

## Relatório

Proposta de Lei n.º 21/XVI/1.<sup>a</sup> (GOV)

**Relator:** Deputado  
Bernardo Blanco (IL)

---

Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2022/2523, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1.1. – Apresentação sumária da iniciativa

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 21/XVII/1.ª – «*Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2022/2523, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União*».

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República no dia 11 de setembro de 2024, tendo sido admitida no dia 16 de setembro e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, comissão competente, para elaboração do respetivo relatório. O Governo substituiu o texto inicial a 24 de setembro.

A Proposta de Lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 11 de setembro de 2024, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

Nesta iniciativa, o proponente destaca o trabalho desenvolvido pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) e pela União Europeia (UE) no âmbito do combate à erosão das bases tributáveis, transferência de lucros e planeamento fiscal agressivo.

Refere-se que foram adotadas diretivas relevantes que converteram para o direito da UE as recomendações da OCDE, para que os lucros das empresas multinacionais sejam tributados no local da respetiva atividade económica e onde o valor é criado.

Em consequência, visa-se o estabelecimento de um nível mínimo de tributação à escala mundial, para criar condições de concorrência equitativas, tendo o Quadro Inclusivo sobre a iniciativa BEPS da OCDE/G20 chegado a um acordo baseado em dois pilares relevantes. Neste contexto, foi aprovada a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União.

A iniciativa do Governo, em análise neste relatório, transpõe para o ordenamento jurídico nacional aquela diretiva, estabelecendo, de acordo com o proponente, um regime de imposto mínimo global que garanta uma tributação mínima global de 15%

para grandes grupos nacionais e grandes grupos de empresas multinacionais com presença em Portugal, de maneira a eliminar as vantagens da transferência de lucros para jurisdições de tributação baixa e, teoricamente, criar condições de concorrência equitativas para as empresas, nomeadamente através da concorrência fiscal leal entre as jurisdições.

Para além disso, a Proposta de Lei 21/XVI/1.<sup>a</sup> consagra uma série de disposições transitórias, como a regra da exclusão inicial das empresas multinacionais de menor dimensão (artigo 2.º) ou que se encontrem na fase inicial da sua atividade internacional ou no período transitório (artigo 44.º) e a exclusão para os grupos de empresas multinacionais ou grandes grupos nacionais com uma receita média inferior a 10 000 000 EUR e uma média de resultado líquido inferior a 1 000 000 EUR em Portugal (artigo 26.º).

O Governo contempla ainda um quadro sancionatório nos artigos 51.º e 52.º, particularmente dirigido à não prestação de informações necessárias para a aplicação do diploma, sem prejuízo do Regime Geral das Infrações Tributárias.

Por fim, os proponentes salientam que este diploma deve ser interpretado à luz das regras-modelo da OCDE e dos respetivos Comentários e Orientações Administrativas (*Administrative Guidance*), por forma a garantir uma aplicação coerente e coordenada no âmbito das economias interligadas.

## 1.2 – Análises regimental e jurídica

Como refere a Nota Técnica, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devam ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação. Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro<sup>1</sup>, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe-se ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada

---

<sup>1</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

*cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo». Sendo da opinião do relator que esta iniciativa deveria ser acompanhada, pelo menos, pelas avaliações da Equipa Multidisciplinar de Avaliação de Políticas e Impacto Legislativo e outras estruturas similares.*

Na exposição de motivos, o Governo refere ter consultado o Fórum dos Grandes Contribuintes (FGC), e menciona uma consulta pública com o objetivo de criar uma *«oportunidade de participação alargada por parte de todos os setores da sociedade civil»*. No entanto, a Proposta de Lei não está acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, nem das tomadas de posição dessas entidades.

O Governo também não junta a fórmula de correspondência com as normas da diretiva que pretende transpor para a ordem jurídica interna, exigência do n.º 4 do artigo 124.º do Regimento, que determina que *«as iniciativas legislativas que procedam à transposição de diretivas europeias devem ser acompanhadas da tabela de correspondência com as normas da diretiva que se pretendem transpor para a ordem jurídica interna»*. Dessa forma, o Deputado relator recomenda ao proponente que faça chegar aos Grupos Parlamentares e Deputada única representante do partido político PAN a tabela de correspondência relativa aos procedimentos de transposição de Diretiva, conforme o previsto no Artigo 5.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de junho.

Afigura-se, assim, na ótica do autor deste relatório, fundamental que estes dados em falta sejam disponibilizados pelo Governo para melhor análise da Proposta de Lei em apreço.

Quanto à análise jurídica, ao explanado na Nota Técnica, esta iniciativa merece apenas da parte do relator deste relatório um apontamento sobre o possível risco de confronto entre dois princípios constitucionais, nomeadamente, entre o princípio da primazia das normas de direito internacional e comunitário, conforme refletido no artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, e o princípio da tributação das empresas pelo seu rendimento real, consagrado no n.º 2 do seu artigo 104.º, mais concretamente no que concerne à aplicação da denominada *«regra dos lucros insuficientemente tributados (UTPR)»*, prevista nos artigos 8.º a 10.º do Regime de Imposto Mínimo Global, apresentado em anexo ao presente diploma.

### **1.3 – Avaliação dos pareceres solicitados**

À data de realização deste relatório, não foram solicitados, nem recebidos, pareceres relativos à presente iniciativa.

### **1.4 – Avaliação dos contributos resultantes da consulta pública**

A iniciativa não foi colocada em consulta pública. No entanto, a Nota Técnica sugere que poderá ser pertinente consultar a Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais e o Fórum dos Grandes Contribuintes.

## **PARTE II – OPINIÕES DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES**

### **II.1 – Opinião do Deputado relator**

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 4 do artigo 139.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 21/XVI/1.ª – «*Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2022/2523, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União*» reúne os requisitos constitucionais e regimentais, caso sejam remetidos os elementos em falta, para ser discutido e votado em plenário.

## **PARTE IV – ANEXOS**

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 8 de outubro de 2024

**O Deputado Relator**



**(Bernardo Blanco)**

**O Presidente da Comissão**



**(Filipe Neto Brandão)**