

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 16.3.2011
SEC(2011) 316 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Documento de acompanhamento da

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

**relativa a uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades
(MCCCIS)**

{COM(2011) 121 final}

{SEC(2011) 315 final}

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A globalização deu novos contornos à paisagem económica. Não foi só a geografia da produção que se alterou profundamente, mas também a organização interna das empresas que operam nos mercados internacionais. Quando está em causa a fiscalidade das empresas, o quadro de uma integração dos mercados a evoluir de forma constante altera-se radicalmente. Com 27 sistemas fiscais diferentes a co-existir e muitas vezes a entrar em conflito, o mercado da UE continua altamente fragmentado. Esta situação coloca a UE em clara desvantagem relativamente aos seus principais parceiros comerciais, os Estados Unidos e o Japão, sendo cada um deles visto como um mercado único pelas empresas.

A actividade empresarial decorre actualmente no quadro de sistemas que foram estruturados de forma integrar a acrescida mobilidade do capital e as frequentes operações transfronteiras entre empresas associadas. Em consequência, determinados conceitos elaborados para fins fiscais, como a fonte e a residência, tradicionalmente utilizados para responder a necessidades de economias relativamente fechadas, revelam-se muitas vezes inapropriados quando se trata de responder aos desafios da actividade comercial num mercado integrado. Concretamente, a coexistência de regras fiscais heterogéneas e sujeitas a frequentes variações representa um obstáculo para as empresas que competem nos mercados internacionais. Acresce que os sistemas fiscais nacionais tornam-se cada vez mais vulneráveis aos esquemas de evasão fiscal. De facto, a transferência de lucros e a dupla tributação internacional (*treaty shopping*) constituem práticas naturalmente favorecidas num contexto de elevada mobilidade dos factores produtivos.

Assim sendo, as empresas que, na UE, realizam operações além fronteiras deparam-se com vários entraves de natureza fiscal, designadamente:

- I. *Custos adicionais de cumprimento da legislação* associados à obrigação de respeitar diferentes regimes fiscais nacionais e regras em matéria de preços de transferência. Segundo dados do *Company Tax Study* publicado pela Comissão em 2001, os custos do cumprimento da legislação fiscal representam entre 2-4 % das receitas do imposto sobre o rendimento das sociedades. No contexto da UE27, esta percentagem correspondeu a um valor médio de 10 mil milhões de euros em 2008.
- II. *Dupla tributação*, quando impostos comparáveis incidem sobre os mesmos rendimentos em dois ou mais países.
- III. *Tributação excessiva*, que se verifica quando as actividades transfronteiras geram obrigações fiscais que não ocorreriam num contexto puramente nacional (por exemplo, empresas associadas de diferentes Estados-Membros ou os respectivos estabelecimentos estáveis não podem dividir perdas, enquanto a consolidação de prejuízos para as empresas estabelecidas num só Estado-Membro reduz os lucros tributáveis e a carga fiscal).

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

O quadro actual de 27 regimes fiscais nacionais diferentes para o imposto sobre o rendimento das sociedades obsta ao bom funcionamento do mercado interno. Os Estados-Membros não estão em condições de dar uma solução global a este problema. Uma acção não coordenada –

programada e implementada individualmente por cada Estado-Membro – apenas reproduziria a situação actual porque as empresas continuariam a ter de tratar com tantas administrações quantos os países em que são passíveis de tributação. É necessária uma acção à escala da UE para definir um enquadramento normativo com regras comuns. A Comissão tomou a iniciativa sabendo que, à luz do princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros mantêm a soberania quanto à fixação da respectiva taxa de tributação sobre as sociedades. Em consequência, podem determinar o volume e a composição das respectivas receitas fiscais.

3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE

O objectivo fundamental da iniciativa da UE reside na eliminação dos obstáculos fiscais que subsistem no mercado interno, já referidos supra, ou seja, os custos adicionais do cumprimento da legislação relacionados com a actividade internacional, assim como a dupla tributação e a tributação excessiva. Em consequência, seria possível atingir um objectivo geral de maior eficiência económica na afectação do capital produtivo na UE, mercê de redução das distorções fiscais nas decisões de investimento e de mais oportunidades de investimento transfronteiras. A desejada melhoria em termos de simplicidade e eficiência do regime de tributação das sociedades na UE pode contribuir de forma significativa para a realização dos objectivos da estratégia Europa 2020 e para o reforço do mercado interno, em sintonia com as iniciativas preconizadas no Acto para o Mercado Único.

