



C/2024/2103

26.3.2024

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Conselho que cria um sistema de tributação da sede social para as micro, pequenas e médias empresas, e que altera a Diretiva 2011/16/UE**

[COM(2023) 528 final — 2023/0320 (CNS)]

(C/2024/2103)

Relatora: **Katrīna ZARIŅA**

Consulta	Conselho da União Europeia, 10.11.2023
Base jurídica	Artigos 115.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	18.12.2023
Adoção em plenária	17.1.2024
Reunião plenária n.º	584
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	222/0/4

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia a proposta da Comissão Europeia relativa à criação de um sistema de tributação da sede social para as micro, pequenas e médias empresas (MPME) e os seus objetivos, uma vez que são consentâneos com o apoio às MPME, a simplificação das suas atividades transfronteiras e a redução dos obstáculos administrativos e financeiros, aumentando a competitividade global dessas empresas.

1.2 O CESE assinala que a adoção da proposta relativa ao sistema de tributação da sede social proporcionará um elevado valor acrescentado às empresas, aos trabalhadores e aos Estados-Membros. As PME na UE28 representam atualmente a quase totalidade das empresas do setor empresarial não financeiro (99,8 %), dois terços do emprego total (66,6 %) e um pouco menos de três quintos (56,8 %) do valor acrescentado gerado pelo setor empresarial não financeiro <sup>(1)</sup>. A redução dos encargos administrativos para as MPME trará mais vantagens competitivas às suas operações diárias.

1.3 O CESE insta a que se evitem atrasos na adoção da proposta da Comissão relativa ao sistema de tributação da sede social, a fim de reforçar o crescimento das MPME e promover condições de concorrência equitativas para a participação das MPME com operações transfronteiras no mercado interno, contribuindo assim para o crescimento do produto interno bruto (PIB) e do emprego a longo prazo.

1.4 A proposta visa reduzir os custos de conformidade relacionados com a tributação do rendimento das sociedades imputados às MPME que já exercem atividades transfronteiras através de estabelecimentos estáveis. O CESE concorda com a análise da Comissão segundo a qual a introdução do sistema de tributação da sede social reduzirá os custos de conformidade para as empresas que já operam a nível internacional, diminuindo os obstáculos e, eventualmente, reduzindo os custos de conformidade fiscal. A proposta poderá também incentivar outras MPME a iniciar operações transfronteiras.

1.5 A proposta também pretende reduzir os encargos administrativos e financeiros para as MPME no que toca às regulamentações fiscais nacionais. A este respeito, o CESE apela para uma avaliação regular dos procedimentos nacionais de cálculo e de pagamento de impostos, a fim de reduzir os encargos regulamentares e aumentar a competitividade global das empresas.

<sup>(1)</sup> «Tax compliance costs for SMEs» [Custos de conformidade fiscal para as PME] — Serviço das Publicações da União Europeia (europa.eu).

1.6 De momento, o CESE concorda com a abordagem da Comissão que limita o âmbito de aplicação da proposta de criação de um sistema de tributação da sede social às MPME autónomas que operam além-fronteiras num ou mais Estados-Membros exclusivamente através de estabelecimentos estáveis. Ao mesmo tempo, o CESE observa que, ao realizar a avaliação *ex post* da eficácia do sistema de tributação da sede social para as MPME cinco anos após a entrada em vigor da diretiva, como previsto, a Comissão deve ponderar e avaliar a possibilidade de alargar o sistema às PME que operam além-fronteiras através de filiais.

1.7 O CESE observa que a Comissão trata as propostas relativas ao sistema de tributação da sede social e à iniciativa Empresas na Europa: Quadro para a Tributação das Receitas (BEFIT) como complementares, uma vez que esta última se destina principalmente a grandes grupos que operam em toda a UE e será facultativa para grupos de PME com filiais noutros Estados-Membros que adotem contas consolidadas.

1.8 Simultaneamente, o CESE observa que a natureza facultativa tanto da proposta relativa ao sistema de tributação da sede social para as PME em geral, como da proposta relativa à iniciativa BEFIT no que diz respeito aos grupos de PME com contas consolidadas criará diferentes quadros jurídicos em toda a UE para empresas em situações potencialmente comparáveis. Por conseguinte, o CESE incentiva a Comissão a acompanhar a evolução das novas regras de tributação da sede social e as suas implicações a este respeito, uma vez que a coexistência de diferentes quadros jurídicos aplicáveis a intervenientes comparáveis é suscetível de gerar fragmentação e discrepâncias, podendo prejudicar a consolidação do mercado interno.

