



Bruxelas, 26.6.2023  
COM(2023) 344 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Avaliação da adequação das informações a divulgar nos termos do artigo 89.º, n.º 1, da  
Diretiva 2013/36/UE**

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## **Avaliação da adequação das informações a divulgar nos termos do artigo 89.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36/UE**

### **1. INTRODUÇÃO**

A Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>1</sup>, geralmente referida como Diretiva Requisitos de Fundos Próprios IV (a seguir designada por «DRFP IV»), estabeleceu um quadro da UE de coordenação das disposições nacionais relativas ao acesso à atividade das instituições de crédito e das empresas de investimento, às modalidades do seu governo e à sua supervisão. Foi adotada em 2013 como parte de um pacote legislativo que inclui o Regulamento (UE) n.º 575/2013<sup>2</sup>, geralmente referido como Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (a seguir designado por «RRFP»), que estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais.

Este pacote foi adotado num contexto de crescente pressão pública sobre o setor financeiro desde o início da crise financeira e da dívida, em 2007, e incluía disposições específicas destinadas a fazer face a esta pressão, com vista a recuperar a confiança dos cidadãos e dos contribuintes europeus no setor financeiro em geral.

Por uma questão de «aumento da transparência»<sup>3</sup>, o artigo 89.º («comunicação discriminada por país») da DRFP IV exigia, por conseguinte, que os Estados-Membros assegurassem que as instituições de crédito e as empresas de investimento (a seguir designadas por «instituições») sujeitas ao quadro legislativo em apreço divulgassem informações específicas – financeiras e não financeiras – sobre as suas atividades.

O presente relatório é elaborado nos termos do artigo 89.º, n.º 6, da DRFP V<sup>4</sup>, que determina que a Comissão analise se as informações relativas à comunicação discriminada por país ainda são adequadas e se devem ser acrescentadas mais informações pertinentes. Além disso, prevê a obrigação de apresentar os resultados desta avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, tendo em vista uma eventual proposta legislativa.

---

<sup>1</sup> Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=PT>

<sup>2</sup> Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=PT>

<sup>3</sup> Ver o considerando 52 da DRFP IV.

<sup>4</sup> Diretiva (UE) 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à remuneração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação dos fundos próprios.

[EUR-Lex - 32019L0878 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\).](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0878&from=PT)

A avaliação reconhece as conclusões do estudo de apoio<sup>5</sup> levado a cabo por um contratante externo e baseia-se na análise interna realizada na Comissão. A Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) foram consultadas.

A metodologia utilizada pelo contratante para a recolha e avaliação de dados assenta numa combinação de investigação documental, cartografia jurídica, entrevistas, inquéritos e análise de amostras: a taxa de resposta relativamente baixa das instituições e das partes interessadas convidadas a participar neste exercício é uma limitação a ter em conta ao longo da presente avaliação.

## **2. CONTEXTO SUBJACENTE À INTRODUÇÃO DOS REQUISITOS DA COMUNICAÇÃO DISCRIMINADA POR PAÍS**

Na sequência da crise financeira mundial (2007-2009) e da crise da dívida que afetou a área do euro (2010-2012), a confiança do público no sistema financeiro diminuiu para um nível muito baixo. As instituições estiveram na origem da crise e o sentimento geral de desconfiança foi exacerbado pela perceção generalizada das instituições financeiras como facilitadoras da elisão fiscal.

Neste contexto, o Parlamento Europeu propôs alterar a proposta da Comissão relativa à DRFP IV através da apresentação de requisitos de transparência<sup>6</sup>. Esta iniciativa resultou no artigo 89.º, cujo objetivo era recuperar a confiança através de um aumento da «transparência das atividades das instituições, especialmente no que se refere aos lucros obtidos, aos impostos pagos e aos subsídios recebidos»<sup>7</sup>. Os requisitos da comunicação discriminada por país são enumerados no artigo 89.º, n.º 1, alíneas a) a f), do seguinte modo:

- a) Denominação, natureza das atividades e localização geográfica;
- b) Volume de negócios;
- c) Número de trabalhadores numa base equivalente a tempo inteiro;
- d) Lucros ou perdas antes de impostos;
- e) Impostos pagos sobre os lucros ou perdas;
- f) Subvenções públicas recebidas.

Em especial, cada Estado-Membro deve exigir que as instituições divulguem as informações acima referidas:

---

<sup>5</sup> *Study on the Adequacy of the Information to be Disclosed under Article 89(1) of the Capital Requirements Directive IV* (não traduzido para português) [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](http://governodasociedades.comissaoeuropeia.europa.eu).

<sup>6</sup> Relatório sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Diretiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro [COM(2011) 0453 – C7-0210/2011 – 2011/0203(COD)]. Ver o considerando 12-B e o artigo 86.º-A. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0170\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0170_PT.html)

<sup>7</sup> Ver o considerando 52 da DRFP IV.

- discriminadas por país: relativas a cada jurisdição em que a entidade comunicante opera, e
- anualmente: numa base consolidada para o exercício financeiro.

Conforme previsto no artigo 89.º, n.º 4, as informações supracitadas devem ser publicadas, se possível, como anexo às demonstrações financeiras anuais ou, se for o caso, às demonstrações financeiras consolidadas da instituição em causa.

Em conformidade com o artigo 89.º, n.º 3, a Comissão procedeu, em 2014, a uma avaliação geral das potenciais consequências económicas negativas da divulgação pública deste tipo de informações, nomeadamente o impacto na competitividade, na disponibilidade de investimento e de crédito e na estabilidade do sistema financeiro<sup>8</sup>. O relatório daí resultante concluiu que os requisitos de divulgação nos termos do artigo 89.º, n.º 1, da DRFP IV não eram suscetíveis de ter um impacto económico negativo significativo: pelo contrário, a avaliação salientou as consequências positivas da comunicação discriminada por país para a transparência e a responsabilização do setor dos serviços financeiros na UE, bem como para a confiança do público neste setor.