Trata-se de estabelecer um conjunto de regras comuns para a determinação da matéria colectável para as empresas da UE em questão.

Importa sublinhar que os efeitos no volume e na repartição da matéria colectável do imposto sobre o rendimento das sociedades na UE não constituem, em si mesmos, um objectivo explícito da presente iniciativa. Daí que não sejam fixados quaisquer objectivos em matéria de repartição ou de neutralidade das receitas para os Estados-Membros.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

O relatório analisa quatro grandes cenários políticos, que são comparados com um cenário de *no action* ou de *status quo* (opção 1):

- A adopção de uma *matéria colectável comum facultativa para o imposto sobre as sociedades* (MCCIS), ou seja, a substituição, para as sociedades em questão, de 27 códigos do imposto sobre sociedades por uma base tributável comum, calculada a partir de um único conjunto de regras (opção 2).
- A introdução *obrigatória de uma matéria colectável comum para o imposto sobre as sociedades* (MCCIS) para todas as sociedades sediadas na UE (opção 3).
- No âmbito de uma *matéria colectável comum consolidada facultativa para o imposto sobre as sociedades* (MCCCIS, as sociedades poderiam optar por uma base tributável consolidada comum (calculada, por exemplo, a partir de um único conjunto de regras fiscais) que abrangeria toda a UE e substituiria os 27 códigos do imposto sobre as sociedades actualmente em vigor, assim como o mecanismo de contabilidade (opção 4).

- As mesmas regras aplicar-se-iam a todas as sociedades sediadas na UE no âmbito de uma *matéria colectável consolidada comum obrigatória para o imposto sobre as sociedades* (MCCCIS) (opção 5).

Em todas as opções possíveis, as regras comuns aplicar-se-iam exclusivamente ao cálculo da matéria colectável, mantendo os Estados-Membros a respectiva soberania fiscal relativamente à fixação das taxas de imposto.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

5.1. Impacto na dimensão e na repartição da matéria colectável

As opções previstas pressupõem alterações na dimensão e na repartição entre países da matéria colectável do imposto sobre o rendimento das sociedades, que é útil quantificar, ainda que esses efeitos não constituam, em si mesmos, objectivos das reformas fiscais analisadas no presente documento. É importante sublinhar que não devem ser tiradas conclusões gerais quanto ao efeito final nas receitas ou na situação orçamental dos vários Estados-Membros, uma vez que estas dependerão de opções políticas à escala nacional no que respeita a possíveis adaptações na articulação dos diferentes instrumentos fiscais e nas taxas de imposto.

Os resultados parecem indicar que a introdução de disposições comuns relativas à matéria colectável, quando não associada a uma consolidação transfronteiras das perdas, pode expor a maior parte das sociedades sediadas na UE a bases de tributação mais alargadas em relação às actuais. Contudo, a amplitude deste alargamento parece depender essencialmente das regras que forem aplicadas em matéria de depreciação. De qualquer modo, a matéria colectável comum permitiria reduzir as importantes variações que as bases de tributação conhecem nos países europeus.

As disposições em matéria de MCCCIS permitiriam a consolidação transfronteiras de ganhos e perdas. Cálculos efectuados junto de uma amostra de grupos multinacionais sediados na UE, a partir dos dados das bases Amadeus e ORBIS, mostram que, anualmente, uma média de aproximadamente 50% dos grupos multinacionais não financeiros e 17% dos grupos multinacionais financeiros poderiam beneficiar de uma compensação transfronteiras imediata das perdas. A ponderação dos resultados para os diferentes sectores revela que, em média, para os grupos em questão, a base tributável no cenário MCCCIS seria 3% inferior à do cenário de *status quo*¹.

