfronteiras de dividendos pagos aos investidores de carteira;
- Trabalhar no desenvolvimento das opções apresentadas na presente comunicação, nomeadamente na criação de um fórum sobre dupla tributação



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

relativo às questões fiscais de índole exclusivamente europeia, numa proposta para um código de conduta em matéria de dupla tributação e na viabilidade de um mecanismo de resolução de litígios eficiente, a fim de determinar as melhores formas para eliminar a dupla tributação;

- o No que concerne à dupla não tributação, lançar um processo de consulta para apurar a verdadeira amplitude deste fenómeno. Os resultados desta consulta serão utilizados para identificar e desenvolver a resposta estratégica adequada.

### PARTE III – CONCLUSÕES

Os objetivos preconizados pela presente comunicação da Comissão Europeia visam contribuir para supressão dos obstáculos à realização do mercado único europeu.

Da análise verifica-se que na ausência de regras relativas a uma matéria coletável comum, a interação entre sistemas fiscais nacionais conduz frequentemente à sobretributação e à dupla tributação, a encargos administrativos pesados e a elevados custos de cumprimento das obrigações fiscais para as empresas. Situação esta que desencoraja o investimento na UE e é contrária aos objetivos preconizados na estratégia Europa 2020.

Por conseguinte, a Comissão, através da presente iniciativa, propõe ultrapassar a situação vigente e encontrar soluções adequadas para resolver os problemas identificados, nomeadamente através do reforço dos instrumentos jurídicos já em vigor.

Porem, e não obstante o mérito das propostas vertentes, importa referir que a matéria em causa incide nos domínios da competência partilhada da União com os Estados-membros, pelo que, no futuro, às eventuais iniciativas legislativas que decorram da



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

presente Comunicação é aplicável o princípio da subsidiariedade, devendo por este facto, serem objecto de escrutínio da observância do princípio da subsidiariedade.

**PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Sendo o documento em apreço uma iniciativa não legislativa, entende-se que não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. Todavia, atendendo às questões suscitadas nos considerandos, entende a Comissão de Assuntos Europeus prosseguir o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa.

---

Palácio de S. Bento, 27 de março de 2012

---

*Del'* O Deputado Autor do Parecer

(Vitalino Canas)

 O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE VI – ANEXO**

Relatório e parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Parecer**  
**COM (2011) 712 Final**

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu

**Autor: Deputado**  
**Jorge Paulo Oliveira**

---

**Dupla Tributação no Mercado Único**





## Índice

Parte I Nota Introdutória

Parte II Considerandos

---

Enquadramento

Os Problemas da Dupla Tributação

---

~~Respostas actuais e seus limites para resolver os principais~~

~~Problemas~~

~~Soluções Possíveis~~

Parte III O Princípio da Subsidiariedade

Parte IV Opinião do Deputado Autor do Parecer

Parte V Conclusões



## Parte I – Nota Introdutória

A Comissão de Assuntos Europeus, nos termos do disposto no artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação, escrutínio e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia; remeteu a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu a propósito da Dupla Tributação no Mercado Único, com a finalidade desta se pronunciar sobre a matéria.

## Parte II – Considerandos

### Enquadramento

A **Comunicação** aborda os problemas da dupla tributação e dupla não-tributação ao nível transfronteiras (resultado de uma interacção descoordenada dos diferentes sistemas fiscais) e seu impacto sobre o mercado interno.

As identificadas situações e a complexidade jurídica decorrente da coexistência de 27 diferentes quadros normativos para a realização de algumas transacções, constituem um obstáculo ao aprofundamento do mercado único, demandando um reforço da coordenação da política fiscal, ademais um meio adequado para promover uma concorrência mais justa no espaço da UE, reforço que terá de passar pela concretização do princípio de eliminação da dupla tributação<sup>1</sup>.

Refira-se que, apesar dos Estados-Membros evitarem a dupla tributação através de acordos unilaterais, bilaterais e multilaterais, não estão porém obrigados a procederem dessa forma, como regra geral e nos termos do direito europeu vigente, salvo se daí resultar uma ofensa às liberdades fundamentais.