### **3. AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DOS REQUISITOS DA COMUNICAÇÃO DISCRIMINADA POR PAÍS**

Na sequência da adoção da DRFP IV em 2013, os Estados-Membros passaram a ter de exigir às instituições financeiras a divulgação das informações relativas à comunicação discriminada por país até 1 de janeiro de 2015. Até à data, todos os Estados-Membros da UE concluíram a transposição do artigo 89.º, n.º 1, da DRFP IV para as respetivas legislações nacionais<sup>9</sup>. Por conseguinte, os requisitos da comunicação discriminada por país são obrigatórios e têm sido plenamente aplicados conforme implementados nas legislações nacionais desde 1 de janeiro de 2015.

Em conformidade com o disposto no artigo 89.º, n.º 6, da DRFP V, o presente relatório abrange a avaliação da adequação dos requisitos da comunicação discriminada por país, nomeadamente verificando se servem o objetivo geral de permitir o escrutínio público, assegurando simultaneamente a resiliência do setor, e se devem ser revistos ou complementados com outras informações pertinentes para continuar a promover a transparência das instituições.

No presente capítulo, será avaliada a aplicação jurídica e prática do artigo 89.º, n.º 1. Em primeiro lugar, será apresentada uma perspetiva geral dos princípios e dos meios de divulgação (secção 3.1). De seguida, cada requisito da comunicação discriminada por país será analisado individualmente (secção 3.2). Sempre que forem identificados problemas específicos, serão também ponderadas possíveis adaptações do texto legislativo, seguindo

---

<sup>8</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Avaliação geral das consequências económicas das obrigações de divulgação de informações discriminadas por país previstas no artigo 89.º da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0676&qid=1639170286777&from=PT>

<sup>9</sup> O prazo de transposição era 31 de dezembro de 2013.

propostas do contratante. Em conformidade com as orientações<sup>10</sup> e o conjunto de instrumentos no âmbito do Programa Legislar Melhor, as informações relativas à comunicação discriminada por país serão então avaliadas com base em cinco critérios normalizados utilizados para verificar o desempenho das intervenções da UE (secção 3.3), a saber:

- **eficácia** na consecução dos objetivos da DRFP,
- **eficiência** da utilização dos recursos no que respeita aos potenciais custos administrativos,
- continuação da **pertinência** dos requisitos obrigatórios e dos objetivos da DRFP,
- **coerência** interna e externa,
- **valor acrescentado** a nível da União.

### 3.1 Aplicação do artigo 89.º, n.º 1, da DRFP IV: aspetos horizontais

#### *Discriminação das informações: estabelecimento e divulgação de informações por país*

De acordo com o princípio orientador da abordagem por país, as informações devem ser divulgadas com um nível de pormenor correspondente à jurisdição nacional em que a instituição em causa tem um estabelecimento. Conforme clarificado pela Autoridade Bancária Europeia (EBA)<sup>11</sup>, o termo «estabelecimento» deve ser interpretado em sentido lato, referindo-se a filiais, sucursais e outras entidades pertinentes através das quais uma instituição tem uma presença física num determinado país, quer se trate de Estados-Membros ou de países terceiros. Contudo, apesar dos esclarecimentos da EBA, afigura-se que, de um modo geral, os Estados-Membros continuam a ter dúvidas quanto a saber se as sucursais europeias de instituições não pertencentes ao Espaço Económico Europeu (EEE) devem proceder à comunicação discriminada por país, além de não existir uma interpretação coerente deste termo em todos os Estados-Membros.

Quanto às instituições da UE ativas em vários países cumpre os requisitos da comunicação discriminada por país e inclui as informações pertinentes relativas às suas entidades nessa comunicação. Ao mesmo tempo, é de notar que cerca de 90 % das instituições na UE-27 só têm atividade a nível nacional, não tendo sucursais ou filiais estrangeiras, ou são elas próprias filiais de um banco que opera a nível internacional. O que significa que, das cerca de 4 600<sup>12</sup> instituições de crédito (dados de julho de 2021<sup>13</sup>) abrangidas pelo âmbito de aplicação do

---

<sup>10</sup> SWD(2021) 305 final Commission Staff Working Document Better Regulation Guidelines (não traduzido para português) [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021\\_305\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf).

<sup>11</sup> EBA Q&A 2014\_1248 (não traduzido para português) [https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014\\_1248](https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1248).

<sup>12</sup> BCE, List of Monetary Financial Institutions (daily data) (não traduzido para português), disponível em: [https://www.ecb.europa.eu/stats/financial\\_corporations/list\\_of\\_financial\\_institutions/html/elegass.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/financial_corporations/list_of_financial_institutions/html/elegass.en.html)

<sup>13</sup> Conforme relatado no Study on the Adequacy of the Information to be Disclosed under Article 89(1) of the Capital Requirements Directive IV (não traduzido para português), p. 63 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/governance/governance_en.htm).

artigo 89.<sup>o14</sup>, apenas cerca de 600 têm, de facto, uma importância significativa no contexto da comunicação discriminada por país.

A fim de ter em conta o facto de a maioria das instituições da UE só estar ativa no seu próprio Estado-Membro e de clarificar a situação das sucursais europeias de instituições não pertencentes ao EEE, poderá ser útil ponderar a reorientação do requisito da comunicação discriminada por país para as instituições que operam em vários Estados-Membros ou tanto na jurisdição de um Estado-Membro como na de um país terceiro.

