



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

Ref.<sup>a</sup> 25/COF/2007  
Data: 10/06/2007

**NOTA TÉCNICA**

**Coordenação e Competitividade Fiscal na União Europeia**

Esta Nota Técnica foi elaborada com base na informação disponível até ao Conselho ECOFIN nº2804, de dia 5 de Junho de 2007, incluindo a prestada oralmente pelo Ministro das Finanças da República Federal Alemã, Peer Steinbrück e pelo Comissário Europeu Lázsló Kovács, no curso da conferência de imprensa que se lhe seguiu e que teve início às 16h45m ([www.consilium.europa.eu/videostreaming](http://www.consilium.europa.eu/videostreaming))

## **Sumário executivo**

**1** As iniciativas de coordenação fiscal da Comissão Europeia ('Comissão') que se referem adiante, embora não consistam em projectos de legislação projectam um sentido normativo concreto. Esse sentido é o de limitar o poder do Estado Português de criar e cobrar impostos sobre o rendimento – matéria sujeita a reserva da Assembleia da República. A extensão e a profundidade desse impacto é analisada, nesta Nota Técnica, na perspectiva do mandato, isto é a dos principais temas da fiscalidade das empresas susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais.

### **I - Política fiscal nacional no âmbito da política económica nacional**

**2** No âmbito da Estratégia Fiscal 2001 da Comissão, são definidas prioridades de curto-médio e de longo prazo. No curto-médio prazo são promovidas medidas específicas-alvo que visam encontrar soluções comuns para os seguintes temas da fiscalidade das sociedades: coordenação dos sistemas fiscais nacionais, em especial sobre a tributação da Transferência de Activos para o Estrangeiro; os Prejuízos Transfronteiriços; os Preços de Transferência; os Incentivos Fiscais para Investigação e Desenvolvimento. No longo prazo é visada a criação de uma Base Societária Fiscal Comum Consolidada ('CCCTB').

**3** A avaliação das consequências das referidas iniciativas no poder de Portugal criar, no âmbito da política económica, a política fiscal sobre o rendimento das sociedades que considere mais adequada para os seus objectivos ou conveniências não é viável até serem conhecidos os regimes nacionais que em concreto materializarão a concertação proposta para o curto-médio prazo ou o interesse dos Estados Membros pela (futura) proposta de directiva relativa à CCCTB.

**4** A UTAO entende que podem, contudo, ser identificados no plano técnico, os principais temas da fiscalidade das empresas, suscitados por tais iniciativas, na perspectiva da influência na competitividade externa das empresas nacionais. No apuramento desses principais temas, a UTAO teve presente a opção de fundo que estrutura a Estratégia Fiscal 2001. Essa opção consistiu numa abordagem geral em coerência com as outras políticas da UE.

**5** Em conformidade, a UTAO procedeu à sua análise no quadro do contexto envolvente. Apurou assim que os principais temas da fiscalidade das empresas resultam da acção conjugada de dois factores. Um é a dinâmica da integração comunitária. Outro são os objectivos específicos da Estratégia Fiscal 2001 para a tributação das sociedades. Os principais aspectos da análise efectuada são apontados nos pontos seguintes.

## **II - Dinâmica da integração comunitária: natureza dilemática**

**6** O contexto envolvente da integração comunitária pode sintetizar-se destacando que os benefícios do reforço da eficiência global resultante da introdução do euro, do funcionamento do mercado único ou da aplicação das políticas comuns não beneficiam por igual todas as regiões ou agentes económicos. Acresce que tornam mais importantes as vantagens de localização geográfica central para as empresas competitivas. Numa palavra: a dinâmica da integração comunitária pode ter natureza dilemática porquanto o seu reforço envolve um agravamento potencial das assimetrias regionais.

**7** A política regional tem como preocupação central a correcção das assimetrias regionais. No plano operativo os seus instrumentos actuam pela concertação do nível comunitário, via fundos de coesão, e do nível nacional, via auxílios de Estado. Neste último domínio, as novas Orientações relativas aos auxílios regionais (aplicáveis entre 2007 e 2013, i.e. o actual período de programação dos fundos estruturais da UE) executam o princípio rector “menos auxílios, melhores auxílios”.

**8** As novas Orientações implicam para Portugal uma diminuição de 23% da cobertura total elegível para intervenção através de auxílios de Estado. Implicam também, como se assinalou, no corpo do texto, a diminuição da intensidade dessa intervenção face à que era possível no período 2000-2006. Acresce, como é sabido, a diminuição, a prazo, dos fundos de coesão.

## **III - Estratégia 2001: objectivos específicos para a tributação das sociedades**

**9** A coordenação fiscal desenhada pela Comissão tem por alvo a política fiscal nacional no âmbito da política económica nacional. Actualmente, a política fiscal sobre o rendimento, apesar de ser prerrogativa de soberania nacional, está sujeita a significativos limites jurídicos e políticos.

**10** As soluções de coordenação fiscal promovidas pela Comissão pressupõem uma interligação de premissas científicas que favorecem os países de grande dimensão, e as economias com posição geográfica central e exportadoras de tecnologia e capital – que não é a condição de Portugal. Essas premissas são a neutralidade fiscal e a concorrência.

**11** A neutralidade fiscal é a ideia segundo a qual a fiscalidade não deve influenciar o funcionamento do mercado, incluindo a decisão de investir. Porém, existem outros factores exteriores que influenciam mais decisivamente o mercado ou o investimento. Esses factores incluem a localização geográfica central, a dimensão do mercado, a qualidade dos equipamentos e serviços públicos, o grau de industrialização, as qualificações da mão-de-obra, etc. Neste sentido, a promoção da neutralidade fiscal afecta mais os Estados-Membros que não dispõem desses factores exteriores de natureza não-fiscal, como é o caso de Portugal.

**12** A concorrência, enquanto mecanismo de afectação dos recursos económicos, pressupõem que o mercado existe e pode funcionar de forma a satisfazer as

necessidades colectivas de um modo compatível com os valores prevaletentes. O que está demonstrado não ser o caso, sendo as suas deficiências e limitações (falhas de mercado) a razão e origem de um conjunto de política públicas no plano nacional ou comunitário, incluindo os auxílios de Estado de natureza fiscal. Fenómeno, como se demonstrou, distinto do da concorrência fiscal prejudicial.

**13** A utilização do sistema fiscal ou regimes fiscais para atrair e fixar investimento, fora dos casos dos auxílios de Estado, fica exposto à qualificação de ‘prejudicial’ com base nos critérios definidos no Código de Conduta.

**14** O trabalho de monitorização do Grupo de Trabalho do Código de Conduta, como se referiu, respeita ao “congelamento” e “desmantelamento”, de regimes fiscais: cuja competência de aprovação é dos Parlamentos Nacionais. Porém, os resultados do trabalho deste Grupo permanecem sem divulgação pública. Assim, a UTAO não dispõe de elementos que lhe permitam uma análise informada sobre a concretização técnica da qualificação ‘prejudicial’, designadamente apurar como é que os critérios devem ser tidos em conta na criação de medidas fiscais destinadas a estimular o investimento. E nessa medida não pode determinar, em resposta ao mandato, qual o impacto do Código em apreço no poder de criar e cobrar impostos sobre o rendimento das sociedades.

**15** Na ausência de decisão nacional sobre os instrumentos de câmbio e moeda, a política fiscal é o último instrumento de intervenção, decidido a nível nacional, com poder para criar oportunidades económicas, designadamente para intervir sobre as assimetrias regionais assegurando que as empresas disponham a partir de Portugal de condições de igualdade e de beneficiarem integralmente da dinâmica do mercado único.

**16** Actualmente as diferenças resultantes dos vários sistemas fiscais prejudicam o exercício das liberdades económicas pelas empresas, o que condiciona a libertação do potencial do mercado único. Prejudicam, em especial a actividade das pequenas e médias empresas. Assim, progressos na coordenação poderão ser positivos, sujeitos no entanto, às considerações que se apontam nos números seguintes.

**17** A base societária fiscal comum, i.e. a CCCTB, é o objectivo mais ambicioso e, em caso de aprovação, a sua utilização pelas sociedades será opcional. No momento esta proposta está em fase de desenvolvimento no âmbito de grupos de trabalho técnico. Não obstante o desacordo técnico em pontos-chave, o Ecofin de 5 de Junho de 2007 confirmou a intenção da Comissão de apresentar uma proposta legislativa em 2008.

**18** Um aspecto central do discurso de proposta da base comum é que não visa a harmonização da taxa, e que os Estados serão livres de a fixar de acordo com as suas conveniências. Este aspecto necessita ser qualificado porquanto pode sugerir que a iniciativa incide no acessório, não afectando o principal do poder tributário nacional sobre o rendimento das sociedades.

**19** A UTAO destaca que a taxa, como ensina a melhor doutrina, são percentagens cuja aplicação à matéria colectável permite apurar a colecta de imposto. O que eleva a fulcral

a incidência tributária isto é a definição e a composição da base tributária. Numa palavra: a base está para o imposto como as fronteiras territoriais de um país para a Terra. Enquanto que a taxa está para a base do imposto, como a escala para uma carta orográfica do território nacional. Ciente, a Constituição da República Portuguesa incluiu a incidência tributária entre os elementos fundamentais do imposto garantindo-lhe protecção constitucional específica para a criação da lei de imposto.

