



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer Final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO – UM SISTEMA FISCAL EQUITATIVO E EFICAZ NA UNIÃO
EUROPEIA PARA O MERCADO ÚNICO DIGITAL [COM(2017)547]**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – NOTA INTRUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO – Um sistema fiscal equitativo e eficaz na União Europeia para o Mercado Único Digital**.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou, no dia 3 de janeiro do ano presente, o relatório, que se anexa ao presente Parecer Final, dele fazendo parte integrante.

A Comissão de Assuntos Europeus, na sua reunião de 21 de fevereiro de 2018, deliberou subscrever as Partes I, II e IV do relatório aprovado pela Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto.

Palácio de S. Bento, 24 de janeiro de 2018

O Deputado Autor do Parecer

A Presidente da Comissão

(Pedro Mota Soares)

(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR DO PARECER DA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

É inegável importância que a atual Comissão está a dar ao setor digital ao tê-la definido como uma área determinante e prioritária para a criação de riqueza e de postos de trabalho. Se a UE e os seus Estados-membros querem triunfar na competitiva globalização com as economias asiáticas ou americanas, têm de abraçar a investigação e desenvolvimento nas áreas da tecnologia, economia digital e inovação.

O Deputado Relator saúda por isso o sinal político dado pela Comissão a esta matéria. Além do roteiro apresentado pela Comissão para o mercado único digital, em 2015, a UE tem aderido à revolução digital, dando passos correctos e oportunos no sentido da superação da fragmentação do mercado europeu digital e nesse mesmo sentido progredindo para um mercado único digital plenamente funcional, o que nos tornará mais competitivos, beneficiará os consumidores e aliviará encargos para as famílias e empresas. E a Comunicação em apreço é sintomática desse mesmo esforço.

Importa, no entanto, não esquecer que a UE perdeu muito terreno, na última década, no que diz respeito ao mercado digital. Para compreendermos isso, basta verificar que:

- Na Europa, o investimento em comunicações sem fios 4G continua a ser obstruída por obstáculos regulamentares e por uma atribuição lenta e incoerente da rede. Aliás, a Europa é responsável apenas por 6% das assinaturas mundiais de comunicação móveis 4G;
- E sendo as patentes essenciais para o cumprimento de normas um factor cada vez mais relevante no domínio da normalização e um elemento fundamental para muitas indústrias, é preocupante constatar que nas patentes da Web 2.0 – a web participativa – os países europeus são ainda discriminados por uma fatia muito reduzida.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O diagnóstico está traçado e é reconduzido fundamentalmente à ausência de um mercado digital único.

É isso que explica, em grande medida, o atraso no desenvolvimento de novas tecnologias e a queda do investimento em tecnologias e redes digitais na Europa - a fragmentação do mercado interno. Nesta área, como no caso do mercado de energia e do mercado financeiro, é a fragmentação do mercado interno que explica os bloqueios ao investimento. Para Portugal, é crucial que nestes mercados haja uma integração profunda, porque sem ela, os objectivos do mercado único não serão inteiramente realizados.

Na UE, existem cerca de 40 operadores no mercado interno de mais de 500 milhões de pessoas, o que, comparado com o mercado americano (6) ou chinês (3-4), é um número muito superior. E tanto num como noutro, o quadro regulatório é único, enquanto na Europa existem mais de 20 quadros legais.

Foi a partir deste diagnóstico que a Comissão Europeia apresentou – e bem - a “Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa” que é um roteiro decisivo não só pelo impacto que tem no crescimento e no emprego, mas porque é a aceitação de uma facto inescapável e o reconhecimento de uma realidade inevitável: o mercado digital, ao contrário de outros, é um mercado absolutamente transversal, estando presente em todos os sectores económicos, de um modo ou de outro, e, por isso, influencia as perspectivas de crescimento de quase todos ramos da economia europeia.

Nesse sentido, o Deputado Relator acompanha a necessidade de complementar os *“progressos significativos já realizados no que diz respeito à melhoria do enquadramento fiscal das empresas nos últimos anos, tanto a nível da UE como a nível internacional”*. Além disso, apoia naturalmente as medidas já adotadas pela Comissão para garantir o princípio que todas as empresas que operam na UE devem pagar os seus impostos nos países onde os lucros e o valor são gerados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Uma ambição forte e ambiciosa da UE sobre a tributação da economia digital é tão relevante como premente. É por isso que o Deputado Relator saudou a iniciativa do ECOFIN, em Setembro de 2017, a que Portugal se associou a outros nove EM, de tributar os principais *players* do setor tecnológico, os designados “gigantes, a operar no mercado digital europeu, aguardando uma redistribuição adequada do montante arrecadado pelas economias da União, nomeadamente pelas indústrias tecnológicas criativas mais diretamente afetadas; bem como as conclusões adoptadas pelo Conselho Europeu de Outubro do mesmo ano¹.

