



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 13 de maio de 2022  
(OR. en)

---

---

**Dossiê interinstitucional:  
2022/0154(CNS)**

---

---

**9076/22  
ADD 3**

**FISC 112  
ECOFIN 428  
IA 72**

#### **NOTA DE ENVIO**

---

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	12 de maio de 2022
para:	Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2022) 146 final – ANEXO
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO [...] que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Conselho que estabelece regras relativas a uma dedução para reduzir a distorção dívida-capitais próprios e à limitação da dedutibilidade dos juros para efeitos do imposto sobre o rendimento das sociedades

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 146 final – ANEXO.

---

Anexo: SWD(2022) 146 final – ANEXO

Bruxelas, 11.5.2022  
SWD(2022) 146 final

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

[...]

*que acompanha o documento*

**Proposta de Diretiva do Conselho**

**que estabelece regras relativas a uma dedução para reduzir a distorção dívida-capitalis próprios e à limitação da dedutibilidade dos juros para efeitos do imposto sobre o rendimento das sociedades**

{COM(2022) 216 final} - {SEC(2022) 204 final} - {SWD(2022) 144 final} -  
{SWD(2022) 145 final}

Ficha de síntese
Avaliação de impacto de uma iniciativa destinada a combater a distorção dívida-capitais próprios – dedução para reduzir a distorção dívida-capitais próprios (DEBRA)
A. Necessidade de agir
Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
<p>Os sistemas fiscais da UE permitem a dedução dos pagamentos de juros sobre a dívida aquando do cálculo da base tributável para efeitos do imposto sobre o rendimento das sociedades, ao passo que os custos relacionados com o financiamento por capitais próprios, como os dividendos, não são, na sua maioria, dedutíveis para efeitos fiscais. Esta assimetria favorece a utilização da dívida em detrimento dos capitais próprios para financiar investimentos e contribui – a par de outros fatores, como a preferência dos proprietários de participações existentes para evitar a diluição dos direitos de controlo/voto, o acesso limitado ao financiamento por capitais próprios ou o financiamento por dívida mais barato do que o financiamento por capitais próprios – para uma acumulação excessiva de dívida para as sociedades não financeiras. Os níveis de dívida excessivos tornam as empresas vulneráveis a mudanças imprevistas no ambiente empresarial e aumentam o seu risco de insolvência, especialmente em tempos de crise.</p> <p>Além disso, a necessidade de incentivar o investimento em capitais próprios é agora ainda mais forte, tendo em vista satisfazer as exigências da dupla transição digital e ecológica. A escassez e o custo mais elevado dos capitais próprios afetam todas as empresas, mas sobretudo as empresas jovens e inovadoras, que, devido ao seu perfil de risco, têm frequentemente um acesso limitado ao financiamento da dívida externa e dependem do investimento em capitais próprios.</p> <p>Seis Estados-Membros foram pioneiros na criação de alguma forma de dedução fiscal para os capitais próprios, a fim de combater a distorção dívida-capitais próprios. No entanto, estas medidas nacionais podem criar distorções e uma má afetação dos investimentos no mercado único se as empresas basearem a sua decisão na disponibilidade ou não de uma dedução relativa aos capitais próprios. Quando aplicadas apenas a nível nacional, sem um quadro harmonizado de combate à elisão fiscal a nível da UE, estas medidas podem também criar lacunas passíveis de serem exploradas para efeitos de planeamento fiscal agressivo e aumentar a concorrência fiscal prejudicial entre os Estados-Membros.</p>
Quais são os resultados esperados?
<p>A iniciativa tem por objetivo geral combater a distorção dívida-capitais próprios de forma coerente em toda a U, contribuindo assim para o bom funcionamento do mercado interno.</p> <p>Mais especificamente, a iniciativa pretende alcançar os três objetivos seguintes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incentivar o investimento em capitais próprios, tornando a economia da UE mais estável e resiliente.</li> <li>2. Tornar o investimento em capitais próprios mais acessível, em especial para as PME, as empresas jovens e as empresas inovadoras, a fim de promover as transições digital e ecológica.</li> <li>3. Introduzir um quadro comum e sólido de medidas antiabuso para evitar que a dedução fiscal seja utilizada de forma abusiva para fins de planeamento fiscal agressivo.</li> </ol>
Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?
O problema é o mesmo em todos os Estados-Membros da UE, uma vez que todos os Estados-Membros da UE favorecem a dívida em detrimento dos capitais próprios no tratamento fiscal. Além disso, uma

multiplicidade de medidas de seis Estados-Membros para combater a distorção dívida-capitais próprios pode ter efeitos indesejáveis, conduzindo a uma má afetação dos investimentos e deixando lacunas em aberto que podem ser exploradas para práticas fiscais prejudiciais.

