

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu «Dupla Tributação no Mercado Único»

COM(2011) 712 final

(2012/C 181/08)

Relator: **Vincent FARRUGIA**

Em 11 de novembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Dupla Tributação no Mercado Único

COM(2011) 712 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012

Na 479.^a reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A dupla tributação é um grande obstáculo à realização de atividades transfronteiras, que dificulta o bom funcionamento do mercado único e tem um impacto económico negativo no investimento e no emprego. A dupla tributação desencoraja o investimento e compromete a competitividade, o que afeta negativamente o crescimento económico e o cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

1.2 O CESE tem salientado, através de uma série de pareceres, a importância da eliminação da dupla tributação. Tem apoiado propostas que visam acelerar medidas destinadas a evitar a dupla tributação, reforçar a simplificação administrativa em situações transfronteiras e encorajar um mercado interno onde prevaleça a concorrência leal.

1.3 Considerando estes fatores, o CESE é a favor de iniciativas destinadas à eliminação da dupla tributação, em conformidade com a comunicação da Comissão ⁽¹⁾, promovendo uma interface eficiente entre diferentes regimes fiscais.

1.4 É também de opinião que a eliminação da dupla tributação deve ser efetuada de forma proporcional aos objetivos visados e em respeito da soberania fiscal de cada Estado-Membro.

1.5 O CESE considera igualmente que as questões suscitadas pela dupla tributação têm um impacto desproporcionalmente maior nos cidadãos e nas pequenas e médias empresas (PME), que geralmente não dispõem dos recursos para lidar com tais

problemas. Assim, embora concordando com a comunicação, o CESE sublinha que as propostas destinadas a resolver os problemas da dupla tributação têm de ser coerentes com as medidas relativas à dupla tributação aplicável aos cidadãos e devem conter soluções para as pessoas singulares e as PME.

1.6 Concorda que a criação do fórum da UE sobre a dupla tributação se deve basear nos mesmos princípios que o Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência. Contudo, propõe que o fórum seja considerado um primeiro passo no sentido da criação de um observatório da Comissão Europeia, já recomendado pelo CESE como forma de eliminar os obstáculos às atividades transfronteiras em benefício dos cidadãos ⁽²⁾. Para esse efeito, as funções do observatório poderiam ser alargadas de modo a incluir uma análise continuada à eficácia dos esforços que visam eliminar a dupla tributação em benefício dos cidadãos, das PME e também das grandes empresas.

1.7 O CESE recomenda que o fórum da UE sobre a dupla tributação inclua também uma representação da sociedade civil organizada.

1.8 Apoia igualmente a elaboração de um código de conduta, que proporcionaria uma compreensão e aplicação comuns de conceitos fiscais entre diferentes Estados-Membros, a fim de evitar situações de dupla tributação e reduzir os casos em que as convenções sobre a dupla tributação (CDT) não forem suficientes. Além disso, evitaria também o recurso à arbitragem.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final.

⁽²⁾ Ver o parecer do CESE sobre «Eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras em benefício dos cidadãos da UE» in JO C 318 de 29.10.2011, p. 95.

1.9 O CESE defende que se analise a viabilidade de um mecanismo eficiente de resolução de litígios, mas salienta a importância de assegurar que devem ser envidados esforços no sentido de garantir uma limitação da necessidade de arbitragem.

1.10 É a favor de apurar a amplitude do fenómeno da dupla não tributação e as suas repercussões económicas e sociais, bem como as que poderão potencialmente advir das medidas que visam a sua eliminação.

1.11 Por fim, o CESE salienta que todas as propostas devem ser submetidas a avaliações exaustivas do ponto de vista social e económico e que essas avaliações devem incluir um estudo do impacto em cada Estado-Membro.

2. Conteúdo e contexto da proposta

2.1 A dupla tributação leva à incerteza jurídica, o que representa um obstáculo à realização de atividades económicas, tanto para os cidadãos como para as empresas. Como consequência, verifica-se uma maior carga fiscal global e perdas sociais líquidas de bem-estar («*deadweight welfare losses*»), bem como um aumento desnecessário dos encargos administrativos e um impacto negativo no investimento e no funcionamento do mercado único, o que, por sua vez, prejudica a competitividade e o emprego. A consulta da Comissão revelou a gravidade do problema da dupla tributação, uma vez que o montante em causa, em mais de 20 % dos casos declarados para as sociedades contribuintes, é superior a 1 milhão de euros e, em mais de 35 % dos casos de contribuintes individuais, se situa acima dos 100 000 euros.

2.2 A comunicação ⁽³⁾ apresentada pela Comissão destaca a importância de resolver o problema da dupla tributação ⁽⁴⁾ como forma de assegurar a eficácia do mercado único e de garantir que os objetivos definidos na Estratégia Europa 2020 são alcançados.

