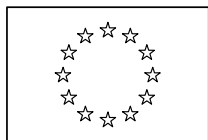


RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.3.2011
SEC(2011) 316 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire pentru

Propunerea de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

privind o bază fiscală consolidată comună a societăților (CCCTB)

{COM(2011) 121 final}
{SEC(2011) 315 final}

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Globalizarea a remodelat peisajul economic. Nu doar geografia producției s-a schimbat radical, ci și organizarea internă a firmelor care își desfășoară activitatea pe piețele internaționale. Cadrul unei integrări a pieței care avansează în mod constant se schimbă radical când este vorba de impozitul pe profit. Cu 27 de sisteme fiscale diferite care coabitează și deseori sunt incompatibile, piața UE este în continuare foarte fragmentată. Această situație pune UE într-o poziție dezavantajoasă față de principalii săi parteneri comerciali, Statele Unite și Japonia, fiecare dintre aceștia fiind considerați o piață unică de către societăți.

Firmele își desfășoară activitatea în momentul de față prin scheme care urmăresc să împace mobilitatea crescândă a capitalului cu tranzacțiile transfrontaliere tot mai frecvente între societățile asociate. Prin urmare, conceptele definite în scopuri fiscale, cum ar fi locul de rezidență, utilizate de obicei pentru a răspunde nevoilor unor economii relativ închise, se dovedesc de cele mai multe ori necorespunzătoare pentru a răspunde provocărilor unei activități comerciale în cadrul unei piețe integrate. Concret, coabitarea unor norme fiscale eterogene care se schimbă frecvent este un obstacol pentru societățile care concurează pe piața internațională. În plus, sistemele fiscale naționale sunt din ce în ce mai vulnerabile la mecanismele de evaziune fiscală. De fapt, transferul de venituri și „treaty shopping-ul” sunt facilitate în mod natural în contextul mobilității mari a factorilor de producție.

În acest context, societățile cu operațiuni transfrontaliere în UE se lovesc în continuare de anumite obstacole, mai precis:

- I. *Costuri suplimentare de respectare a legislației*, care apar din nevoia de a respecta diverse sisteme fiscale naționale și regulile în materie de prețuri de transfer. Conform datelor publicate în studiul privind fiscalitatea întreprinderilor, publicat de Comisie în 2001, costurile de respectare a legislației fiscale sunt cuprinse între 2 și 4% din veniturile din impozitul pe profit. În contextul UE 27, acest lucru poate fi tradus într-o valoare medie de peste 10 miliarde EUR pentru anul 2008.
- II. *Dubla impunere*, care apare când același venit este supus unor impozite comparabile în două sau mai multe state.
- III. *Supraimpozitarea*, care apare când activitățile transfrontaliere creează obligații fiscale care nu ar fi apărut în context pur-național (de exemplu societățile asociate din state membre diferite sau sediile lor permanente nu au dreptul să repartizeze pierderile, în timp ce consolidarea pierderilor societăților stabilite într-un singur stat membru reduce profitul impozabil și povara fiscală a acestora).

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Cadrul actual, cu 27 de sisteme naționale de impozitare a profitului, împiedică buna funcționare a pieței interne. Statele membre nu pot oferi o soluție general valabilă la această problemă. Acțiunile necoordonate, planificate și implementate de fiecare stat membru în parte, ar duce la repetarea situației actuale, având în vedere că contribuabilii ar fi în continuare obligați să trateze cu tot atâtea administrații fiscale câte state membre în care sunt impozabili.

Pentru a institui un cadru juridic cu reguli comune, este necesară o acțiune comunitară. Comisia a luat această inițiativă, ținând cont de faptul că, în temeiul principiului subsidiarității, statele membre își mențin suveranitatea în stabilirea ratelor de impozit pe profit. Prin urmare, acestea sunt libere să stabilească volumul și compoziția dorite ale veniturilor lor fiscale.

3. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE

Obiectivele specifice de politică ale inițiativei UE sunt eliminarea obstacolelor fiscale, menționate mai sus, care persistă pe piața internă, altfel spus a costurilor suplimentare de respectare a legislației legate de activitatea la nivel internațional, precum și cazurile de dublă impunere și de supraimpozitare. Drept rezultat, un obiectiv general de îmbunătățire a eficienței economice în repartizarea capitalului productiv în UE poate fi realizat prin reducerea distorsiunilor fiscale în deciziile de investiții și creșterea oportunităților de realizare de investiții transfrontaliere. În sine, ameliorarea avută în vedere pentru simplificarea și eficientizarea sistemului de impozit pe profit poate contribui în mod semnificativ la realizarea obiectivelor strategiei UE2020 și la consolidarea pieței interne, în conformitate cu inițiativele susținute în Actul privind piața unică.