1.9 O CESE entende que o sistema de tributação da sede social aumentará e melhorará a cooperação entre as autoridades fiscais nos Estados-Membros, que é fundamental para uma aplicação bem-sucedida e significativa do sistema de tributação da sede social proposto e para a consecução dos objetivos definidos.

1.10 O CESE está convicto de que o calendário proposto para a transposição da diretiva é suficiente para ajustar os sistemas informáticos das autoridades fiscais dos Estados-Membros e assegurar o intercâmbio fluido de dados entre os Estados-Membros em fases posteriores, o que os incentivará a tomar rapidamente medidas a este respeito.

1.11 O CESE insta a Comissão a trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros e as organizações que representam as MPME após a adoção da proposta, a fim de sensibilizar as MPME para o mecanismo de tributação da sede social disponível, que permitirá alcançar melhor os objetivos de redução dos encargos regulamentares, aumento da atividade transfronteiras e pleno aproveitamento das vantagens do mercado único. As partes pertinentes deverão também disponibilizar recursos para assegurar formação e apoio metodológico às MPME para a elaboração da «declaração fiscal baseada nas regras de tributação da sede social».

## 2. Contexto

2.1 Em setembro de 2023, a Comissão publicou o pacote de medidas de apoio às PME, que inclui uma proposta de regulamento relativo aos atrasos de pagamento, uma proposta de diretiva relativa à simplificação fiscal para as PME — que estabelece um serviço fiscal central — e um conjunto de medidas para melhorar o desempenho das PME, com ênfase no aperfeiçoamento do Programa Legislar Melhor, no aumento do acesso ao financiamento, na melhoria das competências dos trabalhadores e noutros mecanismos de apoio.

2.2 A proposta da Comissão relativa à criação de um sistema de tributação da sede social para as micro, pequenas e médias empresas prevê regras simplificadas a favor das PME autónomas que operam além-fronteiras na UE no que diz respeito aos seus estabelecimentos estáveis<sup>(2)</sup> situados noutros Estados-Membros.

2.3 As PME na UE28 representam atualmente a quase totalidade das empresas do setor empresarial não financeiro (99,8 %), dois terços do emprego total (66,6 %) e um pouco menos de três quintos (56,8 %) do valor acrescentado gerado pelo setor empresarial não financeiro<sup>(3)</sup>.

---

(2) Entende-se por «estabelecimento estável» qualquer instalação fixa situada noutro Estado-Membro, tal como definida na convenção bilateral para evitar a dupla tributação pertinente ou, na sua ausência, no direito nacional.

(3) «Tax compliance costs for SMEs» [Custos de conformidade fiscal para as PME] — Serviço das Publicações da União Europeia (europa.eu).

2.4 O âmbito de aplicação da proposta da Comissão limita-se às PME autónomas<sup>(4)</sup> que operam além-fronteiras exclusivamente através de estabelecimentos estáveis num ou mais Estados-Membros, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 2.º da proposta de diretiva<sup>(5)</sup>. Em contrapartida, a proposta da Comissão Europeia não inclui as filiais, que não poderão tirar partido das vantagens do sistema de tributação da sede social.

2.5 Na prática, as PME elegíveis poderão calcular os resultados tributáveis dos seus estabelecimentos estáveis com base apenas nas regras de tributação do Estado-Membro da sua sede, ao passo que as taxas de imposto aplicáveis continuarão a ser as dos Estados-Membros onde os estabelecimentos estáveis estão localizados.

2.6 As medidas de simplificação introduzidas pela proposta relativa à tributação da sede social e as suas eventuais renovações ao longo do tempo são estritamente limitadas por requisitos de elegibilidade específicos<sup>(6)</sup> destinados a evitar o risco de evasão às regras de tributação.

2.7 A opção prevista na proposta relativa ao sistema de tributação da sede social terá uma duração de cinco anos (artigo 7.º), a menos que a sede mude, entretanto, de residência ou o volume de negócios conjunto dos estabelecimentos estáveis atinja, pelo menos, o triplo do volume de negócios da sede social (artigo 8.º), caso em que as regras do sistema de tributação da sede social deixarão de ser aplicáveis.

