Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

2022/2146(INI)

16.5.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a nova reforma das regras da fiscalidade empresarial
(2022/2146(INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relatora: Isabel Benjumea Benjumea

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 10

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a nova reforma das regras da fiscalidade empresarial
(2022/2146(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a Diretiva 2003/49/CE do Conselho, de 3 de junho de 2003, relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e *royalties* efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes (Diretiva Juros e *Royalties*)[1],

– Tendo em conta a Diretiva 2011/96/UE do Conselho, de 30 de novembro de 2011, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes (Diretiva Sociedades-mãe e Filiais)[2],

– Tendo em conta a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno (Diretiva Antielisão Fiscal I ou DAF I)[3], e a Diretiva (UE) 2017/952 do Conselho, de 29 de maio de 2017, que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros (DAF II)[4],

– Tendo em conta a Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade ou DCA 1)[5], a Diretiva 2014/107/UE do Conselho, de 9 de dezembro de 2014, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (DCA 2)[6], a Diretiva (UE) 2015/2376 do Conselho, de 8 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (DCA 3)[7], a Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio de 2016, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (DCA 4)[8], a Diretiva (UE) 2016/2258 do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita ao acesso às informações antibranqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais (DCA 5)[9], a Diretiva (UE) 2018/822, do Conselho, de 25 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade em relação aos mecanismos transfronteiriços a comunicar (DCA 6)[10], e a Diretiva (UE) 2021/514 do Conselho, de 22 de março de 2021, que altera a Diretiva 2011/16/UE

[1] JO L 157 de 26.6.2003, p. 49.
[2] JO L 345 de 29.12.2011, p. 8.
[3] JO L 193 de 19.7.2016, p. 1.
[4] JO L 144 de 7.6.2017, p. 1.
[5] JO L 64 de 11.3.2011, p. 1.
[6] JO L 359 de 16.12.2014, p. 1
[7] JO L 332 de 18.12.2015, p. 1.
[8] JO L 146 de 3.6.2016, p. 8.
[9] JO L 342 de 16.12.2016, p. 1.
[10] JO L 139 de 5.6.2018, p. 1.

relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DAC 7)[11],

– Tendo em conta a Diretiva (UE) 2017/1852 do Conselho, de 10 de outubro de 2017, relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia[12],

– Tendo em conta a Diretiva (UE) 2021/2101 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2013/34/UE no que respeita à divulgação de informações relativas ao imposto sobre o rendimento por determinadas empresas e sucursais[13],

– Tendo em conta a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União (Diretiva Segundo Pilar)[14],

– Tendo em conta as propostas da Comissão que aguardam adoção, nomeadamente a proposta sobre a matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades (COM(2016)0685), a proposta sobre a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (COM(2016)0683), o pacote de tributação digital (COM(2018)0147 e COM(2018)0148), bem como as posições do Parlamento sobre as referidas propostas,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 15 de julho de 2020, intitulada «Plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação» (COM(2020)0312),

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 18 de maio de 2021, intitulada «Uma tributação das empresas para o século XXI» (COM(2021)0251),

– Tendo em conta a proposta da Comissão, de 22 de dezembro de 2021, de uma diretiva do Conselho relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais na União (COM(2021)0823), bem como a posição do Parlamento sobre esta proposta[15],

– Tendo em conta as Conclusões do Conselho Assuntos Económicos e Financeiros de 6 de dezembro de 2022,

– Tendo em conta o estudo da Comissão, de janeiro de 2022, intitulado «Tax compliance costs for SMEs – An update and a complement: final report» [Custos de cumprimento fiscal das PME: atualização e complemento: relatório final],

– Tendo em conta o relatório sobre o resultado final da Conferência sobre o Futuro da Europa e a Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de maio de 2022, sobre o