**20** A base de imposto das sociedades reflecte muito da especificidade de uma economia nacional com o patenteado pelas diferenças entre os 27 sistemas nacionais. A aprovação da base comum implicará opções técnicas estruturais. Assim, a solução final da CCCTB implicará uma escolha clara de entre as soluções actualmente vigentes. Neste ponto a posição da Comissão é também clara: “(B)oth general economic policy and the best interest of the European Community, particularly with regard to the programme for improved growth and employment and enhanced EU business competitiveness and a stable development of government finances, will be fundamental of these decisions”<sup>1</sup>.

#### **IV - Estratégia 2001: compatibilização com o Tratado CE, em especial a vinculação jurídica à coesão económica e social**

**21** A CCCTB está em fase conceptual. A Comissão ambiciona construir uma solução abrangente, que, se e quando aprovada, estabelecerá uma relação de complementaridade com as medidas específicas-alvo, que se referem no ponto seguinte e que visam resolver os problemas que a Comissão considera urgentes.

**22** O efeito concreto de cada uma das medidas centradas nas disposições referidas no ponto anterior isto é as relativas à transferência de activos, aos prejuízos transfronteiriços só pode ser observado depois de conhecidos os regimes nacionais que em concreto materializarão a concertação proposta pela Comissão. O mesmo se diga para as relativas aos preços de transferência ou aos incentivos fiscais à I&D. Porém, o efeito de todas as medidas específicas-alvo resume-se aos aspectos já mencionados e relativos às desvantagens competitivas ligadas aos factores exteriores não-fiscais e dos limites ao poder de Portugal de criar e cobrar impostos.

**23** A UTAO sublinha assim a importância de ser escrutinada na conceptualização da CCCTB a consagração da ideia central da Estratégia Fiscal de 2001 i.e. a coerência da política fiscal com as outras políticas comunitárias. Em especial e, como expressamente refere a Comissão, que a coordenação fiscal na área da fiscalidade directa se constrói sobre os sistemas fiscais nacionais em vista da sua compatibilização com o Tratado CE e entre si. E que os sistemas fiscais devem permitir aos indivíduos e às empresas beneficiarem integralmente do mercado interno.

**24** No plano técnico, a referida compatibilização com o Tratado CE, incide também sobre a Comissão e sobre o Conselho. Esta incidência comporta importantes

---

<sup>1</sup> - COM (2007) 223 final, p. 6.

consequências para as iniciativas relativas à política fiscal comum. Em razão da relevância do mandato cabe destacar a vinculação jurídica, designadamente ao objectivo da coesão económica e social consagrado no artigo 158.º do Tratado CE.

#### **V - Resposta ao mandato: síntese**

**25** Com base no exposto, as iniciativas de coordenação da UE no âmbito da construção do Mercado Único no domínio da tributação das sociedades relevantes, do ponto de vista do mandato, são:

- CCCTB.
- Coordenação dos sistemas fiscais nacionais, centrada nas disposições relativas à transferência de activos, aos prejuízos transfronteiriços, aos preços de transferência e aos incentivos fiscais para a investigação e desenvolvimento.
- Código de Conduta.

**26** Os principais temas da fiscalidade das empresas, por elas suscitados, susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais, são:

- **Potencial agravamento das assimetrias regionais e impacto negativo na decisão de localizar/investir a partir de Portugal.**
- **Potencial limitação da política fiscal como meio de actuação macro-económica no âmbito da política económica nacional para ajustamento a choques assimétricos.**
- **Potencial dinamização do investimento e emprego pelas Pequenas e Médias Empresas (PME) a partir de Portugal.**

**27** Nos temas identificados podem apontar-se os seguintes riscos e oportunidades potenciais. A saber:

#### **A – Riscos**

- **Agravamento da assimetrias regionais e seu impacto na decisão de localizar/investir a partir de Portugal.**

A coordenação fiscal delineada potencia uma aproximação das condições fiscais de investimento que acentuará as vantagens ligadas a outros factores exteriores, de natureza não-fiscal, que influenciam mais decisivamente o mercado ou o investimento. Esses factores incluem a localização geográfica central, a dimensão do mercado, a qualidade dos equipamentos e serviços públicos, grau de industrialização, as qualificações da mão-de-obra, etc. Resulta assim num potencial agravamento das assimetrias regionais, e da desvantagem competitiva da localização e exercício de actividades empresariais a partir de Portugal com

reflexos negativos nos níveis nacionais de investimento, receita tributária e emprego.

➤ **Política fiscal como meio de actuação macro-económica no âmbito da política económica nacional.**

A coordenação fiscal delineada potencia uma limitação da possibilidade da fiscalidade sobre as sociedades ser accionada, no âmbito da política económica nacional, para corrigir as desvantagens ligadas à posição periférica e ultraperiférica ou outros factores de desequilíbrio projectados pela dinâmica do mercado único. Esta limitação acresceria às já existentes, em especial no accionar dos regimes de auxílio de Estado fiscal ou dos meios de câmbio ou moeda, para assegurar que as empresas disponham a partir de Portugal de condições de igualdade, beneficiando integralmente da dinâmica do mercado único.

Na tributação do rendimento das sociedades, a definição da composição da base sintetiza o essencial das escolhas de política fiscal. As soluções técnicas em que assentará a CCTB não são conhecidas. O ponto crítico respeitará às soluções técnicas sob as quais procederá à atribuição do direito a tributar e definição da fórmula de repartição do rendimento. E de como nela se efectivará a solidariedade financeira entre os Estados-Membros, em coerência com o objectivo jurídico-vinculativo da coesão económica e social.

O efeito concreto de cada uma das restantes medidas específicas-alvo só pode ser observado depois de conhecidos os regimes nacionais que em concreto materializarão a concertação proposta pela Comissão. O efeito de todas elas resume-se aos aspectos já mencionados das desvantagens ligadas a factores exteriores não-fiscais e dos limites ao poder de Portugal de criar e cobrar impostos.

B – Oportunidades

– **Dinamização do investimento e emprego pelas Pequenas e Médias Empresas (PME) a partir de Portugal.**

A coordenação fiscal, caso venha a evoluir para soluções técnicas que respondam às necessidades de Portugal de actuar sobre as assimetrias regionais, operando uma distribuição e repartição do poder tributário assente em conceitos técnicos adequados às necessidades de um Estado importador de capital e tecnologia, poderá favorecer o exercício das liberdades económicas a partir de Portugal, em especial pelas pequenas e médias empresas. Caso em que trará um estímulo à criação de investimento e emprego por estas empresas. Em parte porque poderá reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais ligadas aos 27 regimes nacionais que actualmente penalizam em especial as PME.

## Índice

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>III</b>
<b>PARTE I.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>PARTE II.....</b>	<b>4</b>
<b>1- INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
1.1    INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA E SOBERANIA FISCAL .....	4
1.2    DIVERSIDADE FISCAL: CONCORRÊNCIA E COORDENAÇÃO .....	4
1.2.1 <i>Auxílios de Estado Fiscais e Coesão Económica e Social.....</i>	<i>6</i>
1.2.2 <i>Concorrência fiscal prejudicial.....</i>	<i>10</i>
<b>2- POLÍTICA FISCAL DA UE: ESTRATÉGIA E PRIORIDADES .....</b>	<b>11</b>
2.1    ESTRATÉGIA 2001: COERÊNCIA COM AS OUTRAS POLÍTICAS DA UE .....	11
2.2    TRIBUTAÇÃO DAS SOCIEDADES: OBJECTIVOS ESPECÍFICOS .....	12
2.3    NOVOS INSTRUMENTOS .....	12
<b>3- PRIORIDADES E INICIATIVAS DA COMISSÃO EUROPEIA NO DOMÍNIO DA TRIBUTAÇÃO DAS SOCIEDADES .....</b>	<b>13</b>
3.1    PRIORIDADES .....	13
3.2    INICIATIVAS - ACCÕES A CURTO-MÉDIO PRAZO .....	14
3.2.1 <i>Coordenação de sistemas fiscais dos Estados Membros sobre a tributação directa .....</i>	<i>14</i>
3.2.2 <i>Comunicação sobre tributação da transferência de activos para o estrangeiro.....</i>	<i>14</i>
3.2.3 <i>Comunicação sobre o tratamento de prejuízos transfronteiriços.....</i>	<i>15</i>
3.3    INICIATIVAS - ACCÕES A LONGO PRAZO .....	15
3.3.1 <i>Base Fiscal Societária Consolidada Comum .....</i>	<i>15</i>
3.4    OUTRAS INICIATIVAS .....	16
3.4.1 <i>Código de Conduta.....</i>	<i>16</i>
3.4.2 <i>Good Governance na área fiscal.....</i>	<i>17</i>
3.4.3 <i>Incentivos fiscais para Investigação e Desenvolvimento.....</i>	<i>17</i>
3.4.4 <i>Preços de transferência.....</i>	<i>18</i>
<b>4- ANÁLISE.....</b>	<b>19</b>
4.1    POLÍTICA FISCAL NACIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL .....	19
4.2    DINÂMICA DA INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA: NATUREZA DILEMÁTICA .....	20
4.3    ESTRATÉGIA 2001: OBJECTIVOS ESPECÍFICOS PARA A TRIBUTAÇÃO DAS SOCIEDADES .....	20
4.4    ESTRATÉGIA 2001: A COMPATIBILIZAÇÃO COM O TRATADO, VINCULAÇÃO JURÍDICA À COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL .....	23
<b>ANEXO: PROCEDIMENTOS DE INFRACÇÃO INICIADOS CONTRA PORTUGAL.....</b>	<b>25</b>

**Índice de caixas**

CAIXA 1- COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E CONCORRÊNCIA FISCAL .....	2
CAIXA 2- CONCORRÊNCIA FISCAL: ARGUMENTOS CONTRA E A FAVOR.....	5
CAIXA 3- AUXÍLIOS CONCEDIDOS PELOS ESTADOS .....	8
CAIXA 4- CONGELAMENTO E DESMANTELAMENTO .....	10

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

## Parte I

### Introdução

#### 1. Orientação da COF

1 Nos termos da orientação da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) expressa no mandato constante do ponto nº 10 “**Coordenação e Competitividade Fiscal na União Europeia**”, do Plano de Actividades da UTAO, aprovado na reunião da COF em 14.03.2007, alterado nos termos da deliberação da Mesa da COF em 8 de Maio de 2007, designadamente em vista de antecipar a entrega da Nota Técnica sobre a Orientação da Política Orçamental de 15 de Junho para 28 de Maio de 2007, cumpre à UTAO elaborar até 6 de Junho de 2007:

*“1ª Nota Técnica, sobre os principais temas da fiscalidade das empresas susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais e sobre as iniciativas de coordenação da União Europeia no âmbito da construção do Mercado Único”.*

#### 2. Objectivo

2 O objectivo desta Nota Técnica é o de identificar os principais temas da fiscalidade das empresas susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais, colocados pelas iniciativas da coordenação fiscal promovidas pela União Europeia, no âmbito da construção do Mercado Único.