2.3 A comunicação apela a uma maior coordenação da tributação a fim de garantir um quadro mais sólido para a política económica na área do euro. Tal está definido no Ato para o Mercado Único ⁽⁵⁾, que destaca a importância de eliminar os obstáculos transfronteiras em benefício dos cidadãos da UE e os encargos administrativos fiscais para as empresas. Este último desafio está atualmente a ser abordado na proposta da Comissão relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS) ⁽⁶⁾. A Comissão refere também a necessidade de uma rede eficaz de convenções de dupla tributação entre Estados-Membros e a importância de resolver questões relacionadas com a dupla tributação de heranças.

⁽³⁾ COM(2011) 712 final.

⁽⁴⁾ A dupla tributação é definida como a aplicação de impostos comparáveis em duas (ou mais) jurisdições fiscais relativamente aos mesmos rendimentos ou capitais tributáveis.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final.

2.4 A comunicação centra-se na supressão dos obstáculos associados à dupla tributação, observando que esta questão se torna ainda mais importante numa altura de crise económica. O documento assinala que a eliminação da dupla tributação e da dupla não tributação poderá, numa perspetiva dinâmica, ser uma fonte de receita fiscal para os governos.

2.5 A comunicação reconhece que, embora alguns Estados-Membros já procurem resolver a questão da dupla tributação através de convenções unilaterais, bilaterais ou multilaterais, o Tratado da UE não os obriga a eliminar a dupla tributação.

2.6 A comunicação enumera uma série de domínios já explorados pela Comissão como forma de resolver a dupla tributação, nomeadamente, a Diretiva Sociedades-Mãe e Sociedades Afiliadas, a Diretiva Juros e *Royalties*, a Convenção de Arbitragem, o Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT), a Recomendação relativa aos procedimentos de isenção e redução da taxa de retenção na fonte e a proposta relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS).

2.7 Também refere que estes esforços, embora pertinentes, não são suficientemente eficazes. Como tal, enumera as seguintes soluções possíveis, sem contudo entrar em pormenor relativamente a qualquer uma destas propostas:

— Reforço dos instrumentos já em vigor, em particular a Diretiva Juros e *Royalties*. A Comissão propõe uma reformulação da diretiva a par da comunicação COM(2011) 712, sugerindo reduzir a dupla tributação sobre pagamentos em relação aos quais seja feita a retenção do imposto na fonte. O CESE acaba de adotar um parecer sobre a reformulação da diretiva ⁽⁷⁾.

— Alargamento da cobertura e do âmbito de aplicação das convenções de dupla tributação, fazendo face a situações triangulares e considerando as entidades e os impostos não abrangidos pelas CDT na UE, com uma proposta de incentivar o diálogo entre os Estados-Membros em caso de litígios.

— Medidas que visam uma interpretação e aplicação mais coerentes de disposições das CDT entre os Estados-Membros. Refere-se à potencial criação de um fórum da UE sobre a dupla tributação, que elaborará um código de conduta sobre tributação para resolver litígios resultantes de divergências na interpretação de conceitos incluídos nas CDT aplicáveis entre Estados-Membros.

⁽⁷⁾ Ver parecer CESE JO C 143 de 22.05.2012, p. 46, Parecer sobre a Proposta de diretiva do Conselho relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e *royalties* efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes, COM(2011) 714 final (reformulação).

— Para colmatar a falta de um mecanismo de resolução de litígios globalmente vinculativo, a Comissão propõe uma solução, constante da versão mais recente do artigo 25.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2008), que consiste num procedimento de acordo mútuo combinado com um processo de resolução de litígios vinculativo para todos os casos de dupla tributação não resolvidos.

2.8 Por fim, a comunicação define medidas futuras a adotar, nomeadamente:

- trabalhar no sentido de desenvolver as opções apresentadas na comunicação, em especial a criação de um fórum, a elaboração de um código de conduta e o apuramento da viabilidade de um mecanismo eficiente de resolução de litígios;
- apresentar possíveis soluções para suprimir os obstáculos fiscais em matéria de sucessões transfronteiras na UE, recentemente publicadas pela Comissão ⁽⁸⁾;
- continuar a recorrer ao Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT) recentemente revisto, a fim de resolver problemas de dupla tributação em matéria de preços de transferência;
- apresentar soluções ao longo do ano sobre a dupla tributação transfronteiras de dividendos pagos aos investidores de carteira;
- lançar uma missão para apurar a amplitude da dupla não tributação.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE mostra-se a favor de resolver o problema da dupla tributação, considerado um obstáculo ao investimento e, por conseguinte, à criação de emprego e à atividade económica. Com efeito, o CESE tem salientado, através de uma série de pareceres, a importância da eliminação da dupla tributação. Tem apoiado propostas que visam acelerar medidas destinadas a evitar a dupla tributação, reforçar a simplificação administrativa em situações transfronteiras ⁽⁹⁾ e encorajar um mercado interno onde prevaleça uma concorrência leal ⁽¹⁰⁾.