---

<sup>1</sup> A dupla tributação, na acepção da Comunicação, traduz-se na aplicação de impostos comparáveis em duas (ou mais) jurisdições fiscais relativamente aos mesmos rendimentos ou capitais tributáveis.

### **Os Problemas da Dupla Tributação**

A Comunicação em apreço, tendo por base Relatórios e consultas públicas diversas, alude, muito em concreto, aos seguintes problemas:

- Obstáculos ao estabelecimento, às actividades e ao investimento transfronteiras na UE;
- Fonte de insegurança jurídica para os contribuintes;
- Aumento da carga fiscal global, com potencial impacto negativo sobre o investimento de capitais, nas situações de dupla tributação não dedutível;
- Potencial desencorajamento de investimentos de países terceiros com efeitos negativos para a competitividade das empresas da UE;
- Obstáculo ao exercício efectivo aos direitos dos cidadãos e empresas.

Mesmo quando legalmente possível, a própria eliminação da dupla tributação não é isenta de problemas. Não raras vezes, implica um encargo excessivo tanto em tempo como em custos administrativos.

### **Respostas actuais e seus limites para resolver os principais problemas**

Não é novidade o tratamento da dupla tributação a nível da UE. São disso exemplo, as directivas sobre as sociedades-mães e sociedades afiliadas, juros e royalties, a Convenção de Arbitragem (CA), os resultados do Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT), a recomendação relativa aos procedimentos de isenção e redução da taxa de retenção na fonte e, mais recentemente, a proposta de directiva relativa a uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS).

Todos estes instrumentos, porém, nem sempre funcionam de forma eficaz, revelando insuficiências várias: âmbito de aplicação limitado, não abrangência de todos os impostos relevantes, não fornecimento de soluções uniformes para as relações triangulares e multilaterais entre os Estados-Membros, etc...

### Soluções Possíveis

A Comunicação apresenta várias soluções para a resolução dos identificados problemas:

- Reforçar os instrumentos já em vigor;
- Alargar a cobertura e o âmbito de aplicação das convenções de dupla tributação;
- Interpretar e aplicar de forma mais coerente as disposições das Convenções sobre a Dupla Tributação (CDT) entre os Estados-Membros da UE;
- Facilitar e acelerar a resolução de litígios na UE.

**Reforço dos instrumentos já em vigor:** assenta numa proposta de reformulação da directiva juros e royalties, e especificamente, na redução do número de casos em que a dupla tributação pode ocorrer devido à retenção por um Estado-Membro de um imposto na fonte sobre um pagamento e de sobre esse mesmo pagamento incidir uma tributação exigida por outro Estado-Membro.

**Alargamento da cobertura e do âmbito de aplicação das convenções de dupla tributação (CDT).** Completar o âmbito de aplicação das CDT entre os 27 Estados-Membros; incentivar o diálogo entre estes em caso de litígios que impeçam a celebração de uma convenção, fazer face a situações triangulares e ainda ponderar o alargamento das entidades e impostos não abrangidos pela CDT na UE, são os objectivos prosseguidos.

**Medidas que visam uma interpretação e aplicação mais coerentes de disposições das CDT entre os Estados-Membros da UE.** A dupla tributação resulta frequentemente de divergências de interpretação, pelo que sempre que possível, a Comissão defende a necessidade de uma compreensão comum de alguns conceitos incluídos nas CDT aplicáveis entre os Estados-Membros. Defende ainda a Comissão que, em função dos casos, a utilização de noções idênticas ou similares consagradas pelo direito da UE.

**Facilitar e acelerar a resolução de litígios na UE.** A Comissão pretende introduzir melhorias no funcionamento da Convenção de Arbitragem (CA), tendo em vista a resolução mais célere dos litígios que nos últimos cinco anos, para os quais existem os dados disponíveis, metade dos seus litígios pendentes no final de cada ano

continuaram sem solução durante mais de dois anos, um prazo considerado desadequado.