#### 3. Metodologia

3 A locução que consta do mandato: “*fiscalidade das empresas*” coloca um aspecto preliminar à presente Nota Técnica: o da sua delimitação. Esta delimitação é exigida pela extensão da realidade que com ela pode ser conexcionada. Para o demonstrar basta referir o conjunto de tributos de natureza fiscal (e parafiscal) que incidem sobre as empresas e os aspectos ligados ao seu cumprimento. Em face da extensão assinalada, a UTAO procedeu com base num critério objectivo que consistiu na aproximação à realidade com fundamento na exequibilidade do trabalho técnico. Assim, a ponderação do lapso de tempo e a sequência de mandatos identificados no Plano de Trabalho, indicou como natural a restrição do seu âmbito ao imposto sobre o rendimento das sociedades (“*corporation tax*”). Acresce que o Plano de Actividades da UTAO prevê ocasião para uma consideração mais abrangente do conjunto das iniciativas fiscais da UE, com impacto noutros impostos, v.g. matéria de IVA ou de luta contra a fraude fiscal<sup>2</sup>.

4 Outra dificuldade é a relativa à definição do que seja competitividade ou concorrência fiscal. Em rigor, a caracterização desta dificuldade só pode efectuar-se, com incisão, no contexto da política fiscal. Esse contexto está bem sintetizado no Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre “*A fiscalidade da EU: princípios comuns*,”

<sup>2</sup> - Ponto nº 5 Participação da Assembleia da República no processo de construção da União Europeia.

*convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada*”<sup>3</sup>. Tal como aí é referido a política fiscal é uma componente da política macroeconómica que ocupa habitualmente uma posição central no debate político. Os vários partidos têm concepções diversas sobre a forma como pretendem ver evoluir os regimes fiscais. Por este motivo é difícil conseguir uma abordagem comum das questões fiscais.

5 As expressões “competitividade” ou “concorrência fiscal” reflectem bem a referida dificuldade em obter uma abordagem comum. Assim, a UTAO acolheu, para efeitos desta Nota Técnica, a aceção institucional ‘competitividade das empresas’ e ‘concorrência fiscal’ constantes do Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Concorrência Fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas»<sup>4</sup> as quais são descritas na Caixa 1. Por sua vez “competitividade externa” será entendida como respeitando à competitividade de operações transfronteiriças, por contraposição às domésticas, porquanto é às primeiras que se dirigem as iniciativas de coordenação fiscal da Comissão.

### **Caixa 1- Competitividade das empresas e Concorrência fiscal**

**Por «competitividade das empresas» entende-se a capacidade das empresas para sobreviver e prosperar face às constantes alterações das forças de mercado, continuando a cumprir as suas obrigações para com os accionistas, empregados, clientes e fornecedores.**

**O conceito de «Concorrência fiscal» pode surgir em duas acepções. A primeira, a situação fiscal global de um país em relação a outros que pode torná-lo mais atractivo para as empresas. Neste particular, a base e os níveis de tributação das empresas são geralmente os níveis determinantes. A segunda, independentemente das suas políticas fiscais de base os Estados podem abrir excepções, derrogações, etc. com base no intuito específico de atrair e reter a presença de empresas no país. Isto é considerado concorrência prejudicial. Este incentivos podem também revestir a forma de auxílios estatais.**

*Fonte: cfr. Parágrafos 1.2 e 1.5., da Comunicação referida (JO C 2002/C 149/16).*

### **4. Plano da exposição**

6 A Nota Técnica encontra-se dividida em duas partes. A primeira parte procede à identificação do objectivo, da opção metodológica e enuncia a estrutura da exposição. A segunda parte está dividida em 4 capítulos. O primeiro capítulo, procede à colocação da política fiscal no contexto comunitário. Visa em especial destacar a integração europeia e soberania fiscal, com ênfase nos auxílios de Estado, coesão económica e social e na concorrência fiscal prejudicial. O segundo capítulo foca na política fiscal da UE. Visa identificar e caracterizar a sua estratégia e prioridades. O terceiro capítulo assinala as actividades e iniciativas em curso de execução da política fiscal da UE. Visa responder ao mandato destacando de entre elas as susceptíveis de afectar a competitividade externa das empresas. O quarto capítulo prossegue centrado na resposta ao mandato e

<sup>3</sup> - JO C 2004/C 80/33.

<sup>4</sup> - JO C 2002/C 149/16.

efectua a avaliação das iniciativas referidas no capítulo anterior com o objectivo de apurar os principais temas da fiscalidade das empresas susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais.

7 A estrutura da exposição levou também em consideração o propósito de habilitar o acompanhamento pela Comissão de Orçamento e Finanças do seminário sobre “Competitividade Fiscal”, organizado sobre sua responsabilidade na Assembleia da República e que decorrerá em 12 de Junho de 2007. Por esta razão, a exposição é norteada pela preocupação de colocar o tema em perspectiva, por forma a que o exercício de articular análise com síntese esteja, sem sacrifício do rigor técnico e científico, inserido no seu contexto institucional ou conceptual. Também por esta razão reduziu-se ao essencial a indicação de actos e documentos, a qual se encontra da UE disponível no sítio da EU, designadamente no link [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/gen\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/gen_overview/index_en.htm).

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

## Parte II

### 1- Introdução

#### 1.1 Integração comunitária e soberania fiscal

1 A integração comunitária assenta num modelo institucional, legal e conceptual em que a soberania fiscal, entendida como o poder de criar e cobrar impostos sobre o rendimento das empresas, é prerrogativa de soberania nacional. Ou seja: os Estados-Membros mantêm, na esfera de decisão da política económica nacional, o poder de definir o nível e a estrutura da fiscalidade que consideram adequada em face dos seus interesses, necessidades e preferências. Em resultado, a evolução do acervo comunitário dos Tratados de Roma a Nice, mantém a aprovação de legislação comunitária relativa à tributação sobre o rendimento sujeita à regra da votação no Conselho por unanimidade.

2 O poder tributário nacional não está contudo fora ou desenquadrado dos limites da integração comunitária. Tal como salientam o Conselho e a Comissão Europeia ('Comissão'), "*Member States are free to design their direct tax systems so as to meet their domestic policy objectives and requirements, provided that they exercise that competence consistently with Community Law*"<sup>5</sup>. Resultam daqui dois corolários. Um é que as relações entre os sistemas fiscais nacionais dos Estados-Membros no mercado único são baseadas na coexistência de diferentes níveis e estruturas fiscais nacionais. O outro é a compatibilização dessas diferenças com o direito comunitário. Neste contexto, e, como destaca a melhor doutrina, o ponto-chave, foi, e é, o de apurar o grau de diversidade fiscal compatível com a existência e o funcionamento do Mercado único.

#### 1.2 Diversidade fiscal: concorrência e coordenação

3 A perspectiva histórica evidencia que o apuramento do grau de diversidade fiscal compatível com o mercado único é matéria complexa. A falta de uma base legal específica e a sujeição à regra da unanimidade é muitas vezes apontada como a origem da falta de progressos mais extensos em matéria da integração dos poderes fiscais nacionais. Trata-se em rigor de uma explicação de ordem formal que não atende à substância do problema. Na origem do problema, está a natureza do que está em questão: a distribuição e repartição entre os Estados da fonte (i.e. da localização do investimento) e os Estados da residência do investidor do rendimento resultante das operações transfronteiriças. Por exemplo, o rendimento obtido numa obra pública realizada em Portugal por uma empresa residente na Alemanha, com tecnologia e capital humano aí formado, desenvolvido e financiado (incluindo pelo Orçamento de Estado Alemão através de deduções a título de I&D): qual dos Estados-Membros é que tem o direito de tributar esse rendimento? E no caso em que o direito se distribua por ambos: quais o termos da repartição?

4 No tocante à distribuição e repartição do poder tributário e como resulta do exemplo dado no ponto anterior, surgem em presença perfis de Estados-Membros com interesses antagónicos. A caracterização dos perfis em presença parece poder operar-se

---

<sup>5</sup> - PRESS RELEASE 2792nd Council Meeting, Brussels, 27 March 2007, 7274/05 (50).

distinguindo os Estados em torno de três classificações. A primeira é a que distingue entre os Estados com localização geográfica central por contraposição à periférica e ultraperiférica. A segunda entre os de grande dimensão por contraposição aos de pequena e média. A terceira é a que distingue entre os Estados importadores de capital e tecnologia por contraposição aos Estados que a exportam.

