



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 5 May 2011

9788/11

**Interinstitutional File:
2011/0058 (CNS)**

**FISC 46
INST 234
PARLNAT 136**

COVER NOTE

from: The President of the Assembly of the Republic of Portugal
date of receipt: 29 April 2011
to: The President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax
Base (CCCTB)
[doc. 7263/11 FISC 23 - COM(2011) 121 final]
- *Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and
Proportionality*

Delegations will find attached the abovementioned opinion.

Encl.

¹ This opinion is available in English on the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>

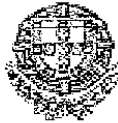


ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

sobre COM (2011) 121

Proposta de
DIRECTIVA DO CONSELHO
relativa a uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as
sociedades
(MCCCIS)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

I – Nota preliminar

No cumprimento do estabelecido na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus vem no âmbito da proposta de Directiva do Parlamento Europeu Conselho tecer as seguintes considerações:

II – Da análise da Proposta

1. CONTEXTO

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 transfronteiriças 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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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 respeitante a 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 transfronteiriças 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. ENQUADRAMENTO DA PROPOSTA

A matéria colectável comum consolidada (MCCCIS) visa lutar contra alguns dos principais entraves fiscais ao crescimento do mercado único. Na ausência de regras relativas a uma matéria colectável comum, a interacção entre sistemas fiscais nacionais conduz



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

frequentemente à sobretributação e à dupla tributação, a encargos administrativos pesados e a elevados custos de cumprimento das obrigações fiscais para as empresas.

Esta situação desencoraja o investimento na UE e, como resultado, é contrária às prioridades fixadas na «Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo».

A MCCCIS é uma iniciativa importante para a supressão dos obstáculos à realização do mercado único, tendo sido considerada no Inquérito Anual sobre o Crescimento, como uma iniciativa favorecedora do crescimento que deve centrar-se em incentivar a criação e o crescimento do emprego.

A abordagem comum proposta assegura a coerência dos sistemas fiscais nacionais, mas não harmoniza as taxas dos impostos. A concorrência leal no âmbito das taxas dos impostos deve ser encorajada. As diferenças nas taxas permitem um certo grau de concorrência fiscal que deve ser mantido no mercado interno e a concorrência leal fiscal, baseada nas taxas, oferece maior transparência, podendo os Estados-Membros considerar não só a sua competitividade no mercado como as suas necessidades orçamentais ao determinarem as respectivas taxas de tributação.

A MCCCIS é compatível com o repensar dos sistemas fiscais e a transição para uma tributação mais favorável ao crescimento e à tributação ambiental, conforme preconizado na estratégia Europa 2020. A concepção de uma base comum de apoio à investigação e ao desenvolvimento constituiu um dos principais objectivos da proposta. No âmbito da MCCCIS todas as despesas relativas à investigação e ao desenvolvimento são dedutíveis. Esta abordagem irá funcionar como um incentivo para as empresas que optam pelo sistema para continuarem a investir investigação e no desenvolvimento. Na medida em que haja perdas económicas a compensar numa base transfronteiriça, a consolidação no contexto da MCCCIS tende a reduzir a base comum. No entanto, em geral, a base comum conduziria a uma base média da UE mais ampla do que a actual, principalmente devido à opção escolhida para a depreciação de activos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Actualmente, um dos principais obstáculos do mercado único é o elevado custo do cumprimento das formalidades ligadas aos preços de transferência. Além disso, as formas através das quais os grupos estreitamente integrados tendem a organizar-se indicam claramente que a fixação de preços transacção a transacção com base no princípio da «plena concorrência» pode não ser o método mais adequado para a distribuição dos lucros. A possibilidade de compensação das perdas a um nível transfronteiriço só é possível num número limitado de situações no seio da UE, o que conduz à sobre tributação das sociedades implicadas em actividades transfronteiriças. Além disso, a rede de convenções em matéria de dupla tributação (CDT) não constitui uma solução adequada para eliminar a dupla tributação no mercado único, uma vez que estas convenções se destinam a funcionar num contexto bilateral a nível internacional e não num contexto de estreita integração.

A MCCCIS é um sistema de regras comuns para calcular a matéria colectável das sociedades, com residência fiscal na UE e das sucursais situadas na UE de sociedades de países terceiros. Especificamente, o quadro fiscal comum prevê regras para o cálculo dos resultados fiscais a título individual de cada sociedade (ou sucursal), a consolidação desses resultados quando existirem outros membros do grupo e a repartição da matéria colectável consolidada por cada Estado-Membro elegível.

A MCCCIS estará disponível para as empresas de todas as dimensões. As multinacionais poderiam beneficiar da eliminação de certos obstáculos fiscais no mercado interno e as PME suportariam custos de conformidade menores caso pretendessem expandir-se comercialmente para outro Estado-Membro. Este sistema é facultativo. Nem todas as empresas operam a um nível transfronteiriço, pelo que a MCCCIS não imporá às sociedades que não queiram expandir-se para além do seu território nacional os custos da mudança para um novo sistema fiscal.

A harmonização envolve apenas o cálculo da matéria colectável, não interferindo com as contas financeiras. Portanto, os Estados-Membros manterão as suas regras nacionais em matéria de contabilidade financeira e o sistema MCCCIS irá introduzir regras autónomas para o cálculo da matéria colectável das sociedades. Estas regras não prejudicam a elaboração das contas anuais ou consolidadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Não se pretende alargar a harmonização às taxas. Cada Estado-Membro aplicará a sua própria taxa à parte da matéria colectável dos contribuintes.

No âmbito da MCCCIS, os grupos de empresas serão obrigados a aplicar um conjunto único de regras de tributação em toda a União e a ter como interlocutor uma única administração fiscal («balcão único»). Uma empresa que opte pela MCCCIS deixa de estar sujeita ao imposto sobre as sociedades em relação a todas as matérias regidas por normas comuns. Uma empresa que não se qualifique nem opte pelo sistema previsto pela Directiva MCCCIS continua sujeita ao imposto nacional sobre o rendimento das sociedades, o que pode incluir regimes de incentivos fiscais específicos a favor da investigação e do desenvolvimento.

As empresas que desenvolvam actividades transfronteiriças beneficiarão não só da introdução da compensação de perdas transfronteiriças como da redução dos custos de conformidade em matéria fiscal das sociedades. Permitir a consolidação imediata de lucros e de perdas para o cálculo da matéria colectável a nível da UE representa um passo para a redução da sobretributação em situações transfronteiriças, melhorando as condições de neutralidade fiscal entre as actividades nacionais e transfronteiriças, o que permitirá beneficiar mais das potencialidades do mercado interno. Os cálculos relativos a uma amostra de empresas multinacionais da UE mostram que, em média, cerca de 50 % dos grupos multinacionais não financeiros e 17 % dos financeiros poderão beneficiar de compensação imediata das perdas à escala transfronteiriça.

Um dos grandes benefícios da introdução da MCCCIS será a redução dos custos de conformidade para as empresas. Os inquéritos realizados apontam para uma redução dos custos de conformidade das tarefas fiscais recorrentes de cerca de 7 % no âmbito da MCCCIS. Espera-se que a redução dos custos de conformidade efectivos e presumidos exerça uma influência substancial sobre a capacidade e a vontade das empresas se expandirem além-fronteiras, a médio e longo prazo. A MCCCIS traduzir-se-á em economias substanciais quanto aos prazos de cumprimento e às despesas, no caso de uma sociedade-mãe criar uma nova filial noutra Estado-Membro. Os especialistas fiscais que participaram no estudo estimam que uma grande empresa gasta, em média, mais de 140 000 euros (0,23 % do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

volume de negócios) em despesas fiscais ao abrir uma nova filial noutro Estado-Membro. A MCCCIS reduzirá estes custos para 87 000 euros ou 62%. As poupanças de uma empresa de dimensão média são ainda mais significativas, devendo os custos passar de 128 000 euros (0,55 % do volume de negócios) para 42 000 euros, o que representa uma diminuição de 67%.

A proposta traz vantagens para as sociedades de todos os tamanhos, mas é particularmente relevante como parte do esforço para apoiar e encorajar as PME a beneficiar do mercado único, em conformidade com a revisão do «Small Business Act» (SBA) para a Europa. A MCCCIS contribui nomeadamente para reduzir os obstáculos fiscais e os encargos administrativos, permitindo que as PME expandam as suas actividades em toda a UE de uma forma mais simples e mais barata. Com a MCCCIS, as PME que operam além fronteiras e que tenham optado pelo sistema só terão de calcular a respectiva matéria colectável segundo um único conjunto de regras fiscais. A MCCCIS complementa a Sociedade Privada Europeia (SPE), que continua ainda a ser debatida ao nível do Conselho. Um quadro comum para calcular a matéria colectável das sociedades na UE seria particularmente útil para as SPE que desenvolvem a sua actividade nos Estados-Membros.

A presente proposta não se pretende ter qualquer tipo de efeito sobre as receitas fiscais e o seu impacto sobre a distribuição das matérias colectáveis entre os Estados-Membros foi analisado. De facto, o impacto nas receitas dos Estados-Membros dependerá, em última análise, das opções políticas nacionais em relação a eventuais adaptações da diversidade dos instrumentos fiscais ou taxas aplicadas. A este respeito, é difícil prever o impacto exacto sobre cada um dos Estados-Membros. Neste contexto, como excepção ao princípio geral, se o resultado da repartição da matéria colectável entre Estados-Membros não representar devidamente o âmbito da actividade empresarial, uma cláusula de salvaguarda prevê a utilização de um método alternativo. Além disso, a directiva inclui uma cláusula de revisão do impacto após cinco anos após a entrada em vigor da directiva.

Para os Estados-Membros, a introdução de um sistema facultativo, traduzir-se-á obviamente na gestão pela administração fiscal de dois regimes fiscais distintos (a MCCCIS e o imposto sobre o rendimento das sociedades nacional). Mas tal é compensado pelo facto de a MCCCIS



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

significar menos oportunidades de planeamento fiscal pelas sociedades que utilizam preços de transferência ou uma menor de inadequação dos sistemas fiscais dos Estados-Membros.

Haverá menos litígios a submeter ao Tribunal de Justiça Europeu ou a serem dirimidos no âmbito do procedimento de acordo mútuo nas convenções de dupla tributação.

Com o intuito de auxiliar as administrações fiscais dos Estados-Membros na aplicação da MCCCIS está previsto mobilizar o programa FISCALIS UE para ajudar os Estados-Membros nas tarefas de aplicação e administração da MCCCIS.

A presente proposta inclui um conjunto completo de regras para a tributação das sociedades. Indica quem pode optar, como calcular a matéria colectável e qual é o perímetro e como funciona a consolidação. Além disso, prevê normas anti-abuso, define de que modo a matéria colectável consolidada é partilhada e como a MCCCIS deve ser administrada pelos Estados-Membros segundo uma abordagem de «balcão único».

3. OBJECTIVO DA PROPOSTA

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 transfronteiriço. 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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 mesmo, 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. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

4.1 BASE JURÍDICA

A legislação em matéria de tributação directa é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esta disposição determina que as medidas legislativas de aproximação adoptadas ao abrigo desse artigo revestem a forma jurídica de uma directiva.

4.2 SUBSIDIARIEDADE

Esta proposta respeita o princípio da subsidiariedade.

O sistema da MCCCIS pretende eliminar os obstáculos fiscais, principalmente resultantes da fragmentação da União em 27 sistemas fiscais diferentes, que as empresas têm de enfrentar quando operam no mercado único. Uma acção não coordenada, planeada e executada individualmente por cada Estado-Membro replicaria a actual situação, dado que as sociedades continuariam a ter de lidar com tantas administrações fiscais quantos os Estados-Membros em que tivessem sido sujeitas a imposto.

Se cada Estado-Membro aplicasse o seu próprio sistema, as regras estabelecidas na presente proposta, como a compensação das perdas ao nível transfronteiriço e a isenção da tributação das reestruturações dos grupos, seriam ineficazes e susceptíveis de criar distorções no mercado, nomeadamente a dupla tributação ou a não tributação. Nem as regras nacionais díspares sobre a distribuição dos lucros melhorariam o actual processo - já complexo - de repartição dos lucros entre empresas associadas.

A natureza desta matéria requer uma abordagem comum.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Espera-se que um conjunto único de regras aplicáveis ao cálculo, à consolidação e à partilha das matérias colectáveis de empresas associadas em toda a União venha permitir atenuar as distorções de mercado provocadas pela actual interacção de 27 regimes fiscais nacionais.

Além disso, os elementos constitutivos do sistema, nomeadamente a compensação de perdas ao nível transfronteiriço, a isenção fiscal das transferências de activos intragrupo e a determinação da matéria colectável do grupo através de uma fórmula, só poderão materializar-se sob uma égide comum de regulação. Consequentemente, as regras comuns do procedimento administrativo deveriam ser concebidas de modo a permitir o funcionamento do princípio de um «balcão único».

A presente proposta limita-se a combater os obstáculos fiscais causados pela disparidade dos sistemas nacionais em matéria de cálculo de matéria colectável entre empresas associadas. Os trabalhos realizados a seguir ao estudo sobre a fiscalidade das empresas destacaram que se um quadro comum regulasse o cálculo da matéria colectável das sociedades e a consolidação transfronteiriça poderiam ser obtidos melhores resultados na eliminação desses obstáculos.

Com efeito, essas questões só podem ser consideradas através da elaboração de legislação ao nível da União, dado terem uma natureza essencialmente transfronteiriça. A presente proposta é, por conseguinte, justificada no que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, uma vez que a acção individual dos Estados-Membros não seria suficiente para atingir os resultados pretendidos.