PARTE III – ANEXOS

Relatório da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

¹ <http://www.consilium.europa.eu/media/21621/19-euco-final-conclusions-pt.pdf>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

**Relatório da Comissão de
Cultura, Comunicação,
Juventude e Desporto**

COM(2017) 547

**Relatora: Deputada Carla
Sousa (PS)**

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Um sistema
fiscal equitativo e eficaz na União Europeia para o Mercado Único Digital



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – COM(2017) 547 – Um sistema fiscal equitativo e eficaz na União Europeia para o Mercado Único Digital, deu entrada na Assembleia da República em 11 de outubro de 2017 e foi distribuída pela Comissão de Assuntos Europeus à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, em ... de ... de 2017, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO

1. Da Comunicação

- Objeto da Comunicação

A presente comunicação constitui um apelo da Comissão a uma *«forte e ambiciosa»* posição da União Europeia sobre a tributação da economia digital, a qual se entende como necessária a fim de aumentar a equidade e a eficiência, bem como para apoiar o crescimento e a competitividade global da União Europeia.

Com efeito, o Mercado Único Digital é uma das prioridades ao nível político da Comissão Europeia, procurando criar oportunidades digitais para as pessoas e empresas no âmbito do mercado de mais de 500 milhões de consumidores na União Europeia, podendo contribuir com 415 mil milhões de euros por ano para a economia europeia, criar emprego e ter impacto no funcionamento quotidiano dos serviços públicos.

- Contexto e objetivos

Como referido na nota técnica da presente iniciativa europeia, o Mercado Único Digital *«requer um quadro fiscal moderno e estável para que a economia digital estimule a inovação, combata a fragmentação do mercado e permita a todos os intervenientes*



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

aproveitar a nova dinâmica de mercado em condições equitativas e equilibradas», sendo para tal «essencial assegurar a segurança fiscal para o investimento das empresas e prevenir novas lacunas fiscais que começam a surgir no Mercado Único».

Desse modo, importa, no domínio da fiscalidade encontrar soluções que permitam assegurar uma *«fiscalidade equitativa e eficaz à medida que a transformação digital da economia acelera»*, combatendo as insuficiências existentes nas regras fiscais internacionais, que já não se compadecem com os *«padrões modernos em que as empresas dependem em larga medida de ativos intangíveis, dados e automatização difíceis de avaliar que facilitam o comércio em linha transfronteiras sem presença física»*. Por outro lado, importa também ter em conta as situações de empresas que estando presentes em determinados países, aí oferecendo serviços e utilizando infraestruturas, no entanto, para efeitos fiscais são consideradas não presentes, provocando uma distorção da concorrência.

Neste contexto, a Comissão considera que o desafio passa por garantir que a economia digital é tributada *«equitativamente»*, situação que não se resolverá enquanto não for criado o *«consenso internacional»* e encontrada a melhor resposta atendendo à sua *«natureza multidimensional»*. Ora, a manutenção do atual estado de coisas, nesta matéria, implicará a continuidade da elisão fiscal, a arrecadação de menores receitas fiscais e terá impacto a nível da equidade social.

Esta questão assume particular importância, tanto que o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no discurso do Estado da União de 2017, apelou à *«equidade fiscal para a indústria digital»*. Para além deste esforço, o ECOFIN informal de Taline, sob Presidência Estónia, instou a Comissão a *«explorar opções e propor soluções eficazes, com vista a alcançar um acordo sobre o caminho a seguir pela UE até ao final do ano»*.

A comunicação refere que a *«atual Comissão tomou medidas para garantir o princípio de que todas as empresas que operam na UE devem pagar os seus impostos nos países onde os lucros e o valor são gerados»*.

Neste sentido, a comunicação assinala que o relatório da Comissão de maio de 2014, apontou para a necessidade de o enquadramento fiscal internacional ser reformado, de forma abranger o *«valor criado devido aos novos modelos empresariais»*.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Perante este cenário, a Comissão pretende uma *«ambiciosa agenda da UE sobre o assunto e uma abordagem comum da UE para garantir que a economia digital é tributada de forma eficaz e de uma forma que garanta a equidade e apoie o crescimento»*. De facto, pretende-se uma nova agenda que complemente os *«progressos significativos já realizados no que diz respeito à melhoria do enquadramento fiscal das empresas nos últimos anos, tanto a nível da UE como a nível internacional»*, uma vez que os Estados-Membros foram chegando a *«acordo quanto a uma série de novas regras ambiciosas para lutar contra o planeamento fiscal agressivo e aumentar a transparência fiscal, e têm intensificado a sua posição internacional sobre a boa governação fiscal através da estratégia externa relativa à tributação eficaz»*. Refere a comunicação, em concreto, medidas tomadas no âmbito do controlo dos auxílios estatais, do imposto sobre o valor acrescentado e o avanço de negociações sobre a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades.