Além destas propostas, a Comissão pretende:

- Apresentar as possíveis soluções para suprimir os obstáculos fiscais em matéria de sucessões transfronteiras na UE;
- Continuar a recorrer ao Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT) recentemente revisto, a fim de resolver problemas de dupla tributação em matéria de preços de transferência;
- Apresentar soluções no ano em curso sobre a dupla tributação transfronteiras de dividendos pagos aos investidores de carteira;
- Trabalhar no desenvolvimento das opções apresentadas na presente comunicação, nomeadamente a criação de um fórum sobre dupla tributação relativo às questões fiscais de índole exclusivamente europeia, uma proposta para um código de conduta em matéria de dupla tributação e a viabilidade de um mecanismo de resolução de litígios eficiente, a fim de determinar as melhores formas para eliminar a dupla tributação;
- No que diz respeito à dupla não tributação, lançar um processo de consulta para apurar a verdadeira amplitude deste fenómeno. Os resultados desta consulta serão utilizados para identificar e desenvolver a resposta estratégica adequada.

---

### **Parte III - Princípio da Subsidiariedade**

Tratando-se o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade.

### **Parte IV – Opinião do Deputado Autor do Parecer**

A política fiscal na União Europeia divide-se em dois ramos: a fiscalidade directa, da competência exclusiva dos Estados Membros, e a fiscalidade indirecta, que se prende com a livre circulação das mercadorias e a livre prestação de serviços.

A matéria em apreço insere-se no primeiro dos referidos vectores<sup>2</sup> e as suas iniciativas ou uma boa parte delas são da competência reservada aos Estados-Membros as quais integram o seu conceito de soberania e algumas, refira-se, da competência reservada da própria Assembleia da República<sup>3</sup>.

Mesmo admitindo-se que os poderes tributários dos Estados-Membros estão sujeitos a diversas limitações, isso não exclui esta soberania fiscal pelo que vigora o princípio de subsidiariedade<sup>4</sup> o qual será sempre aplicável a qualquer iniciativa legislativa europeia sobre esta temática.

Cumpra ainda realçar que o mecanismo fiscal é praticamente o último dos que restam aos países para gerirem a sua economia o que, aliás, explica em boa parte a quase impossibilidade de se alcançar uma uniformização fiscal da Europa.

Assim, não obstante se reconhecer os louváveis e importantíssimos propósitos preconizados pela presente Comunicação em torno da dupla tributação ao nível transfronteiras e o seu impacto sobre o mercado interno, as mesmas devem ser objecto de um especial e reforçado escrutínio pela Assembleia da República.

## Parte V – Conclusões

1. A presente iniciativa aborda os problemas da dupla tributação ao nível transfronteiras e o seu impacto sobre o mercado interno, adiantando as soluções que foram já exploradas pelos Estados-Membros e as instituições da União Europeia e, indicando as áreas que requerem novas acções para resolver litígios no âmbito de conflitos de dupla tributação.
2. Da sua análise resulta que as matérias em referência se inserem na denominada soberania fiscal dos Estado-Membros, pelo que do surgimento de eventuais iniciativas legislativas europeias terá aplicação o princípio da subsidiariedade.

---

<sup>2</sup> A criação de impostos e o sistema fiscal, são uma competência de reserva relativa da Assembleia da República (alínea. i, do nº 1, do artº 165 da C.R.P.).

<sup>3</sup> Neste caso, torna-se obrigatória a aplicação do disposto no artº 2º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

<sup>4</sup> Não acontece na situação em análise dada a sua natureza "não legislativa".

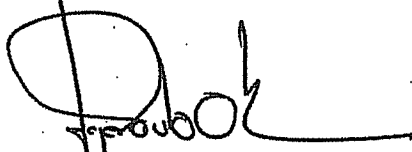
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

3. Entre as ditas iniciativas legislativas europeias, a analisar caso a caso, podem recair sobre matéria de competência reservada da Assembleia da República.
4. As eventuais iniciativas legislativas europeias que possam ocorrer sobre esta temática devem ser objecto de um especial, reforçado e sistemático escrutínio pela Assembleia da República.
5. Em suma e perante tudo o que ficou exposto, a Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, remete o presente relatório à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de S. Bento, 18 de Janeiro de 2012.

O Deputado Autor do Parecer



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