4.3. Proporcionalidade

A presente proposta, dado ser um sistema facultativo, constitui a resposta mais adequada aos problemas considerados. Não obriga as sociedades que não têm a intenção de transferir para o estrangeiro a sua actividade a suportarem os custos administrativos desnecessários relativos à aplicação de regras comuns, se tal não lhes permitir beneficiar de qualquer vantagem real.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Pretende-se que a presente iniciativa crie condições mais favoráveis ao investimento no mercado único, uma vez que, em princípio, os custos do cumprimento das obrigações fiscais deveriam diminuir. Além disso, é provável que as empresas obtenham vantagens consideráveis através da eliminação das formalidades ligadas aos preços de transferência, da possibilidade de transferirem as perdas além das fronteiras nacionais dentro de um mesmo grupo e da isenção fiscal das reorganizações intragrupo. O impacto positivo compensaria os eventuais custos administrativos e financeiros suplementares que as autoridades fiscais nacionais teriam de suportar para aplicar o sistema numa fase inicial.

As medidas estabelecidas na presente proposta são adequadas e necessárias para a realização do objectivo pretendido (ou seja, proporcionais). Abrangem, nomeadamente, a harmonização da matéria colectável do imposto sobre as sociedades, que constitui uma condição prévia para a redução dos obstáculos fiscais identificados e a correcção dos aspectos que distorcem o mercado único. A este respeito, importa igualmente precisar que a presente proposta não implica qualquer harmonização das taxas de tributação (nem a fixação de uma taxa mínima).

Com efeito, a determinação das taxas é considerada uma questão inerente à soberania fiscal dos Estados-Membros devendo, por conseguinte, ser regida através de legislação nacional.

5. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

Na sequência da publicação do estudo sobre a fiscalidade das empresas em 2001, a Comissão levou a cabo um vasto debate público e realizou uma série de consultas.

O passo mais importante neste processo foi a criação de um grupo de trabalho (Grupo de Trabalho MCCCIS), composto de peritos das administrações fiscais de todos os Estados-Membros. O Grupo de Trabalho MCCCIS foi criado em Novembro de 2004 e, até Abril de 2008, reuniu-se 13 vezes em sessões plenárias. Além disso, foram criados seis subgrupos para analisar domínios específicos em maior profundidade e apresentar as suas conclusões ao grupo de trabalho MCCCIS. O papel dos peritos nacionais limitou-se ao fornecimento de assistência técnica e de aconselhamento aos serviços da Comissão. O grupo de trabalho MCCCIS também se reuniu em formato alargado três vezes (ou seja, Dezembro de 2005,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2006 e 2007), de modo a permitir que todos os peritos e todas as partes interessadas de relevo do mundo empresarial, profissional e universitário pudessem exprimir os seus pontos de vista.

Além disso, a Comissão consultou informalmente, numa base bilateral, várias empresas e associações profissionais. Alguns desses grupos de interesse apresentaram oficialmente os seus pontos de vista. Os resultados da investigação académica também foram considerados. Assim, os universitários de renome deram a conhecer à Comissão as suas ideias sobre vários aspectos do sistema.

A Comissão organizou ainda dois eventos em Bruxelas (Abril de 2002) e em Roma (Dezembro de 2003 em conjunto com a Presidência italiana). Em Fevereiro de 2008, teve lugar uma outra conferência, em Viena, co-patrocinada pela Comissão e por uma instituição universitária, em que diversos aspectos de relevo para a MCCCIS foram objecto de análise circunstanciada. Por último, em 20 de Outubro de 2010, a Comissão consultou peritos dos Estados-Membros, do mundo empresarial, grupos de reflexão e universitários sobre determinados aspectos que os seus serviços tinham reanalisado e desenvolvido com maior profundidade desde a última reunião do Grupo de Trabalho MCCCIS, em Abril de 2008.

6. IMPLICAÇÕES ORÇAMENTAIS

A presente proposta de Directiva não tem quaisquer implicações orçamentais para a União Europeia

III – Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

2. A referida proposta de Directiva está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, pois julga-se que pela via legislativa europeia adoptada, os objectivos a que se propõe serão melhor concretizados.

IV - Parecer

Assim, a Comissão dos Assuntos Europeus é de parecer que em relação à proposta de Regulamento supracitada, está concluído o processo de escrutínio previsto pela Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 18 de Abril de 2011

O Deputado Autor do Parecer,



António Gameiro

O Presidente da Comissão,



Vitalino Canas