Com efeito, o comércio tem-se tornado mais internacional e o crescimento da economia digital conduz a uma revolução na vida quotidiana e nos modelos empresariais. Para essas alterações, a digitalização tem atuado como facilitador/acelerador do comércio transfronteiras, promovendo a alteração da natureza das trocas.

A comunicação salienta que a *«evolução dos modelos empresariais implica que as empresas funcionem de modo fundamentalmente diferente atualmente do que na altura em que a regulamentação fiscal e aduaneira internacional foi concebida — por exemplo, não é necessária a presença física para vender bens e serviços»*, abrindo-se, conseqüentemente, novos mercados.

Por outro lado, salienta-se que esta evolução assenta na capacidade de realizar atividades à distância, conduzindo à volatilidade do mercado e à tendência para situações de monopólio ou oligopólio.

A comunicação refere, a este propósito, que em 2006 apenas *«uma empresa especializada nas tecnologias estava entre as 20 maiores, representando apenas 7 % da capitalização bolsista»* e que, em 2017, *«nove das 20 maiores empresas em termos de capitalização bolsista eram empresas especializadas nas tecnologias, representando 54 % do total das 20 maiores capitalizações bolsistas»*. Tal evolução conduziu a que entre 2008 e 2016, as receitas obtidas pelos cinco principais retalhistas do comércio eletrónico aumentassem, em média, 32% por ano e que durante o mesmo período, as



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

receitas em todo o setor retalhista da UE tivessem um aumento, em média, de 1 % por ano.

De facto, a digitalização afeta todas as empresas, ainda que em graus variáveis. A comunicação refere que as plataformas digitais com um número reduzido de ativos ligam a capacidade não utilizada e a procura, facilitam enormes montantes de transações colaborativas, e que, segundo as previsões podem vir a aumentar 35 % por ano durante a próxima década.

Acompanhando a digitalização surgiram novas formas de fazer negócios, assentes no modelo retalhista online, como é o caso das plataformas Amazon, Zalando e Alibaba, no modelo de comunicação social, em que se enquadra o Facebook, no modelo de assinatura, onde se inclui a Netflix e o Spotify, ou no modelo de plataforma colaborativa, onde surge como exemplo a Airbnb, entre outros.

A comunicação defende que a *«UE necessita de um quadro fiscal moderno para aproveitar as oportunidades digitais e, ao mesmo tempo, assegurar uma tributação fiscal equitativa»*, sendo o principal desafio a *«reforma do enquadramento fiscal internacional, que foi concebido no início do século XX e deixou de se adequar à sua finalidade»*.

Surge, neste contexto, a questão de saber onde e que lucros devem ser tributados, uma vez que o valor e o local onde é criado, neste paradigma, nem sempre é muito claro determinar.

Importa, então, segundo a comunicação, esclarecer a questão de *«como criar e proteger os direitos de tributação num país onde as empresas possam prestar serviços digitais com pouca ou nenhuma presença física, apesar de terem uma presença comercial»* e *«como atribuir lucros em novos modelos empresariais digitalizados impulsionados por ativos intangíveis, dados e conhecimentos»*.

Assim, a comunicação refere que a Comissão considera que os Estados-Membros da UE deveriam ter uma posição coordenada a este respeito, de forma a terem um maior impacto nos trabalhos a nível global.

Por outro lado, a comunicação salienta que subjaz a esta preocupação a estabilidade das matérias coletáveis de cada Estado-Membro, e a garantia de uma concorrência leal e do desenvolvimento das empresas que operam no mercado único.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A nível de calendário, a comunicação refere que *«no início de 2018 registar-se-á um marco importante quando a OCDE apresentar ao G20 um relatório intercalar sobre a tributação da economia digital»* e que *«em paralelo, a UE deve examinar todas as opções possíveis, a fim de adotar novas regras de tributação da economia digital no mercado único»*.

Segundo a comunicação, norteia a Comissão a vontade de implementar *«uma tributação mais equitativa e mais eficiente»*.