**5** A evolução da política fiscal da UE reflecte a dificuldade em harmonizar o antagonismo apontado. Um dos aspectos que o confirma é o abandono da ideia de harmonização total dos sistemas fiscais nacionais em favor de uma acção comunitária selectiva. Esta acção comunitária vem sendo orientada pela resolução dos obstáculos fiscais ao funcionamento do mercado único, em especial o problema da dupla tributação. Tendo neste domínio obtido a harmonização das fusões e aquisições, pagamentos de dividendos entre empresas mãe e subsidiárias, e pagamento de juros e royalties entre empresas.

**6** A diversidade fiscal referida projecta, por natureza, uma dinâmica de concorrência fiscal, porquanto a situação fiscal global de um país em relação a outros que pode torná-lo mais atractivo para as empresas. A actividade comunitária vem manifestando a falta de consenso entre os Estados-Membros sobre o que é concorrência fiscal em particular dos seus benefícios ou malefícios. A Caixa 2 apresenta uma síntese dos argumentos contra e a favor. Um outro aspecto que contribui para a falta de consenso consiste nas diferenças estruturais de natureza técnica entre os sistemas fiscais, em especial no tocante ao nível, estrutura, incidência e taxas.

#### **Caixa 2- Concorrência fiscal: argumentos contra e a favor**

*“A question that is often raised is whether tax competition is a positive phenomenon. Should countries welcome it or not? On this question views diverge. Some and especially theoretical economists and those with public choice bent tend to see it as a beneficial phenomenon. On the other hand, many ministers of finance, directors of taxation and policy-oriented economists tend to see it as a negative, and possible a significant problem*

##### *Arguments in Favour of Tax Competition*

*(a) It forces countries to lower tax rates especially on mobile tax bases such as financial capital, highly skilled workers, and so on. Lower tax rates imply lower welfare costs.*

*(b) By reducing tax revenue, it forces governments to reduce inefficient public spending. This is the “starve the beast” theory that was favoured by the Reagan Administration.*

*(c) It may allocate world savings toward areas where, it is claimed, the savings are used more productively. This was a common claim made by the representatives of the US Government in the first half of the 1980s.*

*(d) Because of lower tax revenue, it may force policymakers to re-think the role of the state.*

*(e) It may lead to a tax structure more dependent on immobile tax bases. Economists would consider these bases less distortional for the economy.*

### *Arguments in Against of Tax Competition*

(a) *Because public spending may be politically or legally inflexible downward, at least in the short and medium run, the consequence of tax competition could be, for some countries, increased fiscal deficits and public debts.*

(b) *When public spending is cut, there is no assurance that what will be cut will be the inefficient part of the public spending. Inefficient spending may have stronger constituencies to defend it. For example, experience shows that capital spending tends to be reduced more than current spending.*

(c) *Tax competition may lead to “tax degradation” because governments may try to maintain public revenue by introducing bad taxes to replace lost revenues. An example of this is a tax on financial transactions introduced in recent years by several countries, especially in Latin America.*

(d) *Governments may replace public spending with inefficient public regulations. This has happened in various countries in the past.*

(e) *The shift of the tax burden from mobile factors (such as financial assets and highly skilled individuals) to immobile factors (largely labour income) will tend to make the tax system less fair and may increase pressures for redistributive public spending.*

(f) *The increased taxes on labour income are likely to stimulate growth of the underground economy and, as a consequence, the growth of tax evasion.”*

*Fonte: Vito Tanzi, Globalization and tax systems, 15 Anos da Reforma Fiscal Jornadas de Homenagem ao Professor Pitta e Cunha, Almedina, 2005, pp. 699-700.*

7 Como realça a definição de concorrência fiscal apresentada na Caixa 1, nas políticas fiscais de base, os Estados podem abrir exceções, derrogações, etc., com base no intuito específico de atrair e reter a presença de empresas no país. Isto pode ser, de acordo com essa definição, considerado concorrência prejudicial. Estes incentivos podem também, segundo a mesma definição, revestir a forma de auxílios estatais.

8 Observa-se, assim, que a mesma realidade, i.e. uma medida fiscal, pode estar na origem de duas qualificações distintas. A saber: concorrência fiscal prejudicial e auxílio de Estado. Assim e em ordem a aclarar cada um destes aspectos prossegue-se com uma nota sobre o essencial de cada um.

#### **1.2.1 Auxílios de Estado Fiscais e Coesão Económica e Social<sup>6</sup>**

9 O contexto envolvente da integração comunitária pode sintetizar-se destacando que os benefícios do reforço da eficiência global resultante da introdução do euro, do funcionamento do mercado único ou da aplicação das políticas comuns não beneficiam por igual todas as regiões ou agentes económicos. Na perspectiva do presente mandato, o efeito principal parece ser que o de que quanto mais integrados se tornarem os

<sup>6</sup> - Sampayo Ribeiro. Nuno de, “EC Regional Policy and Direct Taxation Policy: a case of operational (des)coordination?” (2º texto apresentado no Programa IBFD – ITA Fellowship in International Taxation (1997) (inédito)).

mercados, mais importantes as vantagens de localização geográfica central para as empresas competitivas. Numa palavra: a dinâmica da integração comunitária pode ter natureza dilemática porquanto o seu reforço envolve um agravamento potencial das assimetrias regionais<sup>7</sup>.

**10** Ciente da possibilidade deste agravamento, a evolução do acervo comunitário confirma a procura de uma fórmula de solidariedade, incluindo financeira, capaz de combinar os instrumentos destinados ao seu aprofundamento com aqueles destinados a amortecer as desvantagens ligadas às posições periféricas e ultraperiféricas. É disso exemplo a política regional. Significativamente o Tratado de Roma não conferiu instrumentos jurídicos ou financeiros destinados a concretizar esta política. Estes instrumentos (v.g. fundos comunitários) que visam complementar os nacionais (ex. medidas fiscais) surgiram mais tarde. Surgiram com o Acto Único Europeu que inseriu a base legal relativa à coesão económica e social. Foram depois reforçados, por exemplo na afirmação do Espaço Financeiro Europeu ou no lançamento da 3ª fase da União Económica e Monetária.

**11** A política regional tem como a preocupação central a correcção das assimetrias regionais. No plano operativo os seus instrumentos são atribuídos e delimitados pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Em conformidade actuam pela concertação do nível comunitário, via fundos de coesão, e do nível nacional, via auxílios de Estado.

**12** As regras de auxílio de Estado constam do artigo 87.º e seguintes do TCE (ver Caixa 3). Baseiam-se no duplo princípio: - que os auxílios públicos são incompatíveis com o mercado comum; e - que podem ser considerados autorizados aqueles que visam articular concorrência com solidariedade desde que preenchidos certos critérios.

**13** Entre os auxílios de Estado susceptíveis de serem autorizados prevêm-se os auxílios regionais cujas modalidades se encontram previstas nas alíneas a) e b) do nº 3 do artigo 87 do TCE (ver Caixa 3). O objectivo último é o reforço da coesão económica e social, a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade. Visam, em especial, reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regionais e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.

**14** No plano operacional, os auxílios regionais podem ser realizados na modalidade de incentivos fiscais em alternativa a subsídios com fonte no Orçamento do Estado ou no da Orçamento da UE. Neste caso, o objectivo da fiscalidade é o de influenciar a localização de investimento em resposta a falhas de mercado.

**15** Sobre este tipo de auxílio cumpre referir o debate existente em seu redor. Em parte promovido pelos defensores da tese que não dá por demonstrado que o aprofundamento da integração económica europeia agrave as assimetrias regionais como expresso no ponto 9 supra. Pela relevante contribuição institucional para o debate referido destaca-se o estudo da *Directorate-General for Research* do Parlamento Europeu “*Tax competition*”

---

<sup>7</sup> - O cotejo do debate académico está fora do âmbito desta Nota Técnica. Assim e sem preocupação de exaustão pode referir-se em favor da ideia os trabalhos de Paul Krugman segundo a qual o aprofundamento da integração económica, incluindo comunitária, agrava as assimetrias regionais.

*in the European Union*”<sup>8</sup> que expressamente toma posição sobre estes aspectos nos termos que se transcrevem: “*As the continuing debate over state aids in general has indicated, the moral and political position in such cases is not always clear-cut. On the other hand, there is no doubt that preferential tax treatment for one geographical area is “unfair” to others. On the other hand, this is usually the precise point of the policy. The creation of the euro area and the need to limit the danger of “asymmetric shocks” within it, is likely to heighten this dilemma in the future*” (ênfase nosso).

**16** Neste contexto, e como referido um auxílio de Estado regional com natureza fiscal tem como condição de existência a autorização prévia da Comissão Europeia. Esta autorização resulta de um processo iniciado pelo Estado-Membro através da notificação à Comissão sob pena de ficar sujeito ao regime de auxílios ilegais, que implica um processo de recuperação do auxílio ilegalmente concedido.

**17** Em conformidade com as regras do Tratado CE em matéria de auxílios estatais, a autorização da Comissão é matéria da sua competência discricionária. O exercício desta competência tem como fundamento e critério as designadas Orientações relativas aos auxílios regionais. Estas Orientações estabelecem as regras aplicáveis a selecção das regiões elegíveis para beneficiar de auxílios regionais e definem os níveis máximos autorizados deste tipo de auxílios que como se referiu consistem em medidas como subvenções directas ao investimento e reduções fiscais concedidas às empresas.