Poderá também ser benéfico clarificar que o termo «estabelecimento» deve abranger tanto as filiais como as sucursais. Desta forma se pretende assegurar que as sucursais são reconhecidas como parte das atividades no respetivo Estado-Membro ou na respetiva jurisdição fiscal (fora da UE) em que operam.

Por último, poderá ser clarificado que as atividades em centros financeiros *offshore* e paraísos fiscais são comunicadas com referência a essas jurisdições fiscais e não aos Estados soberanos de que fazem parte.

### ***Relatórios anuais: âmbito da consolidação***

O artigo 89.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, da DRFP IV refere-se, de um modo geral, a uma «base consolidada», sem especificar com mais pormenor a abordagem a seguir. Consequentemente, deixa uma margem para interpretação quanto a saber se o âmbito da consolidação deve ser efetuado numa base prudencial ou contabilística. A EBA esclareceu que se refere ao âmbito da consolidação prudencial, permitindo simultaneamente que os Estados-Membros «prescrevam um âmbito de consolidação mais alargado». Além disso, a EBA convidou as instituições a clarificarem o âmbito da consolidação utilizado<sup>15</sup>. Na prática, a maioria das instituições apresenta relatórios em conformidade com a base contabilística. Além disso, a derrogação concedida às instituições de dimensão muito grande na Diretiva (UE) 2021/2101<sup>16</sup> para evitar o duplo relato de informações é condicionada pelo facto de o âmbito do relato de informações da instituição se basear em princípios contabilísticos.

Além disso, tudo indica que os Estados-Membros interpretam o artigo 89.<sup>o</sup> no sentido de que a obrigação de relatar informações cabe não só às instituições-mãe, mas também às suas filiais europeias. Uma eventual clarificação poderia dizer respeito a um requisito de comunicação de informações apenas a nível da empresa-mãe final, a fim de evitar o duplo relato de informações.

### ***Meios de divulgação: formato da comunicação dos dados***

O artigo 89.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 4, da DRFP IV prevê que as informações relativas à comunicação discriminada por país devem ser publicadas, se possível, como anexo às demonstrações

---

<sup>14</sup> As instituições de crédito não sujeitas à DRFP, conforme definidas no artigo 2.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 5, da DRFP IV, foram excluídas da lista.

<sup>15</sup> Ver nota de rodapé 11.

<sup>16</sup> Diretiva (UE) 2021/2101 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2013/34/UE no que respeita à divulgação de informações relativas ao imposto sobre o rendimento por determinadas empresas e sucursais – artigo 48.<sup>o</sup>-B, n.<sup>o</sup> 3.

financeiras anuais ou, se for o caso, às demonstrações financeiras consolidadas da instituição em causa. A legislação da UE não fornece mais instruções sobre o formato de comunicação a utilizar para a divulgação das informações e não foi elaborado nenhum modelo harmonizado a nível da União. Na ausência de orientações específicas que indiquem uma abordagem normalizada a nível da UE, as instituições comunicantes são livres de elaborar o seu próprio formato ou modelo, o que pode afetar a coerência das informações comunicadas.

A maioria das instituições cumpre esta disposição divulgando as informações relativas à comunicação discriminada por país sob a forma de nota ou anexo à demonstração financeira anual, enquanto outras instituições elaboram um documento separado. Além disso, durante a elaboração do estudo, os relatórios anuais nem sempre estavam disponíveis nos sítios Web das instituições de crédito em causa.

A fim de melhorar ainda mais a acessibilidade e a comparabilidade das informações, poderá ponderar-se a introdução de modelos normalizados e a harmonização dos procedimentos de comunicação de informações. Em especial, as instituições poderiam publicar sistematicamente a sua comunicação discriminada por país no seu sítio Web e, caso a instituição seja uma empresa cotada em bolsa, essa comunicação poderia também ser sistematicamente anexada ao seu relatório anual, em vez de apresentada como um documento separado.

### **3.2 Informações a divulgar**

#### ***Denominação, natureza das atividades e localização geográfica***

O primeiro conjunto de informações, previsto no artigo 89.º, n.º 1, alínea a), é puramente descritivo. A sua definição é da maior importância, uma vez que estabelece os limites de divulgação da comunicação discriminada por país e, por conseguinte, determina o âmbito das outras informações mensuráveis enumeradas no artigo 89.º, n.º 1. De um ponto de vista formal, foi transposto literalmente por todos os Estados-Membros e a maioria das instituições cumpre o requisito de divulgação.

Algumas questões de interpretação dizem respeito: a natureza das atividades, com a possibilidade de as instituições disporem de poder discricionário na sua própria seleção de categorias, que podem incluir categorias como o comércio a retalho, as empresas, o comércio por grosso, a locação financeira, a promoção imobiliária, etc.; ou a localização geográfica, especialmente em relação aos territórios associados a paraísos fiscais e a centros financeiros *offshore*<sup>17</sup>, com uma minoria de instituições a divulgar informações por soberania e não por país.

#### ***Volume de negócios***

O artigo 89.º, n.º 1, alínea b), da DRFP IV determina que as instituições divulguem anualmente o seu «volume de negócios» por Estado-Membro e por país terceiro. Na transposição deste requisito, foram poucos os Estados-Membros que apresentaram uma definição mais pormenorizada.

---

<sup>17</sup> A título de exemplo, as atividades nas Ilhas Caimão são consideradas parte das atividades do Reino Unido.