[11] JO L 104 de 25.3.2021, p. 1.
[12] JO L 265 de 14.10.2017, p. 1.
[13] JO L 429 de 1.12.2021, p. 1.
[14] JO L 328 de 22.12.2022, p. 1.
[15] JO C 479 de 16.12.2022, p. 89.

seguimento das conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa[16],

– Tendo em conta a proposta da Comissão, de 11 de maio de 2022, que estabelece regras relativas a uma dedução para reduzir a distorção dívida-capitais próprios e à limitação da dedutibilidade dos juros para efeitos do imposto sobre o rendimento das sociedades (COM(2022)0216),

– Tendo em conta o convite à apreciação da Comissão para uma avaliação de impacto, de 13 de outubro de 2022, sobre a proposta de diretiva do Conselho intitulada «Empresas na Europa: Quadro para a Tributação das Receitas (BEFIT)»,

– Tendo em conta o discurso da Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, perante o plenário do Parlamento Europeu, em 19 de outubro de 2022, sobre os trabalhos preparativos para a reunião do Conselho Europeu de 20 e 21 de outubro de 2022,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 16 de março de 2023, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030» (COM(2023)0168),

– Tendo em conta as Conclusões do Conselho Europeu de 23 de março de 2023,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 7 de outubro de 2021, sobre a reforma da política da UE sobre práticas fiscais prejudiciais (incluindo a reforma do Grupo do Código de Conduta)[17],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 15 de fevereiro de 2022, sobre o impacto das reformas fiscais nacionais na economia da UE[18],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 10 de março de 2022, que contém recomendações à Comissão sobre uma tributação justa e mais simples que apoie a estratégia de recuperação (seguimento dado pelo PE ao plano de ação de julho da Comissão e às suas 25 iniciativas no domínio do IVA, das empresas e da fiscalidade individual)[19],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 4 de outubro de 2022, intitulada «O impacto de novas tecnologias na fiscalidade: cripto e cadeia de blocos»[20],

– Tendo em conta o plano de ação, de 19 de julho de 2013, da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) em matéria de erosão da base tributável e transferência de lucros (BEPS),

– Tendo em conta os relatórios finais, de outubro de 2015, da OCDE/G20 sobre a BEPS,

– Tendo em conta a Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia, de 8 de outubro de 2021, no âmbito do Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS, que foi aprovada por 138 dos

[16] Textos aprovados, P9_TA(2022)0141.
[17] JO C 132 de 24.3.2022, p. 167.
[18] JO C 342 de 6.9.2022, p. 14.
[19] JO C 347 de 9.9.2022, p. 211.
[20] JO C 132 de 14.4.2023, p. 15.

141 membros em 16 de dezembro de 2022,

– Tendo em conta os relatórios sobre os planos preparatórios («Blueprints») do primeiro e segundo pilares, adotados em 14 de outubro de 2020, pelo Quadro Inclusivo da OCDE/G20, bem como os resultados da análise económica e da avaliação de impacto da OCDE, de 12 de outubro de 2020, intitulada «Tax Challenges Arise from Digitalisation – Economic Impact Assessment» [Desafios fiscais decorrentes da digitalização – Avaliação do impacto económico],

– Tendo em conta as regras-modelo do segundo pilar, adotadas em 20 de dezembro de 2021 pelo Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS, relativas à aplicação a nível nacional de um imposto mínimo mundial de 15 %,

– Tendo em conta a Lei Pública 117-169 dos Estados Unidos, de 16 de agosto de 2022, designada por *Inflation Reduction Act* [Lei sobre a redução da inflação],

– Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento,

– Tendo em conta a carta da Comissão dos Orçamentos,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A9-0000/2023),

A. Considerando que os Estados-Membros são livres de decidir sobre as suas próprias políticas económicas, em particular as políticas fiscais, dentro dos limites dos Tratados da UE; que, embora a política fiscal continue a ser, em grande medida, da responsabilidade dos Estados-Membros, o mercado único exige coordenação na definição da política fiscal, a fim de promover a integração do mercado único;