### **Caixa 3- Auxílios concedidos pelos Estados**

O n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE estabelece que: Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o Mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

O n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado CE estabelece que: Podem ser considerados compatíveis com o mercado comum “os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego”.

O n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE estabelece que: Podem ser considerados compatíveis com o mercado comum “os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum”.

**18** Actualmente, estão em vigor as designadas novas Orientações. O impacto em Portugal apura-se com mais rigor através da comparação entre as novas Orientações<sup>9</sup> e as anteriores. Por novas Orientações designa-se as aplicáveis entre 2007 e 2013 (o que corresponde ao actual período de programação dos fundos estruturais da UE) em

<sup>8</sup> - European Parliament (1998) “*Tax competition in the European Union*” (Directorate-General for Research, Working Paper, Economic Affairs Series ECON -105 10-1998) p. 23.

<sup>9</sup> - Cfr. JO C 2006/C 54/03 e Memo/05/491 de 21 December 2005.

conformidade com a política de coesão da UE. As novas orientações substituem as Orientações aplicáveis no período 2000-2006. Um aspecto relevante nas novas Orientações é o de que vêm ao encontro dos apelos do Conselho Europeu contribuindo, assim, para realizar o objectivo principal do Plano de Acção no domínio dos auxílios estatais. Ou seja: menos auxílios e auxílios melhor orientados.

**19** No período de 2000-2006 i.e. ao abrigo das anteriores orientações, 100% da população Portuguesa habitava áreas assistidas. Destas 66,6% em regiões cobertas pelo artigo 87 (3) (a), e 33,4% em regiões artigo 87 (3) (c). A intensidade dos auxílios oscilava no intervalo entre 40% a 50% para as regiões cobertas pelo artigo 87 (3) (a) e de 10% a 20% para as áreas artigo 87 (3) (c).

**20** No âmbito das novas Orientações isto é para o período de 2007-2013, 23,3% da população portuguesa deixa de habitar em regiões elegíveis para beneficiar dos auxílios. Ou seja da anterior cobertura total i.e. 100% passa para uma cobertura fixada em 76,7%. Dos 76,7%: 70,1% coberto pelos Artigo 87 (3) (a), 3,8% regiões sobre o efeito estatístico e 2,8% coberto pelo Artigo 87(3)(c).

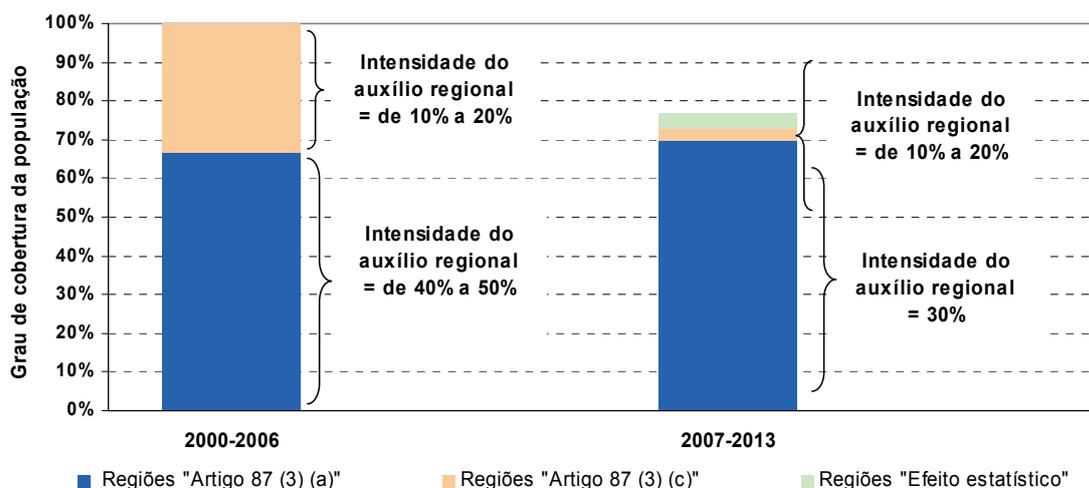
**21** Os limites máximos para os auxílios regionais que venham a ser concedido também foram alterados como segue:

- Para as regiões Artigo 87(3)(a) altera-se dos anteriores 40%-50% para 30%,
- Para as regiões Artigo 87(3)(c) altera-se dos anteriores 10%-20% para 15% - 10% e
- Para os Açores e Madeira (regiões ultraperiféricas) dos anteriores 62% para 50%.

**22** Durante um período transitório de dois anos, Portugal recebe cobertura adicional de 19,2%, a coberto do Artigo 87 (3)(c) (2007-2008) com um intensidade de 10%. As regiões ultraperiféricas devido às suas desvantagens ficam classificadas como regiões desfavorecidas nos termos do nº3 da alínea a), do artigo 87, independentemente do seu PIB em termos relativos.

**23** O gráfico seguinte sintetiza a comparação efectuada nos pontos anteriores. Incluem-se ainda os artigos referidos na Caixa 3.

**AUXÍLIOS REGIONAIS**  
NOVAS ORIENTAÇÕES (2007-2013)



Legenda: As denominadas “regiões afectadas pelo efeito estatístico” – cujo PIB é inferior a 75% do da UE-15, mas superior a 75% do da UE-25 (3,6% da população da UE-25) – beneficiarão de um estatuto transitório de regiões “desfavorecidas” e são-lhes aplicáveis, até 31.12.2010, as taxas mais baixas de auxílio ao abrigo do n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado CE, ou seja, 30% para as grandes empresas. A situação destas regiões será revista em 2010. Se se registar uma deterioração, continuarão a beneficiar do n.º 3, alínea a), do artigo 87.º, caso contrário passarão a poder beneficiar, ao abrigo do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º, de uma taxa de auxílio de 20% a partir de 1.1.2011. Cfr. IP/05/1653 de 21 de Dezembro de 2005.

### 1.2.2 Concorrência fiscal prejudicial

**24** Como salientado a intervenção estatal através de medidas fiscais pode afectar adversamente as condições de concorrência no mercado único. Assim em 1998, a UE aprovou um Código de Conduta no domínio da fiscalidade as empresas (Código de Conduta)<sup>10</sup>. Através do mencionado Código de Conduta, a UE visou estimular a cooperação entre os Estados Membros no tocante às medidas que tenham ou sejam susceptíveis de ter uma incidência sensível na localização das actividades económicas na Comunidade. Tendo aí sido identificado como “potencialmente prejudiciais” as medidas que prevejam um nível de tributação efectivo, incluindo a taxa zero, significativamente inferior ao normalmente aplicado no Estado-Membro em causa. O objectivo dessa identificação é promover o seu “Congelamento” ou “Desmantelamento” cujo significado consta do Código de Conduta e se apresenta na Caixa 4.

#### Caixa 4- Congelamento e Desmantelamento

**“Congelamento” - Os Estados-membros comprometem-se a não introduzir novas medidas fiscais prejudiciais na acepção do presente código. Por conseguinte, os Estados-membros respeitarão os princípios subjacentes ao código ao elaborarem futuras políticas e terão devidamente em conta a avaliação descrita nos pontos E e I *infra*, na apreciação que fizerem do carácter eventualmente prejudicial de quaisquer novas medidas fiscais.**

<sup>10</sup> - “Resolução do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados Membros, Reunidos no Conselho de 1 de Dezembro de 1997 relativa a um código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas” (98/C 2/01).

**“Desmantelamento” - Os Estados-membros comprometem-se a reanalisar as disposições existentes e as práticas em vigor com base nos princípios subjacentes ao código e na avaliação descrita nos pontos E a I *infra*. Os Estados-membros alterarão, quando necessário, essas disposições e práticas, com o objectivo de eliminar o mais rapidamente possível quaisquer medidas prejudiciais, tendo em conta os debates havidos no Conselho na sequência do processo de avaliação.**

Fonte: pontos C e D do Código de Conduta.

**25** De realçar que o Código de Conduta foi aprovado “(R)econhecendo os efeitos positivos de uma concorrência leal e a necessidade de consolidar a competitividade internacional da União Europeia e dos Estados-membros, embora constatando que a concorrência fiscal pode também dar origem a medidas fiscais com efeitos prejudiciais”.<sup>11</sup>

**26** Em sequência foi criado no Conselho um Grupo de Trabalho conhecido como o “Primarolo Group”, cuja responsabilidade é de avaliar as medidas fiscais dos Estados Membros que caem no âmbito do Código, incluindo o “desmantelamento” ou o “congelamento”, i.e. a não introdução de novas medidas fiscais que sejam “prejudiciais”. Conforme se aponta no documento da UTAO “Relatório da Missão de Estudo aos Parlamentos do Reino Unido, do Reino dos Países Baixos e à Comissão Europeia”, as congéneres da COF seguem este trabalhos nos termos que aí se referem.

## **2- Política fiscal da UE: estratégia e prioridades**

### **2.1 Estratégia 2001: coerência com as outras políticas da UE**

**1** A estratégia e prioridades da política fiscal da Comissão Europeia consta da Comunicação “*A política fiscal na União Europeia – prioridades para os próximos anos*”<sup>12</sup> (‘Estratégia Fiscal 2001’). Apresentada em 2001, o essencial do seu conteúdo foi reiterado em 2005 por ocasião do novo impulso para a estratégia de Lisboa no âmbito da comunicação da Comissão “*The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy*”<sup>13</sup>. A Estratégia Fiscal 2001 representa uma “estratégia abrangente” que tem como ideia central apoiar os objectivos mais amplos da política da UE, nomeadamente o objectivo de fazer com que a UE se transforme no espaço económico mais competitivo do mundo, baseado no conhecimento até 2010.

