Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 13 de setembro de 2023
(OR. en)

12951/23
ADD 5

Dossiê interinstitucional:
2023/0320(CNS)

ECOFIN 868
FISC 189

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	13 de setembro de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	SWD(2023) 303 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento 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/EU

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 303 final.

Anexo: SWD(2023) 303 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

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/EU

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} - {SWD(2023) 302 final}

Síntese

Relatório de avaliação de impacto que acompanha a 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

A. Necessidade de agir

Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

Numa altura em que o mercado interno da UE celebra 30 anos de existência, as empresas continuam a confrontar-se com diferentes sistemas nacionais de tributação do rendimento das sociedades. Para além das taxas de imposto e dos incentivos fiscais, cada sistema nacional apresenta características divergentes. A partir do momento em que se expandem e passam a ser tributáveis noutro Estado-Membro, as empresas que exercem as suas atividades na UE são confrontadas com diferentes conjuntos de obrigações fiscais nacionais.

Esta complexidade fiscal tem consequências para as micro, pequenas e médias empresas (PME) que operam ou pretendem operar além-fronteiras no mercado interno. O cumprimento de novas obrigações fiscais acarreta custos fixos e, por conseguinte, cria encargos mais elevados para as PME que dispõem de menos recursos. Tal pode constituir um obstáculo à expansão das atividades das PME no estrangeiro e assume especial importância na fase inicial da expansão, quando as atividades no estrangeiro são ainda acessórias em relação às operações empresariais principais realizadas no Estado de origem. Devido a esta complexidade, quando entram em novos mercados, as PME são confrontadas com condições de concorrência desiguais em relação às empresas transfronteiriças de maior dimensão e às empresas puramente nacionais.

Estas questões revestem-se de particular importância a nível da UE, pois esta dispõe de um mercado interno altamente integrado. Embora, em muitos outros domínios, o direito da UE tenha registado progressos significativos para garantir que as empresas possam operar no mercado interno de acordo com normas comuns, a disparidade de requisitos em matéria de tributação das sociedades continua a ser um obstáculo. Numa economia europeia cada vez mais digitalizada e integrada, em que muitas empresas exercem atividades transfronteiras, o mercado interno não poderá realizar todo o seu potencial se estes problemas não forem resolvidos a nível da UE.

Quais são os resultados esperados?

Os objetivos gerais da iniciativa são: i) garantir o bom funcionamento do mercado interno; e ii) estimular o crescimento e o investimento na UE. Para alcançar esses objetivos gerais, importa atingir os seguintes objetivos específicos: i) reduzir os custos de conformidade fiscal para as PME que tenham uma presença tributável no estrangeiro; ii) incentivar a expansão transfronteiras das PME; e iii) assegurar condições de concorrência equitativas para a participação das PME no mercado interno.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

Os problemas que a iniciativa abordará são comuns a todos os Estados-Membros e não podem ser resolvidos de forma eficaz através de ações díspares a nível nacional. Dado que os problemas resultam da fragmentação e da diversidade dos sistemas nacionais, a adoção de medidas nacionais descoordenadas poderá ter implicações indesejáveis, ao aumentar a complexidade. Neste contexto, só uma iniciativa à escala da UE que preveja um conjunto comum de regras seria eficaz. Sendo os problemas essencialmente de natureza transfronteiriça, só podem ser resolvidos através da adoção de legislação a nível da UE. Por conseguinte, esta iniciativa, quando empreendida através do direito da UE, inclui elementos que acrescentam valor em conformidade com o princípio da subsidiariedade. A adoção de uma abordagem comum a todos os Estados-Membros teria uma maior probabilidade de alcançar os objetivos pretendidos.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

Os objetivos podem ser alcançados através de uma iniciativa concebida para as PME sob a forma de uma diretiva que preveja a simplificação fiscal para as PME com uma presença limitada noutros Estados-Membros. Esta iniciativa é analisada no relatório de avaliação de impacto.