2.8 No final de cada período de cinco anos, as PME terão o direito de renovar a sua opção por mais cinco anos, sem limites, desde que continuem a cumprir os requisitos de elegibilidade estabelecidos na proposta da Comissão (artigo 9.º). Se uma PME autónoma decidir criar uma filial, ou o volume de negócios conjunto dos seus estabelecimentos estáveis atingir, pelo menos, o dobro do volume de negócios da sede, ou se deixar de cumprir os requisitos para ser considerada uma PME, não pode renovar as regras do sistema de tributação da sede social no termo do período de cinco anos (artigo 10.º).

2.9 Do ponto de vista organizacional, um balcão único permitirá às PME interagir apenas com a administração fiscal do Estado-Membro da sua sede social, tanto para o procedimento de participação como para as obrigações de declaração e o pagamento de impostos.

2.10 Mais especificamente, a «entidade declarante» para todos os estabelecimentos estáveis será a sede social da PME. Por conseguinte, as PME apresentarão uma única declaração de imposto à administração fiscal da sua sede social («autoridade competente para a declaração») (artigo 11.º). Essa administração fiscal aplicará as taxas aplicáveis no(s) Estado(s)-Membro(s) em que a PME mantém estabelecimento estável e, posteriormente, transferirá as receitas fiscais daí resultantes para cada um desses Estados-Membros (artigo 12.º).

2.11 A proposta prevê um intercâmbio de informações atempado e simplificado entre as várias autoridades fiscais nacionais competentes, incluindo auditorias conjuntas, nomeadamente através do quadro existente estabelecido pela Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (artigo 13.º).

(4) Para definir as PME abrangidas, a proposta de diretiva remete para a Diretiva 2013/34/UE relativa às demonstrações financeiras anuais, às demonstrações financeiras consolidadas e aos relatórios conexos de certas formas de empresas. De acordo com as definições de PME constantes dessa diretiva, uma empresa só será abrangida se, à data do balanço, não exceder os limites de pelo menos dois dos três critérios seguintes: total do balanço de 20 milhões de euros, volume de negócios líquido de 40 milhões de euros e/ou um número médio de 250 empregados durante o período.

(5) Nos termos do artigo 2.º, a diretiva proposta «é aplicável às PME que preenchem os seguintes critérios:

- (a) Estão constituídas ao abrigo do direito de um Estado-Membro e assumem uma das formas enumeradas nos anexos I e II;
- (b) São residentes para efeitos fiscais num Estado-Membro em conformidade com a legislação fiscal desse Estado-Membro, incluindo as convenções bilaterais por este celebradas para evitar a dupla tributação;
- (c) Estão sujeitas, diretamente ou ao nível dos seus proprietários, a um imposto sobre os lucros enumerado nos anexos III e IV, ou a qualquer outro imposto com características semelhantes;
- (d) Correspondem à definição de micro, pequenas e médias empresas (PME) na aceção da Diretiva 2013/34/UE;
- (e) Operam noutros Estados-Membros exclusivamente através de um ou mais estabelecimentos estáveis;
- (f) Não fazem parte de um grupo consolidado para efeitos de contabilidade financeira nos termos da Diretiva 2013/34/UE e constituem uma empresa autónoma que preenche uma das seguintes condições:
  - não é uma empresa associada na aceção do artigo 2.º, ponto 13, da Diretiva 2013/34/UE,
  - não é uma empresa associada na aceção do artigo 3.º, n.º 3, da Recomendação 2003/361/CE da Comissão.

(6) A sede pode optar por aplicar as regras de tributação da sede social em relação ao(s) seu(s) estabelecimento(s) estável(is) noutros Estados-Membros se cumprir os seguintes requisitos:

- (a) O volume de negócios conjunto dos seus estabelecimentos estáveis não excedeu, nos dois últimos exercícios fiscais, um montante igual ao dobro do volume de negócios gerado pela sede;
- (b) Foi residente para efeitos fiscais no Estado-Membro da sede social durante os dois últimos exercícios fiscais;
- (c) Preencheu as condições estabelecidas no artigo 2.º, n.º 1, alínea d), nos dois últimos exercícios fiscais.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia a proposta da Comissão e os seus objetivos, uma vez que são consentâneos com o apoio às MPME, a simplificação das suas atividades transfronteiras e a redução dos obstáculos administrativos e financeiros, aumentando a competitividade global dessas empresas. O CESE já salientou em vários pareceres anteriores a importância de reduzir os custos de conformidade para as MPME, tal como se propõe fazer a proposta relativa ao sistema de tributação da sede social.