No cenário MCCCIS, coloca-se a questão de saber como deve ser repartida a matéria colectável entre os Estados-Membros onde o grupo multinacional opera, pelo que é necessário definir mecanismos de repartição adequados. A utilização de dados provenientes das demonstrações financeiras como indicador dos lucros tributáveis dos grupos multinacionais revela que a fórmula na qual os custos da mão-de-obra, os activos e as vendas por destino têm idêntica ponderação induziria um aumento da matéria colectável, sobretudo nos Estados-

¹ Globalmente, na amostra utilizada, o efeito combinado das novas disposições relativas à matéria colectável sem consolidação (que tendem a agravar a base de tributação) com a introdução da consolidação transfronteiras imediata das perdas (que tende a restringir a base de tributação) que os cenários MCCCIS preconizam tende a manter a matéria colectável a um nível relativamente constante em relação ao actual (para as empresas em questão).

Membros da Europa Central e Oriental, bem como na Alemanha, Espanha, França, Grécia e Itália. As análises revelam que uma diferente ponderação dos factores de repartição não teria efeitos significativos na distribuição relativa da matéria colectável entre os países.

5.2. Impacto nos custos de cumprimento da legislação

De acordo com os dados recolhidos, os principais factores indutores de custos de cumprimento da legislação para as empresas multinacionais estão ligados directa ou indirectamente às formalidades relacionadas com preços de transferência (documentação, autorizações e decisões, procedimentos por acordo mútuo). Acresce que as formalidades administrativas relacionadas com os preços de transferência têm vindo a aumentar por duas razões: i) exigências documentais mais rigorosas por parte das autoridades fiscais, acompanhadas de inspecções por parte das mesmas; ii) ajustamentos e alterações do tipo e do âmbito das actividades empresariais em todo o mundo².

Segundo um estudo encomendado à *Deloitte*, o cenário MCCCIS deveria trazer economias substanciais em termos de tempo e de meios para as multinacionais que pretendam criar novas filiais noutro Estado-Membro. Em média, os especialistas que participaram no estudo consideram que uma grande empresa gasta mais de 140 000 euros (0,23 % do volume de negócios) em despesas fiscais ligadas à abertura de uma nova filial noutro Estado-Membro. A opção MCCCIS reduziria estes custos em 87 000 euros, ou seja 62%. Para uma empresa de média dimensão, as economias são ainda mais significativas, dado que os custos deveriam baixar de 128 000 euros (0,55 % do volume de negócios) para 42 000 euros, ou seja, uma queda de 67 %. Outros dados recolhidos junto de uma amostra de multinacionais europeias (estudo *PWC*) indicam uma redução mais modesta, ainda que significativa, dos encargos ligados ao cumprimento de obrigações fiscais. As economias esperadas com a introdução da MCCCIS representariam 8 pontos percentuais do tempo necessário para o cumprimento da legislação.

5.3. Incidência no conjunto da economia

Utiliza-se o CORTAX, que é um modelo de equilíbrio geral, para avaliar as incidências das diferentes reformas no conjunto da economia. O modelo, concebido para simular alterações na política fiscal para os Estados-Membros da UE, foi alargado e aperfeiçoado para fins da presente avaliação de impacto.³ Contudo, como qualquer modelo de equilíbrio geral, o CORTAX parte de hipóteses e especificações simplificadoras que não deixam de ser contestáveis, não estando isento de incertezas quanto à força de certos efeitos comportamentais das políticas fiscais. Sobretudo, não tem em conta ganhos dinâmicos a longo prazo decorrentes de uma maior integração no mercado interno, por exemplo, em termos de aumento do número de empresas activas à escala internacional. A eliminação dos entraves fiscais transfronteiras deverá traduzir-se numa diminuição das distorções ao nível da repartição do capital, na medida em que, por um lado, aumentará a substituíbilidade entre investimentos nacionais e transfronteiras e, por outro lado, reforçará a atractividade da UE

² Inquérito aos preços de transferência realizado pela *Ernst & Young*.