Obiectivul operațional este stabilirea unui set comun de reguli de calcul a bazei fiscale pentru societățile relevante din UE.

Trebuie subliniat faptul că efectele asupra volumului și distribuirii bazelor fiscale ale societăților în UE nu reprezintă obiectivul vizat de inițiativa politică în sine. Prin urmare, nu sunt definite obiective în ceea ce privește repartizarea veniturilor sau neutralitatea veniturilor pentru statele membre.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Raportul analizează patru scenarii principale de politică, care sunt comparate cu scenariul inacțiunii sau scenariul de statu-quo (opțiunea 1):

- Adoptarea unei *baze fiscale comune opționale a societăților* (CCTB), altfel spus înlocuirea pentru societățile relevante a celor 27 de Coduri fiscale diferite cu o bază fiscală comună, calculată utilizând un set unic de reguli (opțiunea 2).
- Introducerea *obligatorie* a unei *baze fiscale comune a societăților* (CCTB) pentru toate societățile situate în UE (opțiunea 3).
- În cadrul unei *baze fiscale consolidate comune opționale a societăților* (CCCTB), societățile ar putea opta pentru o bază fiscală comună (calculată utilizând un set unic de norme fiscale) consolidată la nivelul UE care ar înlocui cele 27 de Coduri fiscale diferite și mecanismul de contabilizare separată (opțiunea 4).
- Aceleași reguli ar fi obligatorii pentru toate societățile situate în UE în cadrul unei *baze fiscale consolidate comune obligatorii a societăților* (CCTB) (opțiunea 5).

În cadrul tuturor opțiunilor posibile ar fi stabilite reguli comune doar pentru calcularea bazelor fiscale, în timp ce statele membre își vor păstra suveranitatea în privința ratelor de impozitare aplicabile.

5. EVALUAREA IMPACTULUI

5.1. Impactul asupra valorii și repartiției bazei fiscale

Opțiunile de politică generează modificarea valorii și a repartizării transfrontaliere a bazelor fiscale ale societăților care merită cuantificate, deși aceste efecte nu reprezintă un obiectiv în sine ale reformei fiscale analizate în prezentul document. Este important de subliniat faptul că nu trebuie trase concluzii generale cu privire la efectul final asupra veniturilor sau asupra poziției bugetare a diverselor state membre, deoarece acestea vor depinde în ultimă instanță de opțiunile de politică națională cu privire la posibila adaptare a mixului diverselor instrumente fiscale sau a ratelor de impozitare aplicate.

Conform constatărilor, introducerea prevederilor legate de baza fiscală comună nelegate de consolidarea transfrontalieră a pierderilor (CCBT) ar putea avea în medie drept rezultat și pentru majoritatea societăților bazate în UE o bază fiscală mai mare decât cea actuală. Amploarea acestei creșteri pare să depindă în principal de regulile de amortizare aplicate. În orice caz, baza fiscală comună ar reduce ecartul actual destul de mare dintre bazele fiscale în țările membre ale UE.

Prevederile CCCTB ar permite consolidarea transfrontalieră a profitului și a pierderii. Calculele făcute asupra unui eșantion de grupuri multinaționale din UE, bazate pe bazele de date Amadeus și ORBIS, arată că în medie în fiecare an aproximativ 50% din grupurile multinaționale nefinanciare și 17% din grupurile naționale financiare din eșantioanele respective ar putea beneficia de compensarea transfrontalieră imediată a pierderilor. Ponderarea rezultatelor separate ale diverselor sectoare arată că în medie, pentru grupurile implicate, baza fiscală în cadrul scenariului CCCTB ar fi cu aproximativ 3% mai mică decât în scenariul de statu-quo¹.

În cadrul scenariului CCCTB se pune problema modului în care baza fiscală globală poate fi repartizată între statele membre în care își desfășoară activitatea grupurile multinaționale, și prin urmare este necesară definirea unor mecanisme *ad hoc* de repartizare. Utilizarea informațiilor din conturile financiare ca indicator pentru profiturile impozabile ale grupurilor multinaționale arată că formula cu costurile legate de angajați, active și vânzări în funcție de destinație ponderate în mod egal ar conduce la lărgirea bazelor în principal în Europa Centrală și de Est, precum și în Germania, Spania, Franța, Grecia și Italia. Rezultatele studiului arată că efectul modificării ponderării factorilor de repartizare asupra repartizării relative a bazei fiscale între aceste țări ar fi scăzut.

¹ Per ansamblu, în eșantionul utilizat, efectul combinat la noile prevederi referitoare la baza fiscală dar nelegate de consolidare (care au tendința de a lărgi baza de impozitare) și introducerea consolidării transfrontaliere imediate a pierderilor (care are tendința de a comprima această bază) realizat în scenariile CCCTB ar tendința de a păstra bazele fiscale agregate relativ constante raportat la cele actuale (pentru societățile în cauză).

5.2. Impactul asupra costurilor de conformare cu legislația

Conform datelor studiului, principalii factori care influențează costurile de conformare cu legislația ale societăților în cadrul societăților multinaționale sunt legați direct sau indirect de sarcinile legate de prețurile de transfer (documentarea prețurilor de transfer, autorizații, hotărâri și proceduri de acord reciproc). În plus, sarcina datorată prețurilor de transfer a crescut în timp, în principal datorită acțiunii a doi factori: (i) cerințe mai stricte de documentare ale autorităților fiscale însoțite de analize ale autorităților fiscale; (ii) ajustarea și modificarea tipului și amplitudinii activităților desfășurate la nivel mondial².

Conform unui studiu încredințat firmei Deloitte, se preconizează că CCCTB se va concretiza în economii importante la nivelul timpului alocat conformării cu legislația și al cheltuielilor în cazul multinaționalelor care înființează o nouă filială într-un alt stat membru. În medie, experții fiscali care au participat la studiu estimează că o societate mare cheltuiește peste 140 000 EUR (0,23% din cifra de afaceri) pe cheltuieli legate de impozitare atunci când deschide o nouă filială în alt stat membru. CCCTB va reduce aceste costuri cu 87 000 EUR sau cu 62%. Economii pentru o societate medie sunt și mai importante, estimându-se că costurile vor scădea de la 128 000 EUR (0,55% din cifra de afaceri) la 42 000 EUR, ceea ce reprezintă o scădere cu 67%. Informațiile suplimentare obținute de la un eșantion de societăți multinaționale europene existente (studiu PWC) arată o reducere mai moderată, dar totuși semnificativă a poverii legate de respectarea legislației pentru sarcinile recurente legate de impozitare. Economii așteptate în urma introducerii CCCTB vor reprezenta 8 puncte procentuale din timpul alocat conformării cu legislația.

5.3. Impact la nivelul economiei

Modelul CORTAX al CGE este utilizat pentru a evalua impactul diverselor reforme la nivelul economiei. Modelul elaborat pentru a simula modificarea politicilor fiscale a statelor membre ale UE a fost extins și perfecționat în vederea acestei evaluări a impactului³. Ca la orice model general de echilibru, CORTAX include însă ipoteze și specificații de simplificare discutabile și nu poate elimina incertitudinea cu privire la intensitatea anumitor efecte comportamentale a politicilor fiscale. În plus, CORTAX nu ține cont de beneficiile dinamice pe termen lung ale continuării integrării pe piața internă, de exemplu de creșterea numărului de firme active pe plan mondial. Se estimează că eliminarea obstacolelor fiscale transfrontaliere se va concretiza în reducerea neregulilor constatate în repartizarea capitalului, deoarece, pe de o parte, va crește posibilitatea de substituție a investițiilor naționale cu investițiile transfrontaliere și, pe de altă parte, va spori atractivitatea UE per ansamblu pentru investitorii multinaționali. Eficiența sporită de repartizare ar trebui să se concretizeze în creșteri de productivitate și crearea de noi locuri de muncă, rezultând și din economiile de scară care pot fi exploatate pe o piață mai mare.

Cele patru opțiuni de politică diferite – CCTB opțional, CCTB obligatoriu, CCCTB opțional și CCCTB obligatoriu sunt comparate cu scenariul de *statu quo*. În scenariile opționale se

² Studiul privind prețurile de transfer realizat de Ernst&Young.