3.2 O CESE observa que, de acordo com as estimativas da Comissão, as PME consagram cerca de 2,5 % do seu volume de negócios ao cumprimento das suas obrigações fiscais, enquanto as grandes empresas consagram 0,7 %, uma vez que é proporcionalmente mais difícil para as PME lidar com diferentes conjuntos de regras fiscais nos Estados-Membros. Por conseguinte, o CESE insta à rápida aprovação da proposta relativa ao sistema de tributação da sede social para ajudar as MPME a reduzir o ónus dos custos de conformidade e a consequente desvantagem concorrencial das pequenas empresas e, em especial, das microempresas em relação às grandes empresas.

3.3 Simultaneamente, o CESE gostaria de incentivar os Estados-Membros a avaliarem regularmente os procedimentos de cálculo e pagamento de impostos e a introduzirem as melhorias necessárias para reduzir os encargos administrativos e financeiros das empresas. O CESE observa que existem diferenças entre os Estados-Membros no que diz respeito à duração (em tempo despendido) do cálculo e do pagamento dos impostos. A proposta relativa ao sistema de tributação da sede social poderá ter um impacto positivo na harmonização dos procedimentos fiscais e na digitalização.

3.4 O CESE concorda com a Comissão quanto ao facto de uma diretiva da UE ser mais adequada do que múltiplas iniciativas legislativas nacionais para simplificar a tributação das MPME com atividades transfronteiras e aliviar os custos de conformidade conexos. Esses problemas são comuns a todos os Estados-Membros e não podem ser resolvidos de forma eficaz através de várias ações nacionais, que resultariam em fragmentação e discrepâncias. Neste aspeto, a proposta da Comissão está em plena conformidade com o princípio da subsidiariedade e parece ser capaz de simplificar o quadro regulamentar a favor das MPME.

3.5 A proposta da Comissão respeita igualmente o princípio da proporcionalidade, uma vez que não excede o necessário para facilitar as atividades transfronteiras das MPME, contribuindo assim para a consolidação do mercado único. A este respeito, importa salientar que as medidas propostas apenas dizem respeito ao cálculo dos resultados tributáveis dos estabelecimentos estáveis, sem harmonizar as regras de tributação nos Estados-Membros, que continuarão a aplicar as suas próprias bases de tributação e taxas de imposto.

### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE considera que as disposições em matéria de elegibilidade e cessação previstas nos artigos 4.º e 8.º da proposta de diretiva são adequadas para desencorajar potenciais práticas de planeamento fiscal destinadas a transferir estratégica e deliberadamente a sede social para um país com impostos (mais) baixos.

4.2 O CESE concorda que o período de cinco anos estabelecido para a primeira opção no âmbito do sistema de tributação da sede social e para as suas eventuais renovações ao longo do tempo se afigura razoável, uma vez que conferirá estabilidade e eficácia às novas regras, evitando o planeamento fiscal e possibilitando uma avaliação da evolução e do crescimento de uma determinada empresa ao longo do tempo, a fim de permitir que as MPME escolham as opções de tributação mais adequadas.

4.3 O CESE considera que a proposta relativa ao sistema de tributação da sede social garantirá valor acrescentado a longo prazo para os Estados-Membros, ao contrário do aumento a curto prazo dos custos de ajustamento para atualizar os sistemas informáticos das autoridades fiscais. Já existem sistemas para a troca de informações entre as autoridades fiscais, como o instituído pela Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, que são amplamente utilizados. O CESE está convicto de que, para aplicar com êxito a proposta, é necessária uma boa cooperação entre as autoridades fiscais.

4.4 O CESE concorda igualmente com a Comissão quanto ao impacto positivo esperado do potencial aumento da matéria coletável, do crescimento do PIB e do emprego nos Estados-Membros após a aplicação de um sistema de tributação da sede social otimizado para as MPME.

4.5 No entanto, o CESE considera que a recolha de dados mais específicos no âmbito da avaliação de impacto realizada pela Comissão teria certamente melhorado a proposta ao identificar melhor os aspetos quantitativos dos benefícios esperados.

