



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2013)814

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, 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, aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes [COM(2013)814]**.

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes.

2 – De um modo geral, esta iniciativa visa facilitar o combate à dupla não tributação. Importa, assim, referir, que a questão da erosão da matéria coletável do imposto sobre as sociedades ocupa um lugar privilegiado na agenda política de muitos países da UE e de muitos países terceiros, e tem estado presente na ordem de trabalhos das recentes reuniões do G20 e do G8¹.

¹ Declarações finais da reunião dos líderes do G20 de 18-19 de junho de 2008; Comunicado das reuniões dos ministros das finanças e dos governadores dos bancos centrais do G20 de 5-6 de novembro de 2012, de 15-16 de fevereiro de 2013 e de 18-19 de abril de 2013; Declaração conjunta do chanceler do tesouro do Reino Unido e do ministro das finanças da Alemanha à margem da reunião do G20 de novembro de 2012; Comunicado da cimeira dos líderes do G8 de 17-18 de junho de 2013.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – De acordo com esta iniciativa a luta contra a dupla não tributação constitui um dos principais domínios da UE em que é necessária uma ação urgente e coordenada: inscreve-se no âmbito de esforços continuados para melhorar o bom funcionamento do mercado interno, colmatando lacunas fiscais resultantes da exploração das diferenças entre sistemas fiscais nacionais. A dupla não tributação priva os Estados-Membros de receitas significativas e gera uma concorrência desleal entre as empresas no mercado único.

4 - Um exemplo específico de dupla não tributação foi identificado em 2009 pelo Grupo do Código de Conduta em matéria de fiscalidade das empresas² no que respeita a certos instrumentos financeiros híbridos. Nas respostas à consulta pública realizada pela Comissão, em 2012, em matéria de dupla não tributação³ foi manifestada a opinião consensual de que, regra geral, essas disparidades eram indesejáveis.

5 – Neste contexto, é, ainda, mencionado que os empréstimos híbridos são instrumentos financeiros que apresentam, simultaneamente, características de dívida e de capital próprio. Devido ao diferente tratamento fiscal dado pelos Estados-Membros aos empréstimos híbridos (dívida ou capital próprio), os pagamentos a título de um empréstimo híbrido transfronteiras podem ser tratados como despesa fiscalmente dedutível num Estado-Membro (Estado-Membro do pagador) e como uma distribuição de lucros isenta de imposto no outro Estado-Membro (o Estado-Membro do beneficiário), resultando assim numa dupla não tributação indesejável.

6 - Para resolver o problema, o Grupo do Código de Conduta adotou orientações segundo as quais o Estado-Membro do beneficiário deveria seguir o tratamento fiscal dado aos pagamentos a título de empréstimos híbridos pelo Estado de origem do rendimento (ou seja, não deve ser concedida qualquer isenção fiscal aos pagamentos a título de empréstimos híbridos que sejam dedutíveis no Estado-Membro de origem)⁴.

² O código de conduta sobre a fiscalidade das empresas resultou das conclusões do Conselho dos Ministros da Economia e das Finanças (ECOFIN) de 1 de dezembro de 1997.

³ Em 29 de fevereiro de 2012, a Comissão lançou um processo de consulta sobre a dupla não tributação e o seu potencial impacto no mercado interno.

⁴ «Na medida em que os pagamentos efetuados no âmbito de um acordo de empréstimo híbrido são considerados como despesas fiscalmente dedutíveis para o devedor no acordo, os Estados-Membros não devem isentar esses pagamentos enquanto distribuição de lucros ao abrigo de uma isenção de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

7 - No entanto, a solução acordada pelo Grupo do Código de Conduta não pode ser implementada com segurança ao abrigo da Diretiva 2011/96/UE⁵, alterada devido à adesão da República da Croácia⁶, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes (diretiva «sociedades-mães e afiliadas» – «DSMA»).