Em consonância com os esclarecimentos prestados pela EBA<sup>18</sup>, a expressão «volume de negócios» no setor bancário deve ser entendida como o «produto líquido bancário». A grande maioria dos bancos segue as indicações da EBA e comunica as receitas líquidas (tendo em conta, por exemplo, a margem líquida de juros e a receita líquida de comissões).

Por conseguinte, a fim de garantir uma maior segurança jurídica e uma aplicação harmonizada e comparável do artigo 89.º, n.º 1, alínea b), a expressão «volume de negócios» poderia ser substituída por «receitas líquidas de exploração» (incluindo a margem líquida de juros, a receita líquida de comissões e taxas, a receita líquida de investimentos e outras receitas de exploração).

### ***Número de trabalhadores numa base equivalente a tempo inteiro***

O requisito de comunicação de informações previsto no artigo 89.º, n.º 1, alínea c), da DRFP IV abrange o «número de trabalhadores numa base equivalente a tempo inteiro» (ETC). Foi transposto literalmente por todos os Estados-Membros e a sua interpretação não é controversa, uma vez que define de forma clara a abordagem a seguir, nomeadamente o ETC (o número de horas consideradas a tempo inteiro) em vez do número de efetivos (o número de trabalhadores individuais), que é a definição alternativa tradicionalmente aplicada.

A aplicação geral da definição de ETC nas comunicações discriminadas por país facilita a comparação dos valores. Contudo, tendo em conta que as demonstrações financeiras da maior parte dos bancos referem o número de trabalhadores como número de efetivos, esta situação pode afetar a comparabilidade. Além disso, as demonstrações financeiras fornecem habitualmente informações de acordo com a média anual, enquanto as comunicações discriminadas por país poderão indicar o número de trabalhadores registado no final do ano.

Com base nestas observações, este requisito poderia ser revisto a fim de assegurar a coerência com os requisitos contabilísticos ou ser específica para a obrigação por país, incluindo de acordo com o adotado através da Diretiva (UE) 2021/2101.

### ***Lucros ou perdas antes de impostos***

O artigo 89.º, n.º 1, alínea d), da DRFP IV determina que as instituições incluam os «lucros ou perdas antes de impostos» na sua declaração por país. Todos os Estados-Membros concluíram a transposição deste requisito e a sua interpretação é simples em termos de definição e cobertura: todas as instituições comunicantes incluem estas informações na sua comunicação discriminada por país e, na maioria dos casos, as informações são coerentes com os valores apresentados nas demonstrações financeiras.

No entanto, a expressão «lucros ou perdas antes de impostos» poderia também ser alterada para «lucros ou perdas antes do imposto sobre o rendimento das empresas», a fim de evitar que outros impostos que não sejam impostos sobre o rendimento das sociedades sejam tidos em conta e de modo a que se possa calcular corretamente a taxa efetiva do imposto sobre as sociedades.

### ***Impostos pagos sobre os lucros ou perdas***

---

<sup>18</sup> EBA in Q&A 2014\_1249 (não traduzido para português) [https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014\\_1249](https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1249).

Diretamente relacionado com as informações anteriores, o artigo 89.º, n.º 1, alínea e), da DRFP IV diz respeito à divulgação dos «impostos pagos sobre os lucros ou perdas». A sua transposição para a legislação nacional está concluída e todas as instituições comunicantes fornecem nas suas comunicações discriminadas por país informações sobre a tributação, em consonância com os valores das respetivas demonstrações financeiras.

A interpretação deste requisito depende de o cálculo dos impostos sobre os lucros se basear numa contabilidade de exercício (impostos contabilizados) ou numa contabilidade de caixa (impostos pagos). Para efeitos de transparência e de comparabilidade, a EBA recomendou a prestação de informações separadas utilizando os princípios da contabilidade de caixa e da contabilidade de exercício, por exemplo os utilizados no âmbito da Norma Internacional de Contabilidade (IAS) 12 Impostos sobre o Rendimento<sup>19</sup>. No entanto, a maioria das instituições opta autonomamente por aplicar o método de contabilidade de caixa ou o método de contabilidade de exercício, dificultando assim a comparabilidade das informações entre as comunicações discriminadas por país. A fim de facilitar a avaliação da taxa de imposto efetiva e melhorar a comparabilidade dos valores entre países e instituições, o requisito relativo aos «impostos pagos sobre os lucros ou perdas» poderia ser especificado ao exigir que as instituições divulguem dois indicadores fiscais, a saber, «impostos sobre o rendimento contabilizados (ano em curso)» e «impostos sobre o rendimento pagos (ano em curso)».

### ***Subvenções públicas recebidas***

A lista relativa à comunicação discriminada por país termina com o requisito de comunicar as «subvenções públicas recebidas», conforme previsto no artigo 89.º, n.º 1, alínea f). Todas as legislações nacionais transpuseram esta informação.

A expressão «subvenção pública» refere-se geralmente a uma contribuição financeira efetuada por um governo ou um organismo público a um beneficiário. A nível dos Estados-Membros, não existe um entendimento comum sobre se esta definição deve incluir todas as formas de «subsídios» ou «auxílios estatais» (tais como empréstimos, créditos fiscais, doações ou isenções) e a sua interpretação no contexto da comunicação discriminada por país também não foi abordada pela EBA. A sua aplicação é igualmente incerta, com a maioria das instituições a não especificar as definições utilizadas para subvenções públicas e a não divulgar os montantes das subvenções recebidas por país. Neste sentido, a fim de evitar incertezas quanto ao seu significado, a expressão «subvenções públicas recebidas» poderia ser definida de modo a garantir que as subvenções incluem subsídios e auxílios estatais.