³ O modelo foi alargado para ter em conta i) *os paraísos fiscais*, a fim de considerar a oportunidade de desvio de lucros para fora da UE, ii) *as probabilidades de perdas*, para quantificar com precisão os efeitos económicos da consolidação das perdas, e iii) *modelos de localização discreta*, para modelizar escolhas inframarginais de empresas quanto ao local onde investir, antes de ser tomada a decisão sobre quanto investir.

para os investidores multinacionais. A eficácia acrescida da repartição deveria traduzir-se em ganhos de produtividade e emprego, em resultado também de economias de escala que podem ser exploradas num mercado mais amplo.

As quatro opções – MCCIS facultativa, MCCIS obrigatória, MCCCIS facultativa e MCCCIS obrigatória – foram comparadas com o cenário de *status quo*. Nos cenários *facultativos*, parte-se da hipótese de que todas as multinacionais, mas nenhuma empresa nacional, optam pelos regimes fiscais alternativos, enquanto nos cenários obrigatórios, também as empresas nacionais devem aplicar as novas disposições fiscais. Esta hipótese poderia levar a uma subestimação dos ganhos de prosperidade nos cenários facultativos, pois é de esperar que na prática as multinacionais só optem pelo novo regime se os benefícios líquidos que dele poderão tirar não forem inferiores aos que podem ser realizados com os regimes fiscais nacionais. Em todos os cenários, parte-se da hipótese de que as receitas do imposto sobre as sociedades se mantêm constantes antes da adaptação da taxa de tributação, a fim de garantir o equilíbrio orçamental antes que as sociedades reajam à nova conjuntura fiscal.

O importante mecanismo económico que sobressai da análise da MCCIS na perspectiva do modelo de equilíbrio geral é o *trade-off* entre uma taxa marginal de imposto baixa (resultado de uma base tributável estreita e de uma taxa legal de tributação elevada) que reduz as distorções no investimento, e uma baixa taxa de imposto sobre as sociedades (associada a uma base de tributação ampla), que reduz a transferência de lucros das multinacionais para o exterior e reforça a atractividade de uma localização em caso de opções de investimento assentes em modelos de localização discreta. O alargamento da base tributável resultante da sua redefinição e a consequente redução da taxa de tributação teriam por consequência uma diminuição da prosperidade na UE⁴.

Acresce que o principal efeito positivo do cenário MCCIS decorre da esperada redução dos custos de cumprimento da legislação. Em termos globais, um cenário de MCCIS obrigatória permite manter a prosperidade na Europa a um nível constante, enquanto uma MCCIS facultativa induz ligeiros ganhos de prosperidade para as multinacionais.

Em relação à MCCIS, a MCCCIS tem efeitos mais favoráveis na prosperidade em qualquer dos cenários estudados. A incidência final traduz-se num ligeiro ganho líquido de prosperidade de cerca de 0,02 % do PIB em termos agregados para a UE, o que corresponde a cerca de 2,4 mil milhões de euros (dados de 2009). A decomposição dos efeitos das diferentes componentes revela que:

- A incidência económica positiva da consolidação e do método de repartição é devida essencialmente aos custos inferiores de cumprimento da legislação.

⁴ Neste modelo, uma política de alargamento da base tributável acompanhada de uma redução da taxa de tributação gera ganhos de produtividade quando é aplicada separadamente por cada país, e em especial por países com carga fiscal elevada que sofrem com a transferência de lucros. Contudo, uma aplicação generalizada desta política à escala europeia atenua os efeitos benéficos da redução das taxas de tributação sobre as sociedades. Com efeito, a vantagem comparativa que um país tira da sua localização não melhora se todos os outros Estados-Membros reduzirem também as suas taxas de imposto. Só as opções de localização em relação a países terceiros serão afectadas. Em suma, uma política multilateral de alargamento da base tributável e de redução da taxa de tributação é menos propensa a aumentar a prosperidade do que uma política unilateral.