B. Considerando que as empresas europeias enfrentam grandes adversidades devido à difícil situação económica e social atual;

C. Considerando que o plano de ação BEPS permitiu chegar a um consenso mundial sobre muitas questões relacionadas com o combate ao planeamento fiscal agressivo;

D. Considerando que a UE deu o exemplo ao transpor acordos internacionais para numerosas diretivas sobre fiscalidade, melhorando a coordenação e o combate da UE ao planeamento fiscal agressivo;

E. Considerando que, em 16 de dezembro de 2022, 138 Estados, incluindo todos os Estados-Membros da UE, concordaram com a reforma do sistema fiscal internacional através de uma solução assente em dois pilares;

F. Considerando que a fragmentação da política fiscal cria vários obstáculos para os cidadãos e as empresas no mercado único, em particular para as pequenas e médias empresas (PME); que estes obstáculos desencorajam a atividade económica transfronteiriça e podem distorcer o mercado único;

G. Considerando que a distorção dívida-capitais próprios na fiscalidade empresarial prevê deduções fiscais generosas para os pagamentos de juros; que os custos de financiamento

por capitais próprios não podem ser deduzidos da mesma maneira;

1. Recorda que a cooperação entre os Estados-Membros da UE em matéria de fiscalidade empresarial não é um objetivo em si, mas sim uma ferramenta para completar, melhorar e continuar a desenvolver o mercado único;

2. Congratula-se com as Conclusões do Conselho Europeu, de 23 de março de 2023, em que se apela à simplificação do quadro regulamentar geral e à redução dos encargos administrativos, e com a Comunicação da Comissão, de 16 de março de 2023, em que se sublinha que o enquadramento fiscal da UE é fundamental para apoiar o crescimento e o investimento privado, nomeadamente eliminando os obstáculos fiscais ao investimento transfronteiras;

3. Sublinha que é fundamental combater a transferência de lucros agressiva, promovendo a equidade, a transparência e a segurança fiscais e, ao mesmo tempo, mantendo os impostos a níveis que apoiem o crescimento económico sustentável;

4. Toma nota das numerosas diretivas sobre fiscalidade adotadas desde 2011 que conduziram a uma fiscalidade empresarial mais equitativa, simples e eficaz na UE e a um elevado número de obrigações em matéria de cumprimento fiscal impostas às empresas na UE[21];

5. Lamenta que os Estados-Membros tenham transposto e aplicado diretivas sobre fiscalidade de forma divergente, prejudicando o bom funcionamento do mercado único e conduzindo a um desalinhamento das bases tributáveis, a uma maior burocracia e a custos do cumprimento mais elevados;

Reduzir os encargos do cumprimento para as empresas da UE

6. Observa que os custos estimados do cumprimento fiscal para as grandes empresas multinacionais ascendem a cerca de 2 % dos impostos pagos, ao passo que, para as PME, são estimados em cerca de 30 % dos impostos pagos; recorda que as empresas europeias, em particular as PME, são as principais potenciadoras do crescimento económico e da criação de emprego;

7. Insta a Comissão a apresentar uma avaliação global das medidas tomadas sobre fiscalidade empresarial desde 2011 e a aliviar imediatamente os encargos para as empresas, invocando uma moratória regulamentar e adiando a legislação em matéria de fiscalidade que aumentará desnecessariamente os custos para as empresas, que já estão sob pressão; exorta a Comissão a proceder a controlos da competitividade das novas propostas legislativas em matéria de fiscalidade, conforme solicitado pelo Conselho Europeu, em 22 de março de 2023, relativamente a todas as novas propostas;

8. Congratula-se com a proposta da Conferência sobre o Futuro da Europa, de 9 de maio de 2022, relativa a um controlo da competitividade para analisar o impacto, e não só, sobre as empresas e o seu ambiente empresarial da nova legislação em matéria de