Concluindo sobre esta secção, poderia ponderar-se melhorar a coerência dos requisitos da comunicação discriminada por país, alinhando a redação geral do artigo 89.º, n.º 1, se for caso disso, com os requisitos contabilísticos e com a formulação mais clara prevista noutros atos legislativos pertinentes. Tal permitiria resolver alguns problemas de interpretação e assegurar uma aplicação harmonizada dos requisitos pelas instituições em toda a UE.

---

<sup>19</sup> IAS 12 Impostos sobre o Rendimento: <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ias-12-income-taxes/>

### 3.2 Avaliação da comunicação discriminada por país

#### *Eficácia: melhoria global da confiança do público*

O objetivo da comunicação discriminada por país é recuperar a confiança dos cidadãos no setor financeiro. Este objetivo é alcançado através:

- do aumento da transparência das atividades das instituições, incluindo os lucros obtidos, os impostos pagos e os subsídios recebidos, e
- da contribuição para promover a responsabilidade social perante os interessados e a sociedade em geral<sup>20</sup>.

Para o efeito, as informações fornecidas na comunicação discriminada por país desempenham um papel importante na melhoria da reputação do sistema financeiro, ao permitirem que todos os cidadãos tenham acesso a um conjunto de informações essenciais direta e publicamente partilhadas pelas próprias instituições.

A aplicação global pelas instituições dos requisitos estabelecidos no artigo 89.º, n.º 1, contribuiu para a disponibilização ao público de informações básicas sobre a localização geográfica da atividade das instituições financeiras e as suas práticas fiscais. A introdução da comunicação discriminada por país representa para os cidadãos, os contribuintes e as organizações não governamentais (ONG) um instrumento útil para aumentar a sensibilização do público neste domínio e promover uma conduta responsável das instituições perante a sociedade<sup>21</sup>.

No que diz respeito à consecução do objetivo da comunicação discriminada por país, quase uma década depois do final da crise financeira e da dívida, a confiança no sistema financeiro aumentou de um modo geral<sup>22</sup>: de acordo com o barómetro de confiança da Edelman<sup>23</sup>, a confiança mundial no setor financeiro em 2021 aumentou 8 % em comparação com 2012, atingindo 52 %. Também segundo o Ipsos Global Trustworthiness Monitor<sup>24</sup>, regista-se um aumento da fiabilidade dos bancos (20 % em 2018 contra 28 % em 2021).

Além disso, o exercício de consulta realizado pelo contratante externo, que consiste em entrevistas específicas e outros inquéritos, confirma o consenso geral em torno de uma melhor perceção das instituições em comparação com os períodos anteriores à comunicação

---

<sup>20</sup> Ver nota de rodapé 7.

<sup>21</sup> Study on the Adequacy of the Information to be Disclosed under Article 89(1) of the Capital Requirements Directive IV (não traduzido para português), p. 67-68 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/sites/default/files/2021-04/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Trust%20in%20Financial%20Services%20Global%20Report%20website%20version.pdf)

<sup>22</sup> Talvez sob reserva do impacto de acontecimentos específicos (de crise), como o recente colapso do Silicon Valley Bank na Califórnia (EUA) ou o resgate forçado do Credit Suisse.

<sup>23</sup> Edelman trust barometer (2021). *Trust in Financial Services* (não traduzido para português).

<https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-04/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Trust%20in%20Financial%20Services%20Global%20Report%20website%20version.pdf>.

<sup>24</sup> <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-01/Global-Trustworthiness-Monitor-2021.pdf>.

discriminada por país<sup>25</sup>. Os bancos estão confiantes de que o aumento da transparência resultante de todos os requisitos de divulgação melhorou a confiança dos cidadãos no setor bancário. As autoridades tributárias, as autoridades de supervisão bancária e as ONG também constatam um efeito positivo.

No entanto, a contribuição exata dos requisitos de divulgação da comunicação discriminada por país para a melhoria da confiança no setor bancário continua a ser difícil de determinar. Após a crise financeira, o legislador da UE tomou iniciativas para tornar o setor financeiro e bancário mais resiliente. Em especial, reforçou o quadro regulamentar bancário através da criação do Mecanismo Único de Supervisão para os bancos da área do euro, da revisão das regras para o cálculo dos requisitos de fundos próprios e do estabelecimento de um novo quadro para uma resolução bancária ordenada.

De um modo geral, as informações referidas no artigo 89.º, n.º 1, alíneas a) a f), são consideradas adequadas para os fins prosseguidos e não é necessário acrescentar novos indicadores<sup>26</sup>. No entanto, o presente relatório identifica igualmente possíveis ajustamentos para clarificar melhor os conceitos utilizados.

### ***Eficiência: os benefícios superam os custos***

Com a introdução da comunicação discriminada por país, as instituições comunicantes tiveram de dedicar alguns esforços e recursos para cumprir os requisitos obrigatórios. Em especial na fase de arranque, as instituições tiveram de fazer investimentos pontuais para desenvolver o novo sistema, por exemplo: definir o formato de apresentação da comunicação, adaptar o *software* de contabilidade às informações necessárias e dar formação ao pessoal para desempenhar as tarefas de comunicação de dados. Os custos associados à comunicação discriminada por país aumentam de acordo com uma série de fatores, como a dimensão da instituição comunicante, a complexidade da sua estrutura organizativa ou o número de países diferentes abrangidos. Os custos administrativos dependem igualmente dos meios de divulgação, havendo uma maior eficiência quando a comunicação discriminada por país é incluída no relatório anual em vez de ser elaborada como um documento separado.