- A passagem de uma contabilidade separada para o método de repartição não tem efeitos significativos no PIB e na prosperidade. Resulta de diferentes efeitos contrários: menos incentivos à transferência de lucros e de capital para países com elevada carga fiscal, mas mais distorções em termos de afectação dos factores a integrar no método de repartição para as economias com uma fiscalidade mais leve.
- A consolidação das perdas tende a reduzir a base tributável. Em consequência, dadas as hipóteses do modelo, é provável que seja necessário um aumento das taxas de imposto para equilibrar o orçamento do Estado. A combinação de uma carga fiscal menos onerosa mercê de uma consolidação das perdas e de uma maior carga fiscal devido a taxas de imposto mais elevadas poderia induzir um aumento do custo do capital. Em consequência, o investimento diminui ligeiramente mas o emprego aumenta devido aos custos mais baixos do trabalho. Em termos globais, o PIB diminui ligeiramente, enquanto o efeito líquido na prosperidade é pouco significativo.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

A eliminação dos três tipos de entraves fiscais que foram identificados – plausíveis nos cenários MCCCIS – permitiria às empresas fazer escolhas económicas mais sólidas, ao mesmo tempo que propiciaria maior eficiência económica global na UE. Com base nos impactos económicos quantificados, a MCCCIS facultativa e a MCCCIS obrigatória são preferíveis às outras opções alternativas, dados os custos de cumprimento da legislação que podem gerar. Contudo, segundo elementos macroeconómicos, a MCCCIS facultativa parece ser a opção política preferida entre todos os cenários analisados.

As reformas analisadas estão potencialmente associadas a importantes efeitos dinâmicos a longo prazo. A redução das incertezas e dos custos (reais e presumidos) que as empresas que operam em vários países conhecem são os principais canais através dos quais se espera a materialização destes efeitos. Por fim, estas reformas traduzir-se-ão num aumento dos investimentos transfronteiras na UE em resultado da expansão acrescida das empresas multinacionais europeias e estrangeiras, bem como da realização de novos investimentos pelas empresas puramente nacionais noutros Estados-Membros. Da mesma forma, na medida em que a actual fragmentação dos regimes de tributação das sociedades constitui uma barreira à entrada nos mercados internacionais, as pequenas e médias empresas (PME) poderiam ser particularmente beneficiadas pelas condições de equidade que as reformas analisadas anunciam. A eliminação dos custos adicionais de cumprimento da legislação ligados à obrigação de respeitar diferentes ordenamentos fiscais e à introdução do princípio do «balcão único» na administração fiscal poderá vir a melhorar a capacidade de as PME expandirem a sua actividade além fronteiras.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A política proposta produzirá efeitos num conjunto de variáveis que importa vigiar. Em termos macroeconómicos, importa avaliar os efeitos das opções políticas nos custos de cumprimento da regulamentação fiscal e no respectivo comportamento em matéria de investimento além fronteiras. A fim de ultrapassar dificuldades bem conhecidas com a obtenção de estimativas fiáveis dos custos reais e presumidos de cumprimento da legislação, há que conceber inquéritos *ad hoc*, em que a representatividade das amostras deverá ser

cuidadosamente considerada. A propensão das PME para uma expansão além fronteiras pode ser particularmente reveladora das incidências esperadas a longo prazo das diferentes opções políticas. Estes efeitos podem ser medidos tanto através de inquéritos às empresas relevantes, como de análises das mudanças observadas nas opções de investimento.

Em termos macroeconómicos, de harmonia com os objectivos gerais de melhoria da afectação de capital produtivo na UE, importa apurar dados relativamente aos fluxos de investimento directo estrangeiro para a UE e entre países da UE.

A avaliação das consequências da aplicação da medida legislativa poderia realizar-se cinco anos após a entrada em vigor das disposições legislativas de execução da directiva. A Comissão poderia depois apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o funcionamento técnico da directiva.

O conteúdo de um tal relatório iria variar em função do âmbito de aplicação da directiva, nos termos em que for aprovada pelo Conselho.

Quadro 1: Classificação das opções políticas (1 = a melhor opção)

	Opção 1 : manutenção do <i>status</i> <i>quo</i>	Opção 2 : MCCIS facultativa	Opção 3 : MCCIS obrigatória	Opção 4 : MCCCIS facultativa	Opção 5 : MCCCIS obrigatória
Estudo <i>PWC</i> (custos de cumprimento da legislação)	2	3		1	
Estudo <i>Deloitte</i> (custos de cumprimento da legislação)	3	2		1	
Estudo CORTAX (variáveis macroeconómicas)	4	3	5	1(2)	2(1)