**2** De acordo com a Comissão, tal quer dizer que deverão ser realizados esforços destinados a alcançar uma redução durável da carga fiscal global na UE, através da garantia de um equilíbrio entre a redução dos impostos, o investimento nos serviços públicos e a prossecução da consolidação orçamental. Simultaneamente, a política fiscal

<sup>11</sup> - Reconhecimento nº 3 do Código de Conduta.

<sup>12</sup> - COM (2001) 260 final, 23.5.2001.

<sup>13</sup> - COM (2005) 532 final, 25.10.2005.

deverá ser integralmente coerente com as outras políticas da UE, nomeadamente as políticas em matéria económica, de emprego, da saúde e da protecção dos consumidores, da inovação, do ambiente e da energia. Mais concretamente, os sistemas fiscais deverão permitir aos indivíduos e às empresas beneficiarem integralmente do mercado interno. Tal implica eliminar as disfunções devidas à coexistência dos sistemas fiscais diferentes dentro da UE e tornar esses sistemas fiscais mais simples e mais compreensíveis para os contribuintes.

**3** A Comissão entende que a coordenação fiscal na área da fiscalidade directa constrói-se sobre os sistemas fiscais nacionais em vista da sua compatibilização com o Tratado e entre si. Assim, o objectivo não é substituir os sistemas fiscais nacionais por um sistema comunitário uniforme, mas que os sistemas nacionais não-harmonizados possam funcionar melhor entre si. Isto é, assegurar que estes sistemas cumprem o direito comunitário e interagem entre si coerentemente.

**4** Neste contexto, a Comissão estabeleceu objectivos específicos de coordenação da política fiscal, com especial ênfase para os problemas práticos com que se deparam as empresas que operam no mercado interno. No tocante à tributação das empresas, os principais objectivos, são os apresentados no ponto seguinte.

## **2.2 Tributação das sociedades: objectivos específicos**

**5** A Comissão entende que, actualmente, as empresas que exercem actividades transfronteiriças deparam-se com situações de tributação discriminatória, de dupla tributação, de custos administrativos excessivos devidos à complexidade dos processos administrativos e de atrasos a nível do reembolso dos impostos.

**6** Como referido, a Comissão não defende uma harmonização da tributação das empresas, mas tem por necessário um certo nível de coordenação para resolver os problemas fiscais transfronteiriços. De acordo com a Estratégia Fiscal 2001, uma das questões importantes é a de saber se a remoção dos obstáculos fiscais deverá ser alcançado numa base individual ou se deverão ser procuradas soluções mais abrangentes e ambiciosas de um ponto de vista político, tais como proporcionar às empresas a possibilidade de disporem de um conjunto único de regras relativas à matéria colectável do imposto sobre o rendimento das empresas aplicável a nível da UE.

**7** A Comissão defende que independentemente da solução que se venha a adoptar, é evidente que a remoção dos obstáculos fiscais contribuiria de forma significativa para a melhoria da competitividade das empresas da UE.

## **2.3 Novos instrumentos**

**8** Na execução da Estratégia Fiscal 2001, a Comissão considerando que os progressos a nível da aprovação de propostas de directivas no domínio tributário foram sempre lentos, devido à exigência de voto por unanimidade propõe a utilização de uma gama de instrumentos diversos da legislação comunitária designadamente processos judiciais, recomendações e cooperação reforçada. Os aspectos principais são apontados em seguida.

**9 Processos judiciais.** A Comissão exprimiu a intenção de adoptar uma atitude mais dinâmica e orientada no que se refere ao início de processos judiciais sempre que considere que as medidas em matéria tributária de um Estado-Membro violam o direito comunitário. O impacto desta intenção em relação ao direito fiscal Português aplicável à tributação das sociedades consta do Anexo nº1.

**10 Recomendações.** A Comissão enunciou a possibilidade de recurso de forma crescente a abordagens não legislativas, tais como as recomendações.

**11 Cooperação reforçada.** A Comissão propôs que a via da cooperação mais estreita entre subgrupos de Estados-Membros com os mesmos pontos de vista deverá igualmente ser considerada sempre que adequado. Propôs ainda que se considere a utilização desta abordagem da "cooperação reforçada" em especial nos domínios da tributação do ambiente e da energia, nos quais a maior parte dos Estados-Membros indicou um forte desejo de empreender acções coordenadas.

### **3- Prioridades e iniciativas da Comissão Europeia no domínio da tributação das sociedades**

#### **3.1 Prioridades**

**1** A implementação da Estratégia Fiscal 2001 vem sendo descrita através do jargão “*two-track strategy*”. Esta expressão parece designar a existência de uma acção centrada numa faixa de curto-médio prazo, sob a forma de medidas dirigidas à resolução de obstáculos fiscais específicos, concertada com uma acção a desenvolver numa faixa de longo prazo e centrada na procura de uma solução que permita às empresas operar com uma única base de imposto.

**2** Procede-se, em seguida, à identificação das iniciativas em curso com relevo para o mandato. Neste ponto a UTAO optou pela separação entre a apresentação da informação e a sua análise. Razão pela qual a secção seguinte identifica as iniciativas nos seus traços essenciais. Efectuando-se depois a sua análise na perspectiva de apurar os principais temas da fiscalidade das empresas susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais.

## 3.2 Iniciativas - Acções a curto-médio prazo

### 3.2.1 *Coordenação de sistemas fiscais dos Estados Membros sobre a tributação directa*

3 Na comunicação “*Co-ordinating Member States’ direct taxes systems*”<sup>14</sup> a Comissão anunciou uma série de iniciativas destinadas a promover uma melhor coordenação entre os sistemas fiscais da UE. Como já se referiu, a Comissão entende que a coordenação fiscal na área da fiscalidade directa se constrói sobre os sistemas fiscais nacionais em vista da sua compatibilização com o Tratado e entre si. O objectivo não é substituir os sistemas fiscais nacionais por um sistema comunitário uniforme (harmonização) mas que sistemas nacionais não-harmonizados possam funcionar melhor entre si.

4 A Comissão salienta que as soluções propostas na Comunicação podem ser aplicadas com base nos sistemas e bases fiscais existentes, não requerendo a sua harmonização. No entanto, a acção coordenada pelo Estado da residência do investidor e do País de acolhimento do investimento seria a forma mais apropriada. O objectivo da coordenação é assim melhorar a *performance* dos sistemas fiscais nacionais e remover obstáculos às actividades e investimentos transfronteiriços em ordem a tirar partido do potencial do mercado único. Especificamente os ponto-alvo da coordenação são:

- Remover a discriminação e dupla tributação de contribuintes
- Proteger a base fiscal dos Estados Membros prevenindo os casos de não-tributação e o abuso, e
- Reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais incorridos pelos contribuintes sujeitos a mais do que um sistema fiscal.

5 Ligada a esta comunicação a Comissão, apresentou duas outras comunicações relativas a medidas específicas-alvo: uma sobre a tributação da Transferência de Activos para o Estrangeiro e outra sobre os Prejuízos Transfronteiriços. Essas medidas específicas são analisadas nos pontos seguintes.

6 Um aspecto importante das iniciativas de coordenação dos sistemas fiscais referidas é que são complementares da iniciativa CCCTB, que adiante se descreve. No futuro a comissão prevê considerar normas anti-abuso, retenção na fonte e impostos sobre sucessões.

### 3.2.2 *Comunicação sobre tributação da transferência de activos para o estrangeiro*

7 Na comunicação “*Exit taxation and the need for co-ordination of Member States’ tax policies*”<sup>15</sup> a Comunicação convidou os Estados-Membros a coordenarem as disposições nacionais relativas às denominadas “*exit tax rules*” as quais considera

<sup>14</sup> - A versão disponível no sítio da UE é referenciada a coberto da ref.<sup>a</sup> “COM (2006) yyyfinal” (sic.). Surgindo em ligação aos documentos IP/06/1827 de 19.12.2006 e MEMO/06/499.

<sup>15</sup> - COM (2006) 825 final 19.12.2006.

criarem obstáculos à liberdade de estabelecimento. Por “*exit tax rules*” a Comissão designa “*taxes which Member States levy on accrued but yet unrealised capital gains when individual or corporate taxpayers transfer their residence to another State or when corporate taxpayers transfer individual assets from their head office to a permanent establishment situated in another Member State (and vice-versa)*.”<sup>16</sup>

8 Neste sentido, a comunicação examina como é que as regras fiscais nacionais em apreço podem ser tornadas compatíveis com os requisitos do direito comunitário. Estabelece, igualmente, orientações sobre a forma de remover dupla tributação ou não tributação e prevenir o abuso e erosão da base fiscal.

### **3.2.3 Comunicação sobre o tratamento de prejuízos transfronteiriços**

9 Na comunicação “*Tax Treatment of Losses in Cross Border Situations*”<sup>17</sup> a Comissão convida os Estados Membros a explorar vias que permitam às empresas a compensar os prejuízos ocorridos nas operações efectuadas em outro Estado-Membro.