³ Extinderea se referă la includerea (i) paradisurilor fiscale, pentru a lua în considerare posibilitatea transferării profiturilor în afara UE; (ii) probabilitatea înregistrării de pierderi, pentru a cuantifica în mod exact efectele economice ale consolidării pierderilor și (iii) alegerea de locații discrete pentru a modela opțiunile infra-marginale ale firmelor referitoare la locul în care să investească anterioare deciziei cu privire la ce sumă să investească.

presupune că toate societățile multinaționale, dar nu și societățile naționale, aleg sistemul alternativ de impozitare, în timp ce în scenariul obligatoriu se presupune că și societățile naționale trebuie să aplice noile prevederi fiscale. Această ipoteză ar putea conduce la o subestimare a creșterii bunăstării în scenariile opționale deoarece s-ar putea ca în realitate firmele multinaționale să opteze pentru noul sistem doar dacă acest lucru nu va genera profituri nete mai mici decât în cazul în care au de-a face cu mai multe sisteme fiscale naționale. În toate scenariile se pleacă de la ipoteza că veniturile fiscale provenind de la societăți sunt menținute la un nivel constant înainte de adaptarea ratei de impozitare, astfel încât bugetul țării să fie echilibrat înainte ca societățile să reacționeze la noul mediu politic.

Mecanismele economice importante din analiza CGE a CCTB reprezintă un compromis între o rată de impozitare marginală reală mică (rezultatul unei baze mici și a unei rate fiscale oficiale mari) care minimizează fraudele în domeniul investițiilor și o rată fiscală oficială mică pentru societăți (corelată cu o bază largă) care reduce transferul profiturilor societăților multinaționale spre locații exterioare și sporește atractivitatea unei locații în cazul unor decizii de investiții discrete. Se estimează că lărgirea bazei implicată de noua definiție a bazei fiscale comune și reducerea corespunzătoare a ratei ce rezultă din aceasta duc la scăderea bunăstării totale în UE⁴.

Pe de altă parte, principalul efect pozitiv al reformei CCTB derivă din presupusa reducere a costurilor de conformare cu legislația. Per ansamblu, o CCTB obligatorie păstrează aproape constantă bunăstarea la nivel european, în timp ce introducerea unei CCTB opționale pentru societățile multinaționale produce o ușoară ameliorare a bunăstării.

Raportat la CCTB, efectele asupra bunăstării a opțiunilor CCCTB sunt mai favorabile în cadrul tuturor scenariilor analizate. Impactul general final este o ușoară creștere pozitivă a bunăstării de aproximativ 0,02% din PIB la nivel agregat pentru UE, ceea ce reprezintă în mare 2,4 miliarde EUR (cifre din 2009). Defalcarea efectelor diverselor elemente ale reformelor arată că:

- Partea leului din impactul economic pozitiv al consolidării și al repartizării formulei se datorează costurilor mai mici de conformare cu legislația.
- Trecerea de la contabilitatea separată la repartizarea în funcție de formulă are un efect neglijabil asupra PIB-ului și a bunăstării. Este rezultatul unor efecte de compensare diferite: mai puține stimulente pentru transferarea profiturilor și a capitalului din țările cu fiscalitate ridicată, dar distorsiuni suplimentare în repartizarea factorilor din formulă economiilor cu fiscalitate redusă.
- Consolidarea pierderilor tinde să comprime bazele fiscale. Prin urmare, având în vedere ipotezele din model, pentru echilibrarea bugetului public poate fi necesară o anumită majorare a ratelor impozitului pe profit. Povara fiscală mai scăzută datorată consolidării

⁴ În cadrul modelului, o politică de lărgire a bazei și o reducere cumulată a ratei generează creșterea bunăstării atunci când este aplicată individual de fiecare țară și în special de către țările cu fiscalitate mare care suferă de transferul de profit. O implementare generalizată a unei astfel de politici la nivel european reduce însă efectele benefice ale ratelor mai mici de impozitare a societăților. De fapt, avantajul comparativ al locației unei țări nu se ameliorează dacă toate statele membre reduc rata de impozitare. Vor fi afectate opțiunile legate de locație raportat la țările terțe. Prin urmare, este mai puțin probabil ca o politică multilaterală de lărgire a bazei și de reducere a ratei să ducă la sporirea bunăstării față de o politică unilaterală.