3.2 O CESE aprovou também os esforços da Comissão que visam eliminar ou, pelo menos, reduzir a dupla ou múltipla tributação jurídica e económica sobre os lucros distribuídos

por sociedades afiliadas no país onde a sociedade-mãe está estabelecida ⁽¹¹⁾. O CESE reafirma-o no seu apoio à proposta de uma MCCCIS para harmonizar os princípios aplicáveis aos impostos sobre as sociedades, observando, porém, que é necessário esclarecer detalhadamente o projeto de diretiva ⁽¹²⁾.

3.3 O CESE destaca igualmente a importância de uma neutralidade nas receitas de cada país decorrentes da aplicação da MCCCIS e sublinha que a sua adoção não deve tornar a Europa menos flexível nem menos competitiva no que toca a atrair investimento estrangeiro direto. Estas questões devem ser apoiadas por avaliações do impacto sempre que for pertinente.

3.4 O CESE recomenda que estes objetivos sejam alcançados, em primeiro lugar, através de uma coordenação reforçada e de uma maior eficácia das interfaces entre as jurisdições fiscais nacionais, incluindo uma melhor comunicação entre as próprias autoridades fiscais e entre estas e os contribuintes. Os progressos alcançados nestes aspetos devem ser proporcionais aos objetivos visados e não devem afetar a soberania das diferentes jurisdições fiscais nacionais. Estas considerações estão em linha com a comunicação da Comissão sobre o tema «Coordenar os sistemas de fiscalidade direta dos Estados-Membros no mercado interno» ⁽¹³⁾.

3.5 Por conseguinte, o CESE mostra-se a favor das tentativas de reforçar os instrumentos existentes e dos esforços adicionais destinados a eliminar a dupla tributação, conforme descritos na comunicação, a fim de assegurar uma interface eficiente entre diferentes regimes fiscais e garantir que a carga fiscal recaia sobre os agentes económicos uma única vez e da forma que eles esperam.

3.6 O CESE salienta ainda que, embora a eliminação da dupla tributação seja um requisito essencial para garantir a eficácia do mercado interno, todas as propostas devem centrar-se em eliminar eficazmente as barreiras fiscais e garantir a eficácia das CDT dentro dos limites da base jurídica disponível no Tratado sobre o Funcionamento da UE. Com efeito, os esforços destinados a eliminar a dupla tributação devem ser efetuados de forma a respeitar a soberania fiscal de cada Estado-Membro.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE salienta que as questões suscitadas pela dupla tributação têm um forte impacto nos cidadãos e nas pequenas e médias empresas. Enquanto as grandes empresas dispõem, geralmente, de recursos financeiros e humanos para resolver os problemas da dupla tributação e os litígios associados,

⁽⁸⁾ Recomendação da Comissão, de 15 de dezembro de 2011, relativa a medidas para evitar a dupla tributação das sucessões (2011/856/UE).

⁽⁹⁾ Ver nota 2.

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação direta das empresas», JO C 241 de 7.10.2002, p. 75.

⁽¹¹⁾ Ver o parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 90/435/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes», JO C 32 de 5.2.2004, p. 118.

⁽¹²⁾ Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (MCCCIS), JO C 24 de 28.1.2012, p. 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final.

as pessoas singulares e as PME não dispõem de tais recursos, faltando-lhes muitas vezes a necessária informação e conhecimento das práticas jurídicas e administrativas⁽¹⁴⁾. O imposto sucessório traz aos cidadãos problemas específicos relacionados com a dupla tributação. A comunicação apresentada pela Comunicação foca a eliminação da dupla tributação para as empresas, em especial as grandes empresas, mas poderia ir mais além, abordando os problemas específicos que os cidadãos e as PME enfrentam.

4.2 O CESE reconhece a eficácia do Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT) ao tentar resolver a questão da dupla tributação de preços de transferência e está convicto de que o fórum da UE sobre a dupla tributação funcionará de modo semelhante. O FCPT funciona de acordo com as orientações da OCDE em matéria de preços de transferência e, com base em consensos, propõe à Comissão soluções não legislativas para problemas práticos decorrentes das práticas de preços de transferência na UE. Conseguiu concretizar uma série de ações, nomeadamente um código de conduta sobre documentação de preços de transferência para empresas associadas na UE, orientações para acordos prévios em matéria de preços de transferência, bem como orientações sobre serviços intra-grupo de baixo valor acrescentado. A eficácia deste fórum deve-se, em parte, à grande representação de Estados-Membros e empresas no mesmo.