10 Os prejuízos resultantes das operações domésticas, em regra, podem ser deduzidos dos lucros realizados no mesmo Estado-Membro. Porém, existem limitações quando os prejuízos são realizados fora do Estado-Membro. A Comissão considera que esta situação afecta a competitividade internacional das sociedades europeias, em particular das pequenas e médias empresas e que origina distorções na decisão de investir no mercado interno. Considera, também, que estas distorções estão na origem de sociedades menos eficientes e que constituem um grande impedimento à emergência de sociedades na UE mais competitivas no mercado mundial. Considera, ainda, que esta situação compara negativamente com os EUA onde a base fiscal federal é mais ampla que a de cada Estado Federal e existe compensação de prejuízos para os investimentos efectuados em qualquer parte dos EUA.

11 Na comunicação são considerados os princípios básicos e os problemas relativos à compensação de prejuízos transfronteiriços e sugeridas vias que os Estados-Membros podem considerar para conceder tais compensações. Realça-se que esta comunicação tem a natureza de solução interina até à adopção da CCCTB. Visa pois resolver os problemas urgentes da falta de compensação dos prejuízos e uma vez adoptada a CCCTB, o seu regime passaria a ser complementar e aplicável às situações não cobertas pela CCCTB.

## **3.3 Iniciativas - Acções a longo prazo**

### **3.3.1 Base Fiscal Societária Consolidada Comum**

12 A Comissão defende que a única forma sistemática de resolver os obstáculos fiscais que se colocam às sociedades que operam em mais de um Estado é dotar os grupos multinacionais com uma base fiscal consolidada para as actividades no âmbito comunitário. O objectivo é contribuir para maior simplicidade, transparência nos

---

<sup>16</sup> - Cfr. IP/06/1829.

<sup>17</sup> - COM (2006) 824 final 19.12.2006.

sistemas fiscais de empresas dos 27 Estados-Membros e promover concorrência fiscal aberta e leal no âmbito da UE.

**13** Assim a Comissão lançou a ideia de permitir que as empresas de toda a UE apliquem as mesmas regras para calcular a base fiscal para o conjunto das operações comunitárias que designou por *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. A base fiscal consolidada seria distribuída entre os Estados Membros de acordo com um mecanismo de partilha. A CCCTB não visa a harmonização da taxa e seria opcional i.e., só será aplicável às sociedades que por ela optarem.

**14** A CCCTB visa ser uma solução abrangente para dar resposta ao conjunto de problemas fiscais concretos que as actividades transfronteiras no mercado interno colocam às empresas. Entre eles incluem-se: a redução dos denominados custos de ‘compliance’; eliminar os problemas relativos preços de transferência; a dedutibilidade de prejuízos transfronteiriços; e a simplificação das operações de reestruturação internacional evitando situações de dupla tributação.

**15** A ideia encontra-se ainda em fase de desenvolvimento conceptual visando a apresentação de uma proposta legislativa em 2008. Neste sentido foi criado um grupo de trabalho técnico. Este grupo reúne trimestralmente e é assistido por seis sub-grupos todos focados em questões técnicas específicas. Os aspectos essenciais das suas actividades constam de Comunicação sobre os progressos efectuados<sup>18</sup> e podem ser consultados num sítio especificamente criado para o efeito numa página da Comissão<sup>19</sup>. A análise da informação constante dessa página confirma a existência de desacordo técnico em pontos-chave.

### **3.4 Outras iniciativas**

#### **3.4.1 Código de Conduta**

**16** Conforme se referiu na sequência da aprovação do Código de Conduta foi criado o Grupo Primarolo. O sítio da Comissão informa que o Grupo vem monitorizando ao Conselho o ‘congelamento’ e o ‘desmantelamento’ de regimes fiscais. Nos “Press Release” dos Ecofin existem variadas referências à sua actividade de avaliação. Os resultados desta avaliação não são, contudo tornados públicos, com excepção das 66 medidas constantes do Relatório apresentado ao ECOFIN em 29 de Novembro de 1999<sup>20</sup>. No documento de preparação do ECOFIN de 5 de Junho de 2007 é referido que desde a criação do Código em 1997, o grupo avaliou 103 medidas vigentes em Estados Membros tidas como prejudiciais<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> - COM (2007) 223 final 2 de Maio de 2006 e COM (2006) 157 final 5 de Abril de 2006.

<sup>19</sup> - [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm)

<sup>20</sup> - Por ocasião do Alargamento da UE houve a publicação de uma lista de medidas fiscais relativas aos novos países membros. Essa lista revestiu carácter provisório, nunca culminando numa versão final semelhante à do Relatório relativo às referidas 66 medidas.

<sup>21</sup> - PRE 034 (Presse), 31 May 2007, p. 6.

**17** A propósito do Código de Conduta, a documentação de preparação do ECOFIN de 5 de Junho 2007<sup>22</sup>, refere que “*The Council will be called on to adopt conclusions, on the basis of a report from a Council working group (doc. 9047/07), on implementation of a code of conduct(...).*” Refere também que apesar das dificuldades num número de medidas específicas, o Grupo tem o seu trabalho largamente cumprido tendo iniciado a discussão sobre o futuro do Código. Destas discussões resultou um programa de trabalho para os próximos 18 meses que envolve um alargamento do trabalho em face do programa de trabalho em vigor. Refere, ainda, que certas delegações consideram que a continuidade do grupo de trabalho requer a clarificação dos seus processos de trabalho e do procedimento de decisão a aplicar.

**18** O projecto das Conclusões do Conselho aprovava o programa de trabalho tal como constante no relatório do Grupo. Contudo, no comunicado final é apenas referido que o Conselho tomou nota do apontado doc. 9047/07<sup>23</sup>.

**19** O Ministro das Finanças Alemão referiu-se ao tema durante a conferência de imprensa, pós-Ecofin em 5 de Junho de 2007, por ocasião do período de perguntas da imprensa. Em resposta a uma pergunta de uma jornalista, declarou que não houve acordo quanto ao programa de trabalho em apreço e que o assunto será discutido na Presidência Portuguesa. Referiu, ainda, que foi suscitado o debate sobre se o grupo de trabalho deve continuar ou não.

### **3.4.2 Good Governance na área fiscal**

Uma preocupação crescente da acção comunitária é a promoção da concorrência fiscal leal no âmbito das boas práticas (*‘good governance’*), em matéria fiscal em especial transparência, troca de informações e concorrência leal.

### **3.4.3 Incentivos fiscais para Investigação e Desenvolvimento**

**20** Na comunicação “*Towards a more effective use of tax incentives in favour of R&D*”<sup>24</sup> a Comissão visa promover um uso mais efectivo dos benefícios fiscais para Investigação e Desenvolvimento (‘I&D’). Congratulando-se com a tendência de tratamento fiscal favorável da I&D, considera que a crescente diversidade de incentivos fiscais comporta o risco de agravar a fragmentação da tributação societária, a complexidade do seu uso, o que pode gerar uma aplicação transfronteiriça menos eficiente, designadamente porque a indústria opera com base num modelo de inovação aberta e de cooperação transfronteiriça, em especial no domínio da alta tecnologia.

**21** Na comunicação é clarificada a compatibilidade destes incentivos fiscais com o direito comunitário e apresentadas orientações no tocante às opções, características e

<sup>22</sup> - PRE 034 (Presse) 31 May 2007. Ver também MEMO/07/220 4 June 2007, onde se pode ler “(T)he Council is expected to adopt conclusions on the work carried out by the Code of Conduct group during the Germany Presidency and on a “work package” for the future work undertaken by the Group”.

<sup>23</sup> - 10139/07 (Presse 126) Provisional Version, 5 June 2007, p.20.

<sup>24</sup> - COM (2006) 728 final, 22.11.2006.

factores relevantes que os Estados podem querer considerar na criação ou revisão de esquemas de incentivos fiscais ao I&D. Exemplos incluem:

- Assegurar que o acesso aos incentivos fiscais é de fácil acesso.
- Elementos de simplificação, com baixos custos administrativos e de “compliance”.
- Princípios de avaliação de incentivos fiscais.
- Necessidade de criação atempada, eficiente e previsível.

Acresce ainda um número de recomendações em tópicos de interesse comum.

#### 3.4.4 Preços de transferência

22 Os ditos “preços de transferência” são um conceito jurídico-fiscal caracterizado por elevado grau de complexidade e imprecisão doutrinal. Pode sintetizar-se o essencial da razão de ser que lhe subjaz referindo que as normas jurídicas a eles relativos visam assegurar que os preços relativos às transacções entre contribuintes controlados por um mesmo accionista, se processam como os preços entre partes independentes (*‘arm’s lenght’*). Este objectivo nem sempre é possível porquanto muitas vezes não existem preços comparáveis dado o carácter único de um bem ou serviço. Nesse sentido e em ordem a criar previsibilidade no imposto aplicável surgiu o instrumento dos Acordos Prévios de Preços (APP) que são celebrados entre o contribuinte em questão e a Administração Fiscal. Em Portugal não existe este instrumento, embora a sua consagração já tenha sido proposta, em 1999, pela Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros<sup>25</sup>.

23 Neste contexto, o Conselho adoptou em Junho de 2006 um Código de Conduta que visa estabelecer um padrão para a documentação que as empresas multinacionais têm que prestar às autoridades fiscais a respeito dos preços transfronteiriços intragrupo (documentação sobre preços de transferência). O objectivo foi e é estabelecer a documentação para empresas associadas na UE por forma a evitar a litigância com as administrações fiscais, que acaba por resultar em situações de dupla tributação.