A iniciativa destina-se às PME que têm uma presença tributável num ou mais Estados-Membros, sob a forma de um ou mais estabelecimentos estáveis ou filiais. O seu objetivo é simplificar o cálculo da dívida fiscal desses estabelecimentos estáveis ou filiais e o cumprimento dos requisitos administrativos. Para tal, é dada às PME elegíveis a possibilidade de calcular a matéria coletável dos seus estabelecimentos estáveis ou filiais noutros Estados-Membros em conformidade com as regras fiscais da sede social («regras de tributação da sede social»). O relatório avalia duas opções para esta abordagem. O sistema seria o mesmo em ambas as opções, mas o âmbito de aplicação é diferente. A **opção 1** incluiria apenas as PME autónomas com estabelecimentos estáveis noutros Estados-Membros. A **opção 2** abrangeria igualmente as PME com filiais noutros Estados-Membros. Por outras palavras, a segunda opção abrangeria também grupos de empresas que sejam PME, ou seja, grupos de PME.

A opção preferida é a opção 1. Esta opção visa sobretudo apoiar as PME na sua fase inicial de atividade internacional e incentivar as PME a lançarem-se no estrangeiro, continuando a aplicar as regras fiscais com as quais já estão familiarizadas. A avaliação de impacto conclui que esta opção é, por conseguinte, eficaz e eficiente para alcançar os objetivos específicos da iniciativa, sendo ao mesmo tempo proporcionada em relação aos potenciais custos de execução e à soberania fiscal dos Estados-Membros sobre os seus contribuintes residentes. A opção também se afigura a mais coerente com outras políticas da UE, tendo em conta que a Comissão anunciou uma iniciativa especificamente concebida para simplificar a matéria coletável dos grupos de empresas.

C. Impactos da opção preferida

Quais serão os benefícios da opção preferida?

De acordo com a opção preferida, poderá haver menos PME elegíveis para participar no sistema, mas (em ambas as opções) desconhece-se o número exato de PME que optarão por participar e aplicar as regras de tributação da sede social, uma vez que a simplificação introduzida pela iniciativa será totalmente facultativa. A fim de estimar os benefícios para as PME, a avaliação de impacto apresenta, assim, um intervalo possível, com estimativas inferiores e superiores (que abrangem ambas as opções). Por conseguinte, estima-se que a disponibilidade da simplificação tenha o **potencial de reduzir os atuais custos de conformidade fiscal para as PME** entre 1,3 (estimativa inferior) e 3,4 (estimativa superior) mil milhões de EUR por ano. A estimativa inferior parte do pressuposto, a título de exemplo, de que a iniciativa reduz os custos de conformidade com o imposto sobre as sociedades em 16 % e de que 5 % das PME nacionais começarão a operar além-fronteiras, enquanto a estimativa superior é calculada com base no pressuposto de que a iniciativa reduz os custos de conformidade com o imposto sobre as sociedades em 32 % e de que 10 % das PME nacionais começarão a operar além-fronteiras.

Com base nos mesmos pressupostos das estimativas inferior e superior relativas às PME nacionais que começam a operar além-fronteiras (5 % e 10 %), a avaliação de impacto estima igualmente o **potencial aumento do PIB e das receitas fiscais na UE**. Este impacto macroeconómico é calculado com base no pressuposto de que, como se explica no relatório, as empresas registam um aumento da produtividade em resultado da concorrência transfronteiras, correspondente a 4 % na estimativa inferior e a 15 % na estimativa superior. Por conseguinte, a análise de sensibilidade aponta para um aumento do PIB da UE entre 19 mil milhões de EUR (ou seja, +0,08 %) e 61 mil milhões de EUR (ou seja, +0,7 %) por ano, e um aumento das receitas fiscais na UE entre +0,12 % e +1 % a longo prazo, em relação à situação atual. São possíveis cenários alternativos com base em pressupostos diferentes.

A avaliação de impacto descreve igualmente os potenciais benefícios para as administrações fiscais.

Quais serão os custos da opção preferida?