[21] Ver, nomeadamente, as Diretivas Antielisão Fiscal (DAF I e DAF II), as alterações da Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (da DCA 1 à DCA 7), a revisão da Diretiva Sociedades-mãe e Filiais, a Diretiva Resolução de Litígios da UE, a Diretiva relativa à divulgação pública de informações discriminadas por país ou a Diretiva Pilar Dois.

fiscalidade; aguarda com impaciência a aplicação de um controlo normalizado da competitividade na regulamentação da UE, anunciado pela presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, em 19 de outubro de 2022;

9. Toma nota do debate renovado sobre incentivos fiscais na sequência da Lei sobre a redução da inflação dos Estados Unidos; insta a Comissão a permitir a experimentação com créditos fiscais; insiste, no entanto, em que todas as decisões devem ser tomadas de forma coordenada para preservar o funcionamento do mercado único;

10. Exorta os Estados-Membros a adotarem políticas de aplicação de uma dedução fiscal à totalidade das despesas de investimento de capital e a tornarem permanentes as disposições relativas às depreciações fiscalmente admitidas, a fim de melhorar os investimentos reais e apoiar a competitividade da Europa;

11. Solicita aos Estados-Membros, dadas as elevadas taxas de inflação, que utilizem diretamente as receitas adicionais decorrentes do aumento dos preços da energia para aliviar os encargos para as empresas, especialmente as PME;

Acordo do Segundo Pilar

12. Regista a solução de dois pilares alcançada no Quadro Inclusivo da OCDE/G20 relativa à atribuição dos direitos de tributação e à aplicação de uma taxa mínima efetiva de imposto de 15 % sobre os lucros a nível mundial das empresas multinacionais;

13. Observa que, além de fazerem face a um ambiente empresarial volátil e a um número crescente de diretivas fiscais da UE, as empresas concentram os seus recursos financeiros e humanos na aplicação das regras do segundo pilar; insta a Comissão a dar às empresas margem de manobra e tempo suficiente para se prepararem para as eventuais novas regras BEFIT;

Rumo a um regime fiscal simplificado para as empresas

14. Insta a Comissão a orientar todos os Estados-Membros para um sistema fiscal simplificado, a fim de reduzir os encargos administrativos para as empresas, especialmente as PME; reconhece que a simplificação dos procedimentos de reembolso, das deduções e dos litígios são outras soluções para reduzir os encargos administrativos, especialmente para as PME;

15. Recorda que reduzir a complexidade do quadro jurídico dos sistemas de fiscalidade empresarial ajuda a atrair investimento direto estrangeiro e diminui o risco de deslocalização de empresas para países terceiros;

16. Congratula-se com o plano da Comissão de elaborar uma proposta BEFIT, prevista para o terceiro trimestre de 2023, com vista a conceber um novo e único conjunto de regras da UE em matéria de fiscalidade empresarial, com base numa fórmula de repartição justa, abrangente e eficaz e numa matéria coletável comum da tributação dos rendimentos das empresas, o que proporcionará clareza e previsibilidade a estas últimas;

17. Reitera a sua opinião de que a iniciativa BEFIT deve ser apoiada pelo processo político, no sentido de criar apoio político à mudança, e de que a iniciativa deve ser

acompanhada por uma avaliação de impacto exaustiva;

18. Toma nota dos objetivos BEFIT, tal como abordados no convite à apreciação da Comissão para uma avaliação de impacto, de aumentar a resiliência das empresas, reduzindo a complexidade das regras fiscais e os custos de cumprimento que as empresas da UE enfrentam com operações transfronteiriças, de eliminar os obstáculos ao investimento transfronteiriço e de tornar o mercado único mais atrativo para o investimento internacional, de criar um ambiente propício a um crescimento justo e sustentável, abrindo caminho à simplificação administrativa, e de proporcionar receitas fiscais sustentáveis, o que é particularmente importante no clima económico difícil que atualmente se faz sentir;