Com base nas estimativas efetuadas no contexto do estudo de apoio realizado por um contratante externo<sup>27</sup>, os custos incorridos pelas instituições sujeitas aos requisitos da comunicação discriminada por país nos termos do artigo 89.º, n.º 1, são negligenciáveis: expressos em termos de volume de negócios, são significativamente inferiores a um ponto

---

<sup>25</sup> Study on the Adequacy of the Information to be Disclosed under Article 89(1) of the Capital Requirements Directive IV (não traduzido para português), p. 67 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#).

<sup>26</sup> O estudo de apoio realizado por um contratante externo concluiu que é necessário aperfeiçoar as definições, em vez de acrescentar novos indicadores à comunicação discriminada por país existente (p. 98). Ao mesmo tempo, o estudo observa que uma minoria significativa dos bancos da amostra comunicou indicadores adicionais, que dizem respeito, nomeadamente, a impostos, demonstração de resultados, balanço e localização geográfica, alguns dos quais se sobrepõem aos indicadores solicitados pelas partes interessadas (p. 50-51) [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#).

<sup>27</sup> Ibidem, p. 63 e anexo IV, Descriptive statistics for Administrative Costs and Incremental Costs (não traduzido para português), p. 126-156 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#)

De um modo geral, o impacto positivo comprovado, tanto nas instituições como na sociedade, relacionado com as obrigações de comunicação de informações é muito superior aos custos limitados necessários para aplicar a comunicação discriminada por país. Tendo em conta os custos administrativos muito limitados para as instituições de crédito em termos relativos, não se justifica reduzir a lista de informações a divulgar nos termos do artigo 89.º, n.º 1.

Embora os objetivos da comunicação discriminada por país continuem a ser válidos, surgiram desafios recentes e novas prioridades passaram a integrar a agenda da UE: numa economia

<sup>30</sup> Entre as principais iniciativas da UE que prosseguem este objetivo global encontram-se as seguintes: a introdução de requisitos de fundos próprios mais rigorosos (Diretiva Requisitos de Fundos Próprios V e Regulamento Requisitos de Fundos Próprios II), o quadro de gestão de crises (enquadramento da UE para a recuperação e a resolução bancárias, sistemas de garantia de depósitos), a união bancária (Mecanismo Único de Supervisão, Mecanismo Único de Resolução) e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Uma tributação das empresas para o século XXI», para garantir uma tributação justa e eficaz (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0251&qid=1673004655974&from=PT>).

cada vez mais globalizada, móvel e digital, modelos de negócio e estruturas empresariais mais complexos facilitam a transferência de lucros. Em resposta, a OCDE lançou, em outubro de 2015, o seu Plano de Ação BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting* – erosão da base tributável e transferência de lucros), que propõe novas normas destinadas a reformar o sistema, a fim de garantir que os impostos sobre o rendimento são pagos onde é exercida a atividade económica. Além disso, a Comissão implementou várias iniciativas, como o pacote antielisão fiscal<sup>31</sup>, que inclui a Diretiva Antielisão Fiscal (DAF 1 e 2)<sup>32</sup>, para reduzir a elisão fiscal na UE. Em maio de 2021, a Comissão publicou uma Agenda da Política Fiscal da UE com uma série de propostas em matéria de tributação das empresas, incluindo uma nova proposta para a publicação anual da taxa efetiva de imposto sobre as sociedades de algumas grandes empresas com operações na UE. A fim de lutar contra a elisão fiscal, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em novembro de 2021, a Diretiva Comunicação Pública de Informações Discriminadas por País, que introduz regras em matéria de comunicação de informações para as empresas multinacionais de dimensão muito grande e respetivas filiais (com receitas anuais superiores a 750 milhões de EUR), que terão de divulgar publicamente o montante dos impostos que pagam em cada Estado-Membro da UE.

Neste contexto em mudança, a pertinência constante de uma abordagem de comunicação discriminada por país é confirmada<sup>33</sup> pelo público em geral, nomeadamente os consumidores e os cidadãos, bem como por grupos específicos de partes interessadas, tais como:

- sindicatos, que sublinham a importância para os trabalhadores que representam de disporem de informações sobre o comportamento fiscal das empresas para as quais trabalham,
- pequenas e médias empresas, que consideram a divulgação pública essencial para assegurar condições de concorrência equitativas e evitar que as grandes empresas beneficiem de uma vantagem competitiva desleal,
- investidores, cujas decisões podem ser influenciadas por informações sobre a responsabilidade social das empresas;
- economias em desenvolvimento, para as quais a comunicação discriminada por país é um instrumento que permite reforçar a responsabilidade orçamental e evitar abusos por parte de países não democráticos,
- autoridades públicas, tanto a nível nacional como da UE, para as quais a divulgação pública é um instrumento fundamental para orientar a formulação de políticas e a tomada de decisões.

***Coerência interna e externa da comunicação discriminada por país e aplicação crescente do princípio por país***

---

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/anti-tax-avoidance-package\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/anti-tax-avoidance-package_en)

<sup>32</sup> DAF 1: Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho de 12 de julho de 2016 que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno. DAF 2: Diretiva (UE) 2017/952 do Conselho, de 29 de maio de 2017, que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 (DAF). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1164&from=PT>

<sup>33</sup> Study on the Adequacy of the Information to be Disclosed under Article 89(1) of the Capital Requirements Directive IV (não traduzido para português), p. 69-70 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#).

No contexto específico do pacote RRFP/DRFP, o artigo 89.º sobre a comunicação discriminada por país não é a única disposição que aborda a comunicação obrigatória de informações a divulgar publicamente pelas instituições. Outras disposições relativas à divulgação pública são o artigo 90.º da DRFP IV, que abrange a publicação da rendibilidade dos ativos nos relatórios anuais, e a parte VIII do RRFP, que especifica uma série de elementos de informação a publicar nas demonstrações financeiras anuais. No entanto, nem o artigo 90.º nem a parte VIII impõem a apresentação de relatórios por país.