4.6 O CESE incentiva a Comissão a avaliar cuidadosamente a aplicação da diretiva cinco anos após a sua entrada em vigor, ponderando eventuais adaptações, se o considerar adequado, tal como previsto no artigo 19.º da proposta de diretiva. A colaboração dos Estados-Membros na prestação de informações úteis é fundamental neste contexto.

4.7 O acompanhamento constante, proposto pela Comissão, da eficácia e eficiência da proposta relativa ao sistema de tributação da sede social será certamente útil. Todos os parâmetros de avaliação a considerar definidos pela Comissão parecem pertinentes (7). O CESE recomenda que se preste especial atenção aos custos de conformidade para as MPME que optam por participar no regime de tributação da sede social em relação i) ao seu volume de negócios e ii) a MPME comparáveis que não aplicam a simplificação proposta. Estes aspetos serão fundamentais para compreender os benefícios reais para as MPME em termos de simplificação e para avaliar a utilidade do novo quadro do sistema de tributação da sede social para outras empresas elegíveis.

4.8 O CESE propõe que, ao realizar a avaliação *ex post* da eficácia do sistema de tributação da sede social para as MPME cinco anos após a entrada em vigor da diretiva, como previsto, a Comissão pondere e avalie a possibilidade de alargar o sistema às PME que operam além-fronteiras através de filiais.

4.9 O CESE observa que a Comissão trata as propostas relativas ao sistema de tributação da sede social e à iniciativa BEFIT como complementares, uma vez que a iniciativa BEFIT se destina principalmente a grandes grupos que operam em toda a UE e será facultativa para grupos de PME com filiais noutros Estados-Membros que adotem contas consolidadas. Segundo a Comissão, a proposta relativa à tributação da sede social simplifica as regras aplicáveis às PME durante a fase inicial da expansão, mas, se as PME conseguirem crescer e expandir-se, poderão ficar excluídas do âmbito de aplicação das regras de tributação da sede social, podendo então optar por participar na iniciativa BEFIT.

4.10 O CESE observa que a natureza facultativa tanto da proposta relativa à tributação da sede social como da proposta relativa à iniciativa BEFIT no que diz respeito aos grupos de PME com contas consolidadas resultará em diferentes regras fiscais para empresas que, de outro modo, se encontrariam em situações comparáveis tanto na UE como nos Estados-Membros, e incentiva a Comissão a acompanhar a evolução das novas regras de tributação da sede social e as suas implicações a este respeito. A coexistência de diferentes quadros jurídicos aplicáveis a intervenientes comparáveis é, de facto, suscetível de gerar fragmentação e discrepâncias, o que pode prejudicar a consolidação do mercado interno.

4.11 O CESE sublinha a importância de tomar medidas adequadas para promover e dar a conhecer às PME de todos os Estados-Membros o valor acrescentado da proposta legislativa relativa ao sistema de tributação da sede social em termos de simplificação e de redução dos custos de conformidade para as MPME que operam além-fronteiras, uma vez que várias empresas podem não conhecer ou não compreender claramente os benefícios reais de uma iniciativa deste tipo. Desta forma, a possibilidade de optar por medidas do sistema de tributação da sede social poderá tornar-se mais generalizada e acessível, reduzindo o risco de distorção da concorrência e aumentando as possibilidades de aprofundamento do mercado único.

4.12 O CESE insta a Comissão a trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros e as organizações que representam as PME após a adoção da proposta, a fim de sensibilizar as MPME para o mecanismo de tributação da sede social disponível e, dessa forma, reforçar a sua utilização e os seus benefícios em toda a UE. As partes pertinentes deverão também disponibilizar recursos para assegurar formação e apoio metodológico às MPME para a elaboração da «declaração fiscal baseada nas regras de tributação da sede social», incluindo apoio para aumentar a literacia digital das MPME.

Bruxelas, 17 de janeiro de 2024.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Oliver RÖPKE

---

(7) Artigo 19.º, n.º 2: «Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão as informações pertinentes para a avaliação da diretiva, em conformidade com o n.º 3, incluindo dados agregados relativos ao número de PME elegíveis comparativamente às PME que optaram por participar no sistema, ao seu volume de negócios e aos seus custos de conformidade relativamente ao volume de negócios; dados sobre o número de PME que se expandiram além-fronteiras através da criação de um estabelecimento estável e o número de PME que deixaram de ser elegíveis devido à criação de uma filial, ou os custos de conformidade para as PME que aplicam a opção.»