8 - De acordo com a DSMA, sob reserva de várias condições de elegibilidade, os Estados-Membros são obrigados a isentar de tributação (ou a conceder um crédito de imposto pela tributação ocorrida no estrangeiro) os lucros recebidos pelas sociedades-mães distribuídos pelas afiliadas de outro Estado-Membro. É este o caso, ainda que a distribuição de lucros tenha sido considerada como um pagamento fiscalmente dedutível no Estado-Membro onde está estabelecida a sociedade afiliada que efetua o pagamento.

9 – Importa, assim, sublinhar que tanto o Conselho Europeu, nas suas conclusões de março de 2012, como o Parlamento Europeu, na sua Resolução de 19 de abril de 2012, sublinharam a necessidade de se desenvolverem meios concretos para melhorar a luta contra a fraude e a evasão fiscais.

O Parlamento Europeu apelou a uma revisão da DSMA com o objetivo de combater a evasão fiscal através de instrumentos financeiros híbridos na UE.

10 – Referir, igualmente, que nas suas conclusões de 22 de maio de 2013, o Conselho Europeu registou a intenção de a Comissão apresentar uma proposta antes do final do ano para a revisão da diretiva «sociedades-mães e afiliadas».

participação» (relatório do grupo do código de conduta de 25 de maio de 2010 (doc. 10033/10, FISC 47), n.º 31).

⁵ Diretiva 2011/96/UE do Conselho, de 30 de novembro de 2011, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes (reformulação) (JO L 345 de 29.12.2011, p. 8).

⁶ Diretiva 2013/13/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013, que adapta determinadas diretivas no domínio da fiscalidade, devido à adesão da República da Croácia (JO L 141 de 28.5.2013, p.30).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

11 - A presente iniciativa visa, assim, combater as disparidades em matéria de instrumentos financeiros híbridos no âmbito da aplicação da DSMA e introduzir uma regra geral antiabuso, a fim de proteger o funcionamento da presente diretiva.

12 - Por último, referir que a presente proposta não tem qualquer implicação orçamental para a UE.

Atentas as disposições da proposta em análise, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Os objetivos da iniciativa não podem ser suficientemente realizados de forma unilateral pelos Estados-Membros. São precisamente as diferenças na legislação nacional relativa ao tratamento fiscal dos instrumentos de financiamento híbridos que permitem aos contribuintes, em especial os grupos de empresas, recorrerem a estratégias de planeamento fiscal transfronteiras que conduzem a distorções dos fluxos de capitais e da concorrência no mercado interno.

Além disso, e de um modo mais geral, as diferenças consideráveis entre as abordagens dos Estados-Membros contra comportamentos abusivos dão origem a insegurança jurídica e comprometem o próprio objetivo da DSMA enquanto tal, a saber, a supressão dos obstáculos fiscais ao agrupamento transfronteiras de sociedades de Estados-Membros diferentes.

É necessária, assim, uma ação à escala da UE para atingir melhor o objetivo da iniciativa.

Por conseguinte, é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

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

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 29 de janeiro de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Gabriel Côte-Real Goucha)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Proposta de Diretiva do Conselho
[COM(2013)814]

Relator: Deputado
João Pinho de Almeida

Altera a Diretiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes [COM(2013)814]* foi enviada a 4 de dezembro de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

O presente relatório incide sobre uma Proposta de Diretiva do Conselho, que por sua vez altera a Diretiva 2011/96/UE, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes.

De forma genérica, esta iniciativa visa facilitar o combate à dupla não tributação. Desde há algum tempo que questão da erosão da matéria coletável do imposto sobre as sociedades tem vindo a ser analisada em vários fóruns (casos do G8, G20 e OCDE), e uma das conclusões a que foi possível chegar é que, apesar de todo o trabalho das autoridades fiscais nacionais, continua a ser possível a vários agentes económicos explorar as divergências de regimes fiscais no sentido de reduzir a carga tributária efectiva.

A nível europeu, o Grupo de Código de Conduta em matéria de fiscalidade das empresas já tinha detetado, em 2009, problemas concretos no caso de determinados instrumentos financeiros híbridos. Estes instrumentos, apresentando características mistas, quer de dívida, quer de capital próprio, podem gerar rendimentos que são tratados como despesa fiscalmente dedutível no Estado-membro e, simultaneamente, como distribuição de lucros isenta de imposto noutra Estado-membro. O efeito final



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

desta situação é que este género de rendimento consegue explorar diferenças fiscais para fugir à tributação efectiva no seio da União Europeia.

Esta situação pode ser ultrapassada através da introdução de uma disposição adicional no sentido de clarificar que o Estado-membro do beneficiário não deve conceder qualquer isenção fiscal aos pagamentos a título de empréstimos híbridos que sejam dedutíveis no Estado-membro de origem. Esta foi, de facto, a proposta do Grupo do Código de Conduta. Que, contudo, choca com o facto de a Diretiva 2011/96/UE obrigar os Estados-membros a isentar de tributação (ou conceder um crédito de imposto pela tributação ocorrida no estrangeiro) os lucros recebidos pelas sociedades-mães distribuídos pelas afiliadas de outro Estado-membro. Torna-se assim essencial proceder a uma alteração desta Diretiva, de modo a combater de forma efetiva a dupla não tributação que resulta desta disposição.

2. Aspetos relevantes

A proposta em análise altera a Diretiva 2011/96/UE em dois pontos fundamentais.

Em primeiro lugar, altera-se a isenção fiscal prevista na Diretiva, de modo a que o Estado-membro da sociedade beneficiária tenha o dever de tributar a distribuição de lucros dedutível no Estado-membro da afiliada que paga esses mesmos lucros. A avaliação de impacto desta alteração concluir que tal terá como resultado um aumento da coleta fiscal, sem contudo apresentar uma estimativa para esse aumento.

Em todo o caso, a alteração tem propósitos que vão para lá do mero aumento da receita, permitindo igualmente contribuir para uma concorrência mais justa entre as várias empresas que actuam na União Europeia. Na presente situação, a exploração de lacunas na articulação de regimes fiscais dá a algumas empresas uma vantagem injusta.

Em segundo lugar, atualizam-se as disposições antiabuso que já existem na actual Diretiva, de maneira a obrigar os Estados-Membro a adotarem a regra antiabuso comum. A atualização passa sobretudo por tornar esta regra, actualmente algo ambígua e até confusa, consideravelmente mais clara e transparente. A proposta



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

especifica que *“esta opção proporcionará benefícios em termos de clareza, uma vez que serão explicitamente indicadas quais as medidas a adotar pelos Estados-Membros enquanto regra antiabuso para efeitos da DSMA. Permitirá, por conseguinte, assegurar que as medidas antiabuso adotadas e aplicadas pelos Estados-Membros da UE não criarão problemas quanto ao cumprimento das normas da UE. Além disso, haverá uma aplicação uniforme da diretiva da UE sem possibilidades de «contorno da lei» (ou seja, para evitar que as empresas invistam através de intermediários em Estados-Membros onde a disposições antiabuso são menos rigorosas ou inexistentes)”*.

3. Princípio da Subsidiariedade

A alteração de uma Diretiva relativa a fiscalidade direta é feita ao abrigo do artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Apesar de a competência ser partilhada, uma vez que a iniciativa implica a transposição de uma Diretiva para o quadro jurídico nacional, estão aqui em causa objetivos que só podem ser atingidos através de uma acção concertada entre os vários Estados-membro. De facto, o propósito da iniciativa visa precisamente dar resposta a problemas de cobrança fiscal que emergem do facto de haver uma articulação deficiente entre os vários sistemas fiscais da União Europeia, o que só pode ser ultrapassado de forma coletiva. Considera-se, por isso, que a presente iniciativa não viola o Princípio da Subsidiariedade.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O Deputado relator abdica de expressar, nesta sede, a sua opinião.




Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública


PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 30 de dezembro de 2013,

Rel' **O Deputado relator**

(João Pinho de Almeida)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)