No que toca a equidade, a comunicação aponta para a necessidade de *«garantir que os lucros das sociedades são tributados no local onde o valor é criado»*, mantendo *«condições de igualdade e um sistema que seja resiliente face às práticas abusivas, de forma a que todas as empresas paguem uma parte equitativa, quer sejam grandes ou pequenas, mais ou menos digitalizadas, estabelecidas ou não na UE»*.

Acerca da competitividade, a comunicação refere o objetivo de criar um *«ambiente fiscal adequado para desenvolver as empresas em fase de arranque e as empresas em geral no nosso Mercado Único»*, eliminando os *«obstáculos existentes»* e evitando a criação de novos obstáculos fiscais, tanto à criação de novas empresas que promovam a inovação, como à criação de empregos.

Por outro lado, a integridade do Mercado Único é salientada pela comunicação no sentido de que importa criar uma *«solução comum que evite medidas unilaterais que possam desestabilizar o funcionamento do Mercado Único»*, porquanto a existência de medidas nacionais descoordenadas darão origem a uma *«fragmentação do Mercado Único, novas distorções e obstáculos fiscais que impedirão o crescimento e o investimento das empresas no Mercado Único»*.

Finalmente, a respeito da sustentabilidade a comunicação frisa a vontade de assegurar que o regime do imposto sobre as sociedades é orientado para o *«futuro e sustentável a longo prazo»*, acompanhando a evolução dos modelos empresariais.

Para a Comissão, a solução possível consiste na integração da fiscalidade da economia digital no quadro regulatório internacional sobre tributação das sociedades comerciais, assegurando assim um conjunto regulatório coerente, consistente, estável, seguro e moderno.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A comunicação refere que ao nível europeu a proposta sobre a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades é uma *«base para fazer face a estes desafios fundamentais»*.

No entanto, a Comissão reconhece que *«pode levar algum tempo»* a encontrar uma resposta para esta matéria, pelo que assinala medidas mais imediatas, complementares e de curto prazo que podem ser *«consideradas para proteger as bases de tributação direta e indireta dos Estados-Membros»*, designadamente, através da equiparação fiscal relativa ao volume de negócios das empresas digitalizadas, consistindo num *«imposto sobre todos os rendimentos não tributados ou insuficientemente tributados gerados a partir de todas as atividades empresariais baseadas na Internet, incluindo entre empresas ou entre empresas e consumidores, imputável no imposto sobre os rendimentos das sociedades ou como um imposto distinto»*, da retenção na fonte sobre as transações digitais, que seria final e autónoma em termos brutos sobre certos pagamentos feitos a fornecedores não residentes de bens e serviços encomendados *online*, e de uma taxa sobre as receitas geradas pela prestação de serviços digitais ou atividade publicitária, aplicada a *«todas transações efetuadas à distância com clientes nacionais caso uma entidade não residente tenha uma presença económica significativa»*.

Assim, a Comissão entende que é *«necessário continuar a trabalhar sobre a abordagem pormenorizada tendente a encontrar uma solução viável para o Mercado Único e a economia mundial no seu conjunto»* e que o nível de ação adequado para o efeito é o da União Europeia, através de uma *«forte e ambiciosa posição da UE sobre a tributação da economia digital»*.

Neste sentido, a Comissão refere que apoiará a Presidência estónia no âmbito dos seus trabalhos sobre estas questões e obter conclusões *«estáveis do Conselho que definem uma abordagem coordenada a nível da UE»*.

Finalmente, refere a Comissão que na falta de um *«progresso global adequado, as soluções da UE deverão ser promovidas no âmbito do Mercado Único»* e que a Comissão está *«pronta a apresentar as propostas legislativas adequadas»*, estabelecendo como metodologia a análise das várias opções, a realizar consultas com as partes interessadas e os representantes do setor e, posteriormente, apresentar uma eventual proposta até à primavera de 2018.



PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A relatora do presente relatório reserva, nesta sede, a sua posição sobre a iniciativa europeia em apreço, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto conclui o seguinte:

1. Atenta a matéria em causa propõe-se o acompanhamento dos desenvolvimentos futuros das ações da Comissão Europeia sobre a tributação fiscal equitativo do Mercado Único Digital.
2. A Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto dá por concluído o escrutínio da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – COM(2017) 547 – Um sistema fiscal equitativo e eficaz na União Europeia para o Mercado Único Digital -, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

PARTE V – ANEXOS

- Nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República respeitante à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Um sistema fiscal equitativo e eficaz na União Europeia para o Mercado Único Digital – COM(2017) 547.

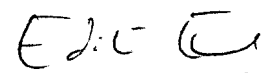
Palácio de S. Bento, 3 de janeiro de 2017.

A Deputada Relatora



(Carla Sousa)

A Presidente da Comissão



(Edite Estrela)