4.3 O CESE espera, pois, que a criação de um fórum da UE sobre a dupla tributação se baseie também no mesmo princípio, garantindo uma representação eficaz de todas as partes envolvidas, incluindo a sociedade civil organizada.

4.4 O CESE apoia a criação de um fórum da UE sobre a dupla tributação, mas assinala que a comunicação apresenta poucas informações detalhadas sobre as suas funções. Propõe que este fórum seja considerado um primeiro passo e antecessor de um observatório. A transição de um fórum para observatório está em harmonia com as recomendações que o CESE formulou sobre a eliminação de obstáculos transfronteiras, tendo referido a criação de um observatório da UE, cujos objetivos seriam proporcionar, numa base contínua, uma compreensão aprofundada e prática das barreiras fiscais existentes, incluindo a dupla tributação, e da sua evolução⁽¹⁵⁾.

4.5 As funções do observatório de fiscalidade, sob a égide da Comissão Europeia, poderiam ser alargadas de modo a incluir uma análise das barreiras fiscais para as PME e as grandes empresas, bem como uma análise sobre a eficácia continuada dos esforços que visam suprimir a dupla tributação. Para este efeito, o observatório poderia desempenhar um papel importante, alargando a cobertura e o âmbito das CDT, bem como

procurando formas de fazer face a situações triangulares e encorajando os governos a evitar a dupla tributação sem perder a soberania fiscal.

4.6 O CESE apoia igualmente a elaboração de um código de conduta que defina os princípios com os quais os governos possam concordar *a priori*. O código de conduta permitirá uma compreensão comum dos conceitos incluídos nas CDT aplicáveis entre os Estados-Membros, que conduzem muitas vezes a problemas de interpretação e litígios.

4.7 Contudo, o CESE é de opinião que o código de conduta só pode ser considerado eficaz na prática se funcionar através de pressão exercida pelos pares, pois os Estados-Membros agirão por receio das implicações associadas à exposição pública dos incumpridores.

4.8 É igualmente a favor de uma análise da viabilidade de um mecanismo eficiente de resolução de litígios, a fim de determinar as melhores formas para eliminar a dupla tributação. Reconhece que a definição dos procedimentos de assistência mútua em que os países se reúnem para resolver problemas demora muito tempo e que é possível melhorar a Convenção de Arbitragem, que também se caracteriza por um processo demorado. Isto gera, por sua vez, custos excessivos e incerteza para a atividade empresarial.

4.9 No entanto, o CESE salienta que devem ser envidados esforços no sentido de garantir que a necessidade de arbitragem é limitada e opina que, como tal, a tónica deve ser colocada na elaboração de um código de conduta, conforme definido na comunicação, e na elaboração de orientações claras e transparentes, que seriam o primeiro recurso efetivo na resolução de litígios.

4.10 O fórum da UE sobre a dupla tributação tem um importante papel a desempenhar a este respeito, encorajando as convenções fiscais, que proporcionam um procedimento de acordo mútuo combinado com um processo de resolução de litígios vinculativo para todos os casos de dupla tributação não resolvidos.

4.11 O CESE concorda com a proposta da Comissão de apurar a amplitude do fenómeno da dupla não tributação. Recomenda também uma análise das suas repercussões económicas e sociais, bem como as que poderão potencialmente advir das medidas que visam a sua eliminação.

4.12 Reitera a importância de uma avaliação exaustiva do ponto de vista social e económico, a fim de determinar até que ponto a adoção de qualquer uma das propostas apresentadas na comunicação poderá resultar em consequências negativas

⁽¹⁴⁾ De acordo com o relatório sumário da Comissão relativo ao processo de consulta sobre as convenções de dupla tributação, 69 % dos cidadãos que se depararam com problemas de dupla tributação procurou soluções para eliminar essa dupla tributação, ao passo que essa percentagem foi de 89 % no caso das empresas.

⁽¹⁵⁾ Ver nota 2.

em termos económicos e sociais ⁽¹⁶⁾. Uma tal avaliação deve ser exaustiva e incluir todos os Estados-Membros afetados pelas propostas.

4.13 Em suma, o CESE aguarda com expectativa que a Comissão estude e apresente propostas adicionais relativas à dupla tributação, designadamente:

— recomendações relativas ao imposto sucessório transfronteiras, recentemente publicadas pela Comissão;

— soluções sobre a dupla tributação transfronteiras de dividendos pagos aos investidores de carteira;

— informações adicionais sobre a criação do fórum, o código de conduta e a viabilidade de um mecanismo de resolução de litígios vinculativo;

— uma avaliação do alcance e das implicações da dupla não tributação.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Ver nota 12.