Na União, as abordagens nacionais correm o risco de distorcer o mercado interno e podem tornar alguns Estados-Membros vulneráveis à arbitragem tributária. Só um quadro comum da UE pode tornar o sistema mais simples e mais eficiente para as empresas, evitando ao mesmo tempo qualquer abuso para fins de elisão fiscal.

## B. Soluções

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

O cenário de base (opção 0) representa o *statu quo*: a diferença de tratamento fiscal entre capitais próprios e dívida persiste, resultando numa distorção sustentada a favor da dívida. As medidas nacionais aplicadas por seis Estados-Membros podem distorcer as decisões de investimento no mercado interno. Não existe um quadro comum da UE para fazer face à distorção dívida-capitais próprios, o que significa que o problema persiste. Foram, por conseguinte, consideradas várias opções estratégicas.

A opção 1 introduziria uma *dedução fiscal relativa aos capitais próprios das empresas*<sup>1</sup>. Os resultados seriam excluídos, a fim de garantir que a dedução só é concedida para capitais próprios a longo prazo. A duração da dedução é ilimitada.

A opção 2 introduziria uma *dedução fiscal suplementar dos capitais próprios das empresas* (a mesma definição de capitais próprios das empresas que a opção 1), mas, neste caso, seria concedida em função da diferença no nível de capitais próprios líquidos no final do ano fiscal em comparação com o nível de capitais próprios líquidos no final do ano fiscal anterior. Esta dedução seria concedida por um período de dez anos, a fim de reproduzir o prazo médio de vencimento da dívida.

A opção 3 prevê uma *dedução de juros nocionais idêntica para a dívida e os capitais próprios*. Isto significa uma dedução fiscal relativa ao capital das empresas (ou seja, capitais próprios, de acordo com as opções 1/2, e dívida), ao mesmo tempo que exclui a dedutibilidade atual dos pagamentos de juros. Esta opção elimina perfeitamente a distorção dívida-capitais próprios, mas tem implicações orçamentais dependentes do nível da taxa de juro nocional escolhida. Uma vez que a dedução se baseia na totalidade do capital, a duração da dedução é ilimitada, tal como na opção 1.

A opção 4 *excluiria completamente a dedutibilidade das despesas com juros*. Esta opção alinha plenamente o tratamento fiscal dos custos de dívida e de capitais próprios, tornando ambos não dedutíveis. Tal como a opção 3, elimina totalmente a distorção dívida-capitais próprios, mas em detrimento do crescimento económico e do emprego. Exigiria igualmente que os Estados-Membros renegociassem as suas convenções em matéria de dupla tributação e criaria novas lacunas em matéria de oportunidades de planeamento fiscal. Pode também ter efeitos negativos em termos de competitividade empresarial do mercado único da UE em relação a outras jurisdições, nas quais existe esta dedutibilidade.

---

<sup>1</sup> A definição de capitais próprios na aceção da presente iniciativa inclui o capital subscrito, as contas de prémios de emissão, a reserva de reavaliação e as reservas.

A opção 5 combinaria uma *dedução fiscal suplementar dos capitais próprios das empresas* (idêntica à proposta na opção 2) com uma limitação parcial da dedutibilidade fiscal, que poderia ser obtida através da redução da dedutibilidade dos juros numa determinada proporção para todas as empresas. Propõe-se limitar a dedutibilidade a 85 % dos gastos excessivos com empréstimos obtidos (juros pagos menos juros recebidos). Tal como na opção 2, a dedução seria concedida por um período de dez anos.

A opção 5 é a opção preferida. Aborda com êxito a distorção dívida-capitais próprios, equilibrando simultaneamente os impactos orçamentais e abordando os aspetos de equidade do sistema fiscal. Prevê-se que tenha um impacto positivo no investimento e no PIB, bem como um impacto moderado no emprego.

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

A maioria das associações empresariais e empresas (que representam a maioria dos inquiridos) considera que uma medida à escala da UE é preferível às abordagens específicas por país. Consideram que uma dedução relativa aos capitais próprios apoiaria a recuperação económica da crise sanitária da COVID-19 e ajudaria as empresas com atividades transfronteiriças no mercado único. Uma dedução relativa aos capitais próprios (opções 1, 2 e 5) é claramente preferida a uma exclusão das deduções de juros (opção 4) ou a uma dedução de juros nacionais tanto para a dívida como para os capitais próprios (opção 3).