19. Destaca a ideia de um balcão único que permita a apresentação de uma declaração fiscal consolidada; insta a Comissão a introduzir um balcão único para a aplicação das regras BEFIT numa fase de testes e a incorporá-lo como característica permanente do BEFIT, se a fase de testes for bem-sucedida;

20. Toma nota da proposta da Comissão, de 11 de maio de 2022, sobre a distorção dívida-capitais próprios; lamenta a decisão do Conselho, de 6 de dezembro de 2022, de suspender a análise da proposta; insta o Conselho a relançar as negociações sobre esta proposta;

21. Salienta que os incentivos fiscais à investigação e desenvolvimento privados, aplicados de modo responsável em termos orçamentais (por exemplo, através de créditos fiscais, de deduções acrescidas ou de planos de depreciação ajustados), podem contribuir para aumentar as despesas globais de uma economia em investigação e desenvolvimento, o que é frequentemente acompanhado de externalidades positivas; recorda que, segundo o relatório sobre investimento 2022/2023 do Banco Europeu de Investimento, as despesas das empresas em investigação e desenvolvimento foram equivalentes a 1,5 % do PIB da UE em 2020, em comparação com 2,6 % nos Estados Unidos e no Japão; insta a Comissão a apresentar uma avaliação dos incentivos fiscais para a investigação e o desenvolvimento privados;

°

° °

22. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A pandemia de COVID-19, a que se seguiu a agressão russa contra a Ucrânia, colocou uma enorme pressão sobre as empresas europeias, que se traduziu em inflação elevada, efeitos secundários dos confinamentos, problemas da cadeia de abastecimento e escassez de matérias-primas. Estes obstáculos representam um encargo adicional para o setor privado da UE, que já enfrentava elevados custos de cumprimento, na sequência da anterior legislação em matéria de fiscalidade da UE.

As consequências destas duas crises têm sido especialmente prejudiciais para as PME europeias, resultando no facto de que quase todas as empresas do setor empresarial não financeiro da União Europeia (UE-28) (99,8 %) e dois terços do emprego total na UE-28 (66,6 %) se encontram em desvantagem concorrencial devido a custos de cumprimento mais elevados, comparando com a situação em que se encontram as empresas multinacionais, e à distorção dívida-capitais próprios.

Para apoiar a competitividade das empresas europeias, em especial das PME, a relatora considera o seguinte:

- Há que reduzir imediatamente a carga regulamentar que recai sobre as empresas europeias, através da aplicação de uma moratória regulamentar e da avaliação do impacto de medidas anteriormente tomadas em matéria de fiscalidade empresarial, antes de propor nova legislação. É importante aplicar o «controlo da competitividade», proposto pelo plenário da Conferência sobre o Futuro da Europa, ao qual deram seguimento a presidente da Comissão e o Conselho Europeu. As receitas fiscais adicionais, geradas pela inflação dos preços da energia, poderão atenuar o impacto das elevadas taxas de inflação atuais.

- Importa considerar a utilização de benefícios fiscais e de outros incentivos, a fim de apoiar a competitividade atual e futura das empresas europeias. No entanto, a decisão sobre a introdução de tais medidas de apoio deve ser tomada de forma coordenada entre os Estados-Membros, por forma a não comprometer o funcionamento do mercado único.

- A solução para reduzir os encargos administrativos para as empresas europeias, em especial as PME, é avançar para um regime fiscal simplificado. A Comissão deve orientar os Estados-Membros no sentido de uma simplificação dos procedimentos de reembolso, de deduções e de litígios. A redução da carga regulamentar aumentará a resiliência das empresas europeias, incentivará os investimentos internacionais e criará um ambiente propício a um crescimento justo e sustentável.

- À luz da futura proposta BEFIT e da aplicação das regras do segundo pilar da OCDE, a Comissão deve acompanhar a aplicação destes pacotes regulamentares, a fim de proporcionar às empresas europeias a margem de manobra e o tempo necessários para se prepararem para a evolução do panorama regulamentar.