Por conseguinte, em termos de coerência interna, o artigo 89.º pode ser considerado uma disposição autónoma, com ligações mínimas a outros componentes do mesmo quadro legislativo.

A avaliação da coerência externa – analisando a forma como a comunicação discriminada por país no âmbito da DRFP IV interage com outros atos legislativos com os mesmos objetivos estratégicos – revela algumas potenciais sinergias e sobreposições.

Na sequência da entrada em vigor do Regulamento Empresas de Investimento<sup>34</sup> e da Diretiva Empresas de Investimento<sup>35</sup>, apenas as empresas de investimento de categoria 1<sup>36</sup> e de categoria 1 menos<sup>37</sup> são obrigadas a cumprir, se for caso disso, o RRFP e a DRFP. As empresas de investimento de categoria 2 devem cumprir os requisitos estabelecidos no artigo 27.º da própria Diretiva Empresas de Investimento. A lista de informações a divulgar nos termos deste artigo reflete a lista constante do artigo 89.º, n.º 1, com a única exceção do primeiro requisito (em que a «localização geográfica» é substituída por «localização das filiais ou sucursais»).

São identificadas semelhanças estreitas entre a comunicação discriminada por país da DRFP IV e a Diretiva Comunicação Pública de Informações Discriminadas por Países recentemente adotada, em termos quer de objetivos (aumento da transparência das empresas e reforço do escrutínio público), quer do princípio da divulgação (tipos de informações a comunicar, uma base por país). A diretiva foi adotada em resposta aos vários escândalos fiscais revelados por volta de 2015 e aplica-se às grandes empresas multinacionais (com, pelo menos, 750 milhões de EUR de receitas consolidadas). Este ato legislativo recente, que altera a Diretiva 2013/34/UE, especifica no novo artigo 48.º-C, n.º 2, do capítulo 10-A dessa diretiva uma lista de requisitos que correspondem, em grande medida, às informações previstas no artigo 89.º, n.º 1, da DRFP IV. Ainda assim, as informações a divulgar nos termos do capítulo 10-A estão redigidas de forma mais pormenorizada do que os termos utilizados no artigo 89.º da DRFP IV, ultrapassando assim as dificuldades de interpretação suscitadas por este artigo. Quanto ao âmbito de aplicação, a nova diretiva centra-se nas empresas de dimensão muito grande<sup>38</sup>, enquanto o artigo 89.º da DRFP IV abrange as

---

<sup>34</sup> Regulamento (UE) n.º 2019/2033 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, relativo às exigências prudenciais das empresas de investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 575/2013 (UE) n.º 600/2014 e (UE) n.º 806/2014, JO L 314 de 5.12.2019.

<sup>35</sup> Diretiva (UE) 2019/2034 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, relativa à supervisão prudencial das empresas de investimento e que altera as Diretivas 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE e 2014/65/UE, JO L 314 de 5.12.2019.

<sup>36</sup> Artigo 62.º do IFR, que altera o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 575/2013.

<sup>37</sup> Artigo 1.º, n.ºs 2 e 5, do IFR.

<sup>38</sup> Com receitas anuais superiores a 750 milhões de EUR.

instituições de crédito e as empresas de investimento de grande dimensão e de importância sistémica. Para as instituições que possam estar abrangidas pelo âmbito de aplicação de ambos os regimes, a nova diretiva inclui uma disposição específica, nomeadamente o artigo 48.º-B, n.º 3, que pretende evitar uma eventual dupla divulgação de comunicações discriminadas por país. A fim de melhorar a acessibilidade e a comparabilidade das informações, a Diretiva Contabilística alterada exige que a comunicação discriminada por país seja apresentada utilizando um modelo comum e formatos de comunicação eletrónica de leitura automática.

A ação 13 do BEPS da OCDE<sup>39</sup> [implementada na UE pela Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho no que respeita à troca automática de informações obrigatórias no domínio da fiscalidade (DCA 4)] estabelece igualmente uma obrigação de apresentação de declarações por país entre as autoridades tributárias. No entanto, as informações que devem ser fornecidas nos termos da ação 13 do BEPS e da DCA 4 não têm de ser disponibilizadas ao público. A DCA 4 aplica-se a empresas multinacionais situadas na UE ou a entidades do grupo de empresas multinacionais residentes na UE, com receitas consolidadas totais superiores a 750 milhões de EUR no período contabilístico anterior. As declarações por país incluem informações sobre as entidades do grupo de empresas multinacionais em cada jurisdição fiscal, incluindo indicadores como as receitas de partes relacionadas, os trabalhadores e os ativos, para avaliar os requisitos de atividade de substância, e abrangem uma gama de indicadores mais ampla do que os estabelecidos no artigo 89.º, n.º 1.

A nova norma fiscal da Iniciativa Global Reporting (GRI 207), que entrou em vigor para a comunicação de informações a partir de 2021, é a primeira e única norma de comunicação pública de informações, de carácter voluntário, aplicável a nível mundial em matéria de transparência fiscal. Estabelece expectativas quanto à divulgação dos pagamentos de impostos com base na comunicação discriminada por país, a par da estratégia fiscal e do governo. Algumas empresas multinacionais já aplicam voluntariamente a divulgação de informações fiscais a nível nacional. Aplica-se a qualquer organização (grande ou pequena, privada ou pública) que determine que o imposto é um aspeto material que deve ser comunicado. Os requisitos de informação obrigatória a divulgar (cuja lista a entidade comunicante pode integrar a título voluntário) sobrepõem-se parcialmente aos estabelecidos no artigo 89.º da DRFP IV. Dada a falta de harmonização entre os dois sistemas de comunicação de informações, as instituições abrangidas pela DRFP IV que decidam divulgar também de acordo com a norma GRI 207 suportam um encargo adicional nesta matéria.