Os custos não podem ser estimados com precisão porque a iniciativa não tem um precedente em que nos possamos basear. Além disso, não existem dados específicos que possam ser utilizados de forma fiável para produzir estimativas muito concretas. O relatório da avaliação de impacto tenta descrever alguns dos custos possíveis.

As PME que optem por participar no sistema poderão aplicar as regras fiscais com as quais já estão familiarizadas e tratar de todas as suas obrigações fiscais num único local (balcão único). Como tal, as PME apresentarão uma nova declaração fiscal, a declaração fiscal baseada nas regras de tributação da sede social, e as administrações fiscais devem implementar um sistema de apresentação e intercâmbio de declarações, bem como de liquidação, cobrança e transferência de impostos dos estabelecimentos estáveis da sede no estrangeiro. Tal deverá representar para as PME e as administrações fiscais custos administrativos e de ajustamento substancialmente inferiores aos benefícios, como se explica no relatório. No total, os custos estimados para todas as PME que optem pelo sistema de tributação da sede social variam entre um montante inicial de 332 milhões de EUR mais 60 milhões de EUR por ano (estimativa inferior) e um montante inicial de 428 milhões de EUR mais 78 milhões de EUR por ano (estimativa superior). O custo total para todas as administrações fiscais aplicarem a opção preferida em toda a UE está estimado num montante inicial de cerca de 20 milhões de EUR, mais 4 milhões de EUR por ano.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

PME: As PME autónomas com estabelecimentos estáveis (mas não filiais) num ou mais Estados-Membros poderão aplicar as regras de simplificação, o que significa, na prática, que poderão expandir-se para o estrangeiro e continuar a calcular a sua matéria coletável em conformidade com as suas próprias regras nacionais. Os grupos de PME (ou seja, com filiais) seriam abrangidos por outra iniciativa, com a possibilidade de optarem por participar no sistema, desde que apresentem demonstrações financeiras consolidadas. Deste modo, as PME seriam apoiadas tanto nas fases iniciais de desenvolvimento transfronteiriço como quando estabilizarem ou expandirem ainda mais as suas atividades transfronteiras. Tendo em conta que as regras continuarão a ser facultativas para as PME, não se preveem efeitos adversos. Pelo contrário, as PME terão a vantagem de poder escolher a solução mais simples e mais eficiente em termos de custos com base nas suas necessidades individuais.

Competitividade: Espera-se que a iniciativa tenha um impacto positivo na competitividade dos custos e dos preços. As regras de tributação da sede social podem reduzir os custos de conformidade para as PME que operam em todos os setores do mercado interno e apoiar as PME para que participem plenamente no mercado interno. A iniciativa facilita o aumento da atividade transfronteiras e melhora a competitividade internacional das empresas da UE.

Haverá outros impactos significativos?

A avaliação de impacto analisou igualmente se a iniciativa poderá ter impactos ambientais ou sociais ou um impacto nos direitos fundamentais. Não se prevê qualquer impacto ambiental específico e direto. Também não se prevê que haja um impacto social significativo, embora os recursos libertados possam influenciar positivamente o emprego. A iniciativa também não deverá afetar os direitos fundamentais, que estão garantidos, e os dados pessoais serão protegidos.

Proporcionalidade?

A opção preferida não excede o necessário para alcançar os objetivos e centra-se em elementos em que o valor acrescentado da ação da UE vai além do que pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.

D. Acompanhamento

Quando será revista a política?

A fim de determinar em que medida os objetivos definidos foram alcançados, será realizada uma avaliação da iniciativa **cinco anos após o início da aplicação da diretiva**. Essa avaliação analisará também em que medida se concretizaram as simplificações esperadas para as partes

interessadas visadas e avaliará os encargos administrativos e regulamentares conexos. A Comissão apresentará os resultados da avaliação sob a forma de um relatório. A proposta incluirá uma cláusula de revisão que permitirá à Comissão alterar a diretiva em função dos resultados da avaliação.