Algumas associações empresariais apoiam uma medida especial para as PME, uma vez que essas empresas têm mais dificuldade em aceder ao financiamento por capitais próprios e por dívida, e os participantes na consulta pública destacam a importância de serem concebidas medidas antiabuso eficazes. Algumas associações empresariais opõem-se a qualquer alteração da dedutibilidade da dívida. Por último, uma organização financeira sugere que se favoreça a dedução relativa a novos capitais próprios (opções 2 e 5), uma vez que é a única medida que incentivaria efetivamente novos investimentos em capitais próprios.

Uma ONG concorda com o problema da distorção dívida-capitais próprios, mas adverte para os impactos orçamentais. De acordo com alguns cidadãos, as atuais baixas taxas de crédito e empréstimos não indicam a necessidade de intervir neste mercado reduzindo o endividamento dos empresários. Um académico considera problemática uma medida da UE relativamente a uma dedução relativa aos capitais próprios, uma vez que não tem em conta a interação entre a tributação do rendimento das sociedades e das pessoas singulares.

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção 5 prevê uma redução da distorção dívida-capitais próprios, evitando ao mesmo tempo um impacto negativo nos orçamentos dos Estados-Membros. Um limite de dez anos para a duração da dedução impede que a medida se transforme, ao longo do tempo, numa dedução baseada em ações e, por conseguinte, limita ainda mais o impacto nas finanças públicas dos Estados-Membros em comparação com a opção 1. Será também menos dispendioso do que a opção 2, uma vez que combina a dedução com uma redução da dedutibilidade fiscal dos pagamentos de juros relacionados com a dívida.

Esta opção, tal como as outras, proporcionará um quadro comum e sólido de medidas antiabuso para prevenir práticas de planeamento fiscal agressivo a nível da UE. Criará condições de concorrência equitativas e reforçará a estabilidade financeira das empresas privadas europeias, facilitando simultaneamente o acesso ao mercado de financiamento para as empresas jovens e inovadoras.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?
Os custos administrativos para as empresas são negligenciáveis ou muito baixos. Os encargos administrativos das empresas que exercem atividades transfronteiras seriam reduzidos devido à harmonização das deduções relativas a capitais próprios em todos os Estados-Membros. Prevê-se uma diminuição dos custos de conformidade para as empresas com atividade transfronteiras.  Os custos para as administrações fiscais limitar-se-iam a alguns controlos adicionais, aquando da auditoria dos contribuintes.
Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?
A iniciativa visa proporcionar condições de concorrência equitativas em toda a UE. Atualmente, as PME só podem beneficiar de uma dedução relativa a capitais próprios se forem residentes fiscais num dos seis Estados-Membros com uma dedução nacional em vigor, ao passo que as empresas multinacionais podem utilizar uma filial num desses Estados-Membros para dela beneficiarem. Com a iniciativa DEBRA, estará disponível nos 27 Estados-Membros da UE uma dedução relativa aos capitais próprios para todas as empresas, incluindo as PME, o que lhes proporcionará benefícios substanciais.  Em termos de competitividade, a iniciativa reduziria o custo dos capitais próprios e torná-lo-ia mais acessível às PME, às empresas jovens e às empresas inovadoras, o que impulsionará os investimentos e aumentará a estabilidade do mercado de financiamento europeu, tornando as empresas no mercado europeu mais estáveis e resilientes às crises financeiras.
Haverá um impacto significativo nos orçamentos e nas administrações públicas nacionais?
A avaliação de impacto mostra que o impacto nos orçamentos nacionais seria muito limitado.  Não se prevê qualquer impacto em termos de custos de controlo para as administrações fiscais com uma dedução nacional relativa aos capitais próprios já em vigor. Para as administrações fiscais dos outros Estados-Membros, será necessário rever elementos adicionais, mas não se prevê um impacto significativo em termos de carga de trabalho.
Haverá outros impactos significativos?
Não
Proporcionalidade?
A medida não iria além do necessário para eliminar a distorção dívida-capitais próprios. Tendo em conta uma limitação da dedução de juros, esta diminuirá fortemente, ou mesmo eliminará, qualquer custo para os orçamentos nacionais, alcançando o objetivo com um impacto orçamental limitado.
<b>D. Acompanhamento</b>
Quando será reexaminada a política?
A Comissão avaliará regularmente a aplicação e a execução da iniciativa nos vários Estados-Membros. Essa avaliação será realizada principalmente com base em dados dos Estados-Membros.  Cinco anos após o início da aplicação do instrumento, a Comissão avaliará os resultados da política, tendo em conta os seus objetivos e o impacto global no combate à distorção dívida-capitais próprios. Além

disso, será avaliada a aplicação efetiva do quadro antiabuso fiscal, bem como o impacto global nas receitas fiscais, nas empresas e no mercado interno.