De um modo geral, a avaliação revela uma coerência externa geral e a ausência de conflitos entre a comunicação discriminada por país imposta pela DRFP IV e a comunicação pública de informações discriminadas por país recentemente adotada. Ambos os instrumentos partilham os mesmos objetivos de aumentar a transparência das empresas e de reforçar o escrutínio público. Outros instrumentos, como a DCA 4, visam combater a elisão fiscal transfronteiras. Para o efeito, a DCA 4 prevê indicadores adicionais por vezes mais pormenorizados do que os estabelecidos no artigo 89.º da DRFP IV para alcançar esses objetivos específicos.

---

<sup>39</sup> A discriminação por país é um requisito mínimo normalizado do projeto da OCDE relativo à erosão da base tributável e transferência de lucros. Desde 17 de outubro de 2020, 131 jurisdições, incluindo os Estados-Membros da UE, estão sujeitas a requisitos de comunicação discriminada por país.

### ***Valor acrescentado europeu da comunicação discriminada por país como passo fundamental para uma maior transparência a nível mundial***

A lógica subjacente à inclusão da comunicação discriminada por país no contexto da DRFP IV foi a necessidade de recuperar a confiança dos cidadãos da UE na sequência da crise financeira mundial. Neste contexto, a UE propôs a introdução de requisitos de comunicação obrigatórios como instrumento para promover a transparência do sistema financeiro, colocando a tónica nas atividades transnacionais das instituições. Oito anos após a entrada em vigor do requisito relativo à comunicação discriminada por país, esta obrigação de divulgação revelou-se um fator importante para aumentar a transparência no que respeita às atividades das instituições e, por conseguinte, para recuperar a confiança da sociedade.

As partes interessadas, quer nacionais, quer da UE, consultadas pelo contratante<sup>40</sup> salientaram claramente que as intervenções nacionais, na ausência de qualquer obrigação de comunicação discriminada por país nos termos do artigo 89.º da DRFP IV, só seriam capazes de alcançar em certa medida uma maior confiança dos cidadãos no setor financeiro. Consideram a harmonização a nível da UE uma vantagem e que a comparabilidade transfronteiras é uma característica que permite aos cidadãos e à sociedade civil analisar e escrutinar o setor financeiro.

#### **4. CONCLUSÕES**

A avaliação das disposições em matéria de comunicação discriminada por país estabelecidas no artigo 89.º, n.º 1, da DRFP IV mostra que a divulgação pública de informações obrigatórias está a funcionar bem no seu contexto estratégico: todos os requisitos enumerados demonstraram restabelecer a confiança no setor financeiro, ao aumentarem a transparência das atividades das instituições e ao reforçarem a resiliência do setor.

Embora a perceção geral do sistema financeiro por parte dos cidadãos e das partes interessadas da UE tenha melhorado significativamente nos últimos anos, a confiança no setor ainda não se encontra ao nível anterior à crise<sup>41</sup>. Por conseguinte, o restabelecimento da confiança no sistema financeiro continua a ser uma prioridade. Além disso, a comunicação discriminada por país continua a ser pertinente para o escrutínio público da erosão da base tributável e da transferência de lucros. O empenho da UE na promoção da transparência e no aumento da sensibilização do público neste domínio também tem de ser confirmado à luz dos novos desafios que surgiram mais recentemente: estes estão relacionados, por exemplo, com os modelos de negócio cada vez mais complexos associados à economia digital globalizada.

No que diz respeito aos encargos administrativos, estima-se que os custos incorridos pelas entidades comunicantes para cumprir a comunicação discriminada por país sejam negligenciáveis, ao passo que os benefícios para a sociedade em geral superam significativamente os custos. Além disso, na ausência dos requisitos da DRFP IV em matéria de comunicação discriminada por país, estes custos administrativos teriam ainda assim sido

---

<sup>40</sup> Study on the Adequacy of the Information to be Disclosed under Article 89(1) of the Capital Requirements Directive IV (não traduzido para português), p. 95 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#).

<sup>41</sup> Ibid., p. 66-67 [Governo e direito das sociedades | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#).

incorridos, por exemplo para a própria comunicação de informações sobre as empresas ou para a comunicação de informações às autoridades tributárias nos termos da DCA 4.

As disposições do artigo 89.º, n.º 1, são coerentes com outras partes da legislação da UE que prossegue os objetivos de aumentar a transparência das empresas e de reforçar o escrutínio público, como a Diretiva (UE) 2021/2101.

Embora o presente relatório identifique alguma margem para melhorias, nem as atividades de consulta realizadas pelo contratante no âmbito da elaboração do presente relatório, nem quaisquer outras fontes revelam interesse das partes interessadas em reabrir as disposições neste momento. A avaliação do artigo 89.º, n.º 1, da DRFP IV revela que a aplicação da comunicação discriminada por país pelas instituições é globalmente apropriada e adequada à sua finalidade. A divulgação pública dos requisitos obrigatórios continua a ser, para os cidadãos, as autoridades tributárias e as diferentes partes interessadas em toda a UE, um instrumento fundamental para aumentar a sensibilização do público neste domínio e contribui para promover uma conduta responsável das instituições perante a sociedade.