24 Em aprofundamento deste trabalho, o Fórum técnico criado em 2002 (*Joint Transfer Pricing Fórum*) adoptou recentemente um relatório onde propõe boas práticas relativas aos APP). Em sequência, a Comissão preparou um *draft* de *Guidelines* para os APP. No documento de preparação do ECOFIN de 5 de Junho de 2007 pode ler-se que “(T)he Council will be called on to adopt conclusions on the work of the Joint Transfer Pricing Fórum (doc. 9904/07).

25 O Ministro da Finanças Alemão, por ocasião da já referida conferência de imprensa de 5 de Junho de 2007, anunciou ter existido um acordo político unânime. Em desenvolvimento deste acordo o Press Release desse Ecofin refere que “(T)he council (...) note the commitment of Member States to follow the Guidelines and implement them in their national administrative practice as far as legally possible”.

---

<sup>25</sup> - Pitta e Cunha, Paulo de e outros. (1999) “A Fiscalidade do Sector Financeiro Português em Contexto de Internacionalização” (Relatório da Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros, Ministério das Finanças, Lisboa).

## **4- Análise**

### **4.1 Política fiscal nacional no âmbito da política económica nacional**

**1** As iniciativas de coordenação fiscal da Comissão Europeia que se referem adiante, embora não consistam em projectos de legislação projectam um sentido normativo concreto. Esse sentido é o de limitar o poder do Estado Português de criar e cobrar impostos sobre o rendimento – matéria sujeita a reserva da Assembleia da República. A extensão e a profundidade desse impacto é analisada, nos pontos seguintes, na perspectiva do mandato, isto é dos principais temas da fiscalidade das empresas susceptíveis de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais.

**2** No âmbito da Estratégia Fiscal 2001 a Comissão, define prioridades de curto-médio e de longo prazo. No curto-médio prazo promove medidas específicas-alvo que visam encontrar soluções comuns para os seguintes temas da fiscalidade das sociedades: coordenação dos sistemas fiscais nacionais, em especial sobre a tributação da Transferência de Activos para o Estrangeiro; os Prejuízos Transfronteiriços; os Preços de Transferência; os Incentivos Fiscais para Investigação e Desenvolvimento. No longo prazo visa criar uma Base Societária Fiscal Comum Consolidada ('CCCTB').

**3** A avaliação das consequências das referidas iniciativas no poder de Portugal criar, no âmbito da política económica, a política fiscal sobre o rendimento das sociedades que considere mais adequada para os seus objectivos ou conveniências, não é viável até serem conhecidos os regimes que em concreto materializarão a concertação proposta para o curto prazo, i.e., as medidas específicas-alvo, ou o interesse dos Estados Membros pela (futura) proposta de directiva relativa à CCCTB.

**4** A UTAO entende que podem, contudo, ser identificados no plano técnico, os principais temas da fiscalidade das empresas, suscitados por tais iniciativas, na perspectiva da susceptibilidade de influenciar a competitividade externa das empresas nacionais. No apuramento desses principais temas a UTAO teve presente a opção de fundo que estrutura a Estratégia Fiscal 2001. Essa opção consistiu numa abordagem geral centrada na coerência com as outras políticas da UE.

**5** A opção referida merece realce porquanto como, referiu a Comissão na Estratégia 2001 “tornou-se claro que muito frequentemente, a discussão das propostas de natureza fiscal se processava de forma isolada e não no contexto de uma política mais ampla da União Europeia”.

**6** Em conformidade a UTAO com vista ao apuramento dos principais temas, para então, depois os especificar, procedeu à sua análise no quadro do contexto envolvente. Apurou assim que estes resultam da acção conjugada de dois factores. Um é a dinâmica da integração comunitária. Outro consiste nos objectivos específicos da Estratégia Fiscal 2001 para a tributação das sociedades. Os principais aspectos da análise efectuada são apontados nos pontos seguintes.

## 4.2 Dinâmica da integração comunitária: natureza dilemática

7 Conforme se referiu, o contexto envolvente da integração comunitária pode sintetizar-se destacando que os benefícios do reforço da eficiência global resultante da introdução do euro, do funcionamento do mercado único ou da aplicação das políticas comuns não beneficiam por igual todas as regiões ou agentes económicos. Acresce que tornam mais importantes as vantagens de localização geográfica central para as empresas competitivas.<sup>26</sup> Numa palavra: a dinâmica da integração comunitária pode ter natureza dilemática porquanto o seu reforço envolve um agravamento potencial das assimetrias regionais.

8 Ciente da possibilidade deste agravamento, a evolução do acervo comunitário confirma como demonstrado a procura de uma fórmula de solidariedade, incluindo financeira, capaz de combinar os instrumentos destinados ao seu aprofundamento com aqueles destinados a amortecer as desvantagens ligadas às posições periféricas e ultraperiféricas. Assim a política regional inclui os auxílios de Estado. Neste último domínio as novas Orientações, como se referiu executam o princípio rector “menos auxílios, melhores auxílios”.

9 Como também demonstrado as novas Orientações implicam para Portugal uma diminuição de 23% da população elegível para intervenção através de auxílios de Estado. Implicam, ainda, a assinalada diminuição da intensidade dessa intervenção face à que era possível no período 2000-2006. Acresce, como é sabido, a diminuição, a prazo, dos fundos de coesão.

## 4.3 Estratégia 2001: objectivos específicos para a tributação das sociedades

10 A coordenação fiscal desenhada pela Comissão tem por alvo a política fiscal nacional no âmbito da política económica nacional. Actualmente, a política fiscal sobre o rendimento, apesar de ser prerrogativa de soberania nacional, está sujeita a extensos limites jurídicos e políticos. Entre os jurídicos, um é o que resulta das várias directivas aprovadas no domínio da fiscalidade directa<sup>27</sup>. Outro é o que resulta da compatibilidade com o direito comunitário, em especial as liberdades económicas, o princípio da não-discriminação e das regras de auxílio de Estado. Entre os limites políticos realça-se os estabelecidos no Código de Conduta e relativos à criação de medidas fiscais destinadas a influenciar a decisão de investir.

11 A UTAO destaca que as soluções de coordenação fiscal promovidas pela Comissão pressupõem uma interligação de premissas científicas que favorecem os países de grande dimensão, e as economias com posição geográfica central e exportadoras de tecnologia e capital – que não é a condição de Portugal. Essas premissas são a neutralidade fiscal e a concorrência.

---

<sup>26</sup> - Ver supra parágrafo 9, pp. 6/7.

<sup>27</sup> - Foram aprovadas designadamente as directivas de harmonização dos regimes fiscais sobre: as fusões e aquisições; os pagamentos de dividendos entre empresas mãe e subsidiárias; e pagamento de juros e royalties entre empresas.

**12** A neutralidade fiscal é a ideia segundo a qual a fiscalidade não deve influenciar o funcionamento do mercado, incluindo a decisão de investir. Porém, existem outros factores exteriores que influenciam mais decisivamente o mercado ou o investimento. Esses factores incluem a localização geográfica central, a dimensão do mercado, a qualidade dos equipamentos e serviços públicos, o grau de industrialização, as qualificações da mão-de-obra, etc. Neste sentido, a promoção da neutralidade fiscal afecta mais os Estados-Membros que não dispõem desses factores exteriores de natureza não fiscal, como é o caso de Portugal.

**13** A concorrência enquanto mecanismo de afectação dos recursos económicos pressupõem que o mercado existe e pode funcionar de forma a satisfazer as necessidades colectivas de modo compatível com os valores prevaletentes. O que está demonstrado não ser o caso, sendo as suas deficiências e limitações (falhas de mercado) a razão e origem de um conjunto de política públicas no plano nacional ou comunitário, incluindo os auxílios de Estado de natureza fiscal. Fenómeno, como se demonstrou, distinto do da concorrência fiscal prejudicial.

**14** A utilização do sistema fiscal ou de regimes fiscais para atrair e fixar investimento, fora dos casos dos auxílios de Estado, fica sujeito à qualificação de “prejudicial” com base nos critérios definidos no Código de Conduta.

**15** O trabalho de monitorização do Grupo de Trabalho do Código de Conduta, como se referiu, respeita ao “congelamento” e “desmantelamento”, de medidas fiscais cuja competência de aprovação é dos Parlamentos Nacionais. Porém, os resultados do trabalho deste grupo permanecem sem divulgação pública. Assim, a UTAO não dispõe de elementos que lhe permitam uma análise informada sobre a concretização técnica da qualificação “prejudicial”, designadamente apurar como é que os critérios devem ser tidos em conta na criação de medidas fiscais destinadas a estimular o investimento. E nessa medida não pode determinar em resposta ao mandato, qual o impacto do Código em apreço no poder de criar e cobrar impostos sobre o rendimento das sociedades. Ou quais os regimes que foram considerados prejudiciais e se os critérios técnicos são aplicados de modo uniforme entre países de pequena e média e os de grande dimensão.

**16** A Comissão vem destacando a importância da adopção de boas práticas em matéria fiscal, em especial a transparência, a concorrência leal e a troca de informações. No ponto 87 da Declaração Conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia - “O Consenso Europeu”<sup>28</sup> - as partes exprimem que a Comunidade promoverá os princípios de governação democrática nos domínios financeiro, fiscal e judicial.

**17** A transparência fiscal e publicidade, enquanto corolários da democracia financeira parecem recomendar a existência de mais informação técnica do que aquela actualmente existente sobre os relatórios da avaliação do Grupo de Trabalho. Até porque o ‘congelamento’ e ‘desmantelamento’, de regimes fiscais é competência dos Parlamentos Nacionais.

---

<sup>28</sup> - JO C46/1 de 24.02.2006.

**18** Na ausência de decisão nacional sobre os instrