



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2016)686

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação na União Europeia

COM(2016)687

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros



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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação na União Europeia [COM(2016)686] e a Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros [COM(2016)687].

As supras identificadas iniciativas foram enviadas à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, atento o seu objeto, a qual decidiu não se pronunciar, não emitindo qualquer Relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

[COM(2016)686]

1 – A primeira iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação na União Europeia.

2 – Neste contexto, a iniciativa estabelece, pois, regras quanto aos mecanismos para resolver litígios entre os Estados-Membros sobre a forma de eliminar a dupla tributação dos rendimentos provenientes das empresas e assim assegurar os direitos dos contribuintes.

3 – Importa sublinhar que a Comissão Europeia tem feito da luta contra a evasão e a elisão fiscais e o planeamento fiscal agressivo uma prioridade fundamental para a promoção do crescimento e do emprego e tem posto em prática uma agenda de reformas muito ativa.

4 - É referido na presente iniciativa que a Comissão - em cooperação estreita com os Estados-Membros e com o apoio do Parlamento Europeu - está a criar uma estrutura de defesa sólida contra a evasão e elisão fiscais na Europa, um sistema de resposta robusto contra as ameaças externas à matéria coletável dos Estados-Membros e um percurso claro rumo a uma tributação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

mais justa para todos os cidadãos e empresas da UE. Sendo, pois, necessário garantir que os sistemas de tributação sejam igualmente eficientes, para poderem apoiar uma economia mais forte e mais competitiva.

Tal deve ser feito através da criação de um enquadramento fiscal mais favorável para as empresas que reduza os custos em matéria de cumprimento e os encargos administrativos, e que garanta a segurança fiscal.

Recentemente, os líderes do G20 reconheceram, nomeadamente, a importância da segurança fiscal para a promoção do investimento e o incentivo do crescimento, temática que se tornou a nova abordagem mundial em matéria de tributação.

5 – Por conseguinte, a luta contra a elisão fiscal e o planeamento fiscal agressivo, tanto a nível da UE como a nível mundial, deve ser acompanhada da criação de um enquadramento fiscal competitivo para as empresas. São as duas faces da mesma moeda. Um sistema de tributação para ser justo não basta que garanta que os lucros são efetivamente tributados no local onde são gerados, deve ainda assegurar que os lucros não são tributados duas vezes.

6 – É, igualmente, mencionado que um dos principais problemas que as empresas que exercem atividades transfronteiras enfrentam atualmente é a dupla tributação. Já existem mecanismos em vigor que tratam da resolução de litígios em matéria de dupla tributação. Existem procedimentos amigáveis (PA) que estão previstos nas convenções em matéria de dupla tributação (CDT) celebradas pelos Estados-Membros, bem como pela Convenção de Arbitragem da União¹ relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas.

A Comissão acompanha anualmente o número de casos que estão a ser tratados pelos Estados-Membros e os respetivos resultados. A análise mostra que existem casos para os quais não é possível aderir aos mecanismos existentes, que não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Convenção de Arbitragem da União ou das CDT, ficando a situação bloqueada sem que o contribuinte seja informado dos motivos ou que não ficam completamente resolvidos.

7 - Embora os mecanismos existentes funcionem bem em muitos casos, é necessário melhorar ainda mais o seu funcionamento no que diz respeito ao acesso dos contribuintes a esses mecanismos, à cobertura, à pontualidade e à coerência dos mesmos. Além disso, os métodos

¹ Convenção 90/436/CEE relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros entre empresas associadas; JO L 225 de 20.8.1990, p. 10.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

tradicionais de resolução de litígios já não correspondem inteiramente à complexidade e aos riscos do enquadramento fiscal mundial atual.

8 - Por conseguinte, é necessário melhorar os atuais mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação na UE, com o objetivo de conceber um sistema de tributação justo e eficiente que contribua para a segurança jurídica. Trata-se de um contributo essencial para a criação de um sistema de tributação justo, bem como para garantir que o mercado interno da UE continue a ser um espaço atrativo para o investimento.

9 - A presente iniciativa incide, pois, sobre as empresas e as sociedades, as principais partes interessadas afetadas por situações de dupla tributação. Esta iniciativa tem por base a atual Convenção de Arbitragem da União, que já prevê um mecanismo de arbitragem de caráter vinculativo e obrigatório, mas alarga o seu âmbito de aplicação a domínios que não são atualmente abrangidos e acrescenta medidas de aplicação que visam resolver as principais deficiências identificadas no que se refere à aplicação e eficácia deste mecanismo.

10 - De sublinhar que a presente iniciativa tem por base as disposições existentes no domínio de ação, nomeadamente, a Convenção de Arbitragem da União, tendo por objetivo alargar o seu âmbito de aplicação e melhorar os procedimentos e mecanismos em vigor, mas sem os substituir. Esta é uma forma de garantir que os Estados-Membros, por um lado, beneficiam de disposições processuais mais pormenorizadas para a eliminação de litígios em matéria de dupla tributação e, ao mesmo tempo, de flexibilidade suficiente para chegarem a acordo entre si sobre o mecanismo da sua escolha.

11 - Insere-se, assim, no âmbito das iniciativas da Comissão Europeia no sentido de uma tributação mais justa e eficaz, contribuindo, além disso, para a eliminação dos obstáculos fiscais que criam distorções, impedindo o bom funcionamento do mercado interno. Por conseguinte, a presente iniciativa contribuirá para um mercado interno mais aprofundado e mais justo.

[COM(2016)687]

12 - A segunda iniciativa é relativa à Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros.

13 - Neste contexto, importa referir que as regras relativas às assimetrias híbridas constantes da Diretiva do Conselho que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

incidência direta no funcionamento do mercado interno² (a seguir Diretiva Antielisão Fiscal) visam combater as formas mais generalizadas de assimetrias híbridas, mas apenas dentro da União.

No entanto, os contribuintes da UE que estão envolvidos em estruturas transfronteiras que envolvem países terceiros também tiram partido das assimetrias híbridas para reduzirem as suas obrigações fiscais globais na União.

Por conseguinte, é amplamente reconhecido que as assimetrias híbridas que envolvem países terceiros devem ser igualmente combatidas.

14 – Deste modo, importa mencionar que os dispositivos de assimetria híbrida exploram as diferenças no tratamento fiscal de uma entidade ou instrumento nos termos da legislação de duas ou mais jurisdições fiscais para obter uma dupla não tributação. Estes tipos de dispositivos são generalizados e conduzem a uma erosão considerável da matéria coletável dos contribuintes sujeitos ao imposto sobre as sociedades na UE.

Deste modo, é necessário estabelecer regras contra este tipo de erosão da matéria coletável.

15 – É, ainda, referido que no âmbito da proposta de compromisso final para a Diretiva Antielisão Fiscal, que foi aprovada em 20 de junho de 2016, o Conselho ECOFIN emitiu uma declaração em matéria de assimetrias híbridas.

Nessa declaração, o Conselho ECOFIN convida a Comissão «a apresentar, até outubro de 2016, uma proposta relativa às assimetrias híbridas que envolvam países terceiros (...)»

A OCDE publicou, inclusivamente, recomendações de ações concretas no âmbito da iniciativa contra a erosão da matéria coletável e transferência de lucros (BEPS)³.

16 – Por último, sublinha-se a necessidade de estabelecer normas que neutralizem as assimetrias híbridas de forma abrangente,

Dado que a Diretiva (UE) 2016/1164 apenas abrange acordos de assimetria híbrida que resultem da interação entre os sistemas de tributação das sociedades dos Estados-Membros, e a fim de prever um quadro abrangente que seja coerente com o relatório BEPS da OCDE relativo aos dispositivos de assimetria híbrida, é essencial que a Diretiva (UE) 2016/1164 inclua igualmente regras em matéria de transferências híbridas, assimetrias importadas e assimetrias em matéria de dupla residência, a fim de evitar que os contribuintes explorem as lacunas remanescentes.

²Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, JO L 193/1.

³ (Base erosion and profit shifting)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Dado que a Diretiva (UE) 2016/1164 inclui regras relativas a assimetrias híbridas entre Estados-Membros, é adequado incluir regras relativas a assimetrias híbridas com países terceiros na mesma Diretiva.

O objetivo da presente iniciativa consiste, deste modo, em melhorar a resiliência do mercado interno, no seu conjunto, contra acordos de assimetria híbrida, devendo a Diretiva (UE) 2016/1164 ser alterada em conformidade.

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

a) Da Base Jurídica

A legislação em matéria de tributação direta insere-se no âmbito de aplicação do artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

[COM(2016)686]

A natureza desta matéria requer uma iniciativa comum em todo o mercado interno. As regras da presente iniciativa destinam-se a melhorar a eficácia e a eficiência dos mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação que criam grandes obstáculos ao bom funcionamento do mercado interno.

Os mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação são, por natureza, procedimentos bilaterais ou multilaterais, que requerem uma ação coordenada entre os Estados-Membros.

A segurança jurídica e a previsibilidade, ao nível do contribuinte, só podem ser asseguradas através de um conjunto comum de regras que criem uma clara obrigação de resultado, termos e condições da eliminação eficaz da dupla tributação e que garantam a aplicação das decisões de mecanismos de resolução de litígios em matéria de dupla tributação de forma coerente em toda a UE. Além disso, uma iniciativa ao nível da UE constitui uma mais-valia, em comparação com as regras nacionais ou os tratados bilaterais existentes, oferecendo um enquadramento mais flexível e coordenado.

Por conseguinte, esta abordagem está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, tal como estabelecido no artigo 5.º do TFUE.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Quanto ao princípio da proporcionalidade

A presente iniciativa não vai além do estritamente necessário para alcançar os seus objetivos. Tem por base os mecanismos existentes e acrescenta um número limitado de regras para os melhorar. Estas regras são concebidas para ultrapassar as lacunas identificadas.

Neste contexto, a proposta não vai além do estritamente necessário para alcançar os seus objetivos, respeitando, por conseguinte, o princípio da proporcionalidade.

[COM(2016)687]

O objetivo da presente iniciativa consiste em melhorar a resiliência do mercado interno, no seu conjunto, contra acordos de assimetria híbrida. Esse objetivo não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros a título individual, já que os sistemas nacionais de tributação das sociedades são díspares e a ação independente pelos Estados-Membros apenas reproduziria a atual fragmentação do mercado interno no domínio da fiscalidade direta.

Esse objetivo pode ser mais bem alcançado ao nível da União, devido à natureza transfronteiras dos dispositivos de assimetria híbrida e à necessidade de adotar soluções que funcionem para o mercado interno no seu conjunto.

Assim, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

Em conformidade com o **princípio da proporcionalidade** consagrado no mesmo artigo, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar aquele objetivo.

Ao fixar o nível exigido de proteção do mercado interno, a presente iniciativa apenas visa alcançar o grau essencial de coordenação no interior da União necessário para alcançar os seus objetivos.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, na medida em que os objetivos a alcançar serão mais eficazmente atingidos através de uma ação da União.

2 - Face à pertinência dos temas, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente às presentes iniciativas, nomeadamente através de troca de informação com o Governo, nos termos do artigo 5º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Palácio de S. Bento, 20 de dezembro de 2016

A Deputada Autor do Parecer

(Maria Luis Albuquerque)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)