pierderilor combinată cu o povară fiscală mai mare datorată ratelor de impozitare mai mari poate genera majorarea costului general al capitalului. Prin urmare, investițiile scad ușor dar, datorită costurilor mai mici cu forța de muncă, crește numărul locurilor de muncă. Per ansamblu, PIB-ul scade ușor în timp ce efectul net asupra bunăstării e neglijabil.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR

Eliminarea celor trei tipuri de obstacole fiscale identificate ce stau în calea societăților – realizabilă în cadrul opțiunilor de politică CCCTB – ar permite societăților să ia decizii economice mai bune, îmbunătățindu-se astfel eficiența economică la nivelul UE. Pe baza efectelor economice cuantificate, CCCTB opțională și CCCTB obligatorie sunt preferate opțiunilor alternative, având în vedere economiile pe care le pot genera la nivelul costurilor de conformare cu legislația. Dovezile macroeconomice desemnează CCCTB opțională drept opțiunea de politică general preferată dintre scenariile analizate.

Reformele analizate sunt potențial asociate cu importante efecte dinamice pe termen lung. Se așteaptă ca aceste efecte să se materializeze în principal prin reducerea incertitudinii și a costurilor (reale și percepute) pe care le suportă societățile care își desfășoară activitatea în mai multe jurisdicții. În cele din urmă, acest lucru se va traduce prin creșterea investițiilor transfrontaliere în UE, atât ca urmare a extinderii societăților multinaționale europene și străine, cât și a realizării de noi investiții în alte state membre de către societățile pur-naționale. În mod similar, în măsura în care peisajul actual fragmentat al sistemelor de impozit pe profit acționează ca un obstacol în calea intrării pe piețele internaționale, întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile) ar putea fi deosebit de avantajate de condițiile egale de concurență create de reformele în curs de evaluare. Este posibil ca eliminarea costurilor suplimentare de conformare cu legislația asociate obligației de a respecta diferitele norme fiscale din Uniune și introducerea principiului „ghișeului unic” în administrația fiscală să contribuie la îmbunătățirea capacității IMM-urilor de a se extinde transfrontalier.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Intervenția politică propusă va avea efecte asupra unui anumit număr de variabile care trebuie monitorizate. La nivel microeconomic, trebuie evaluate efectele opțiunilor de politică asupra costurilor societăților legate de respectarea normelor fiscale și asupra comportamentului investițional al acestora în afara granițelor naționale. Pentru depășirea dificultăților bine-cunoscute întâmpinate pentru obținerea unor estimări fiabile ale costurilor reale și percepute de respectare a legislației, trebuie elaborate anchete ad-hoc și trebuie acordată o atenție specială reprezentativității eșantioanelor selecționate. Tendința IMM-urilor de a se dezvolta la nivel internațional poate fi deosebit de revelatoare cu privire la efectele pe termen lung așteptate al opțiunilor de politică. Aceste efecte pot fi evaluate atât prin efectuarea de anchete în sânul societăților relevante, cât și prin analizarea schimbărilor observate în opțiunile de investiții.

La nivel macroeconomic, în conformitate cu obiectivele generale de îmbunătățire a repartizării capitalului productiv în UE, trebuie adunate probe cu privire la fluxurile de investiții străine directe orientate spre UE și între țările din UE.

Evaluarea consecințelor aplicării măsurii legislative ar putea avea loc la cinci ani de la intrarea în vigoare a măsurilor legislative de punere în aplicare a directivei, după care,

Comisia va putea prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport cu privire la funcționarea tehnică a directivei.

Conținutul acestui raport poate varia în funcție de domeniul de aplicare al directivei convenit în final de Consiliu.

Tabelul 1: Clasificarea opțiunilor de politică (1 = opțiunea cea mai bună)

	Opțiunea 1: statu-quo	Opțiunea 2: CCTB opțional	Opțiunea 3: CCTB obligatoriu	Opțiunea 4: CCCTB opțional	Opțiunea 5: CCCTB obligatoriu
Studiul PWC (costuri de respectare a legislației)	2	3		1	
Studiul Deloitte (costuri de respectare a legislației)	3	2		1	
Studiul CORTAX (variabile macroeconomice)	4	3	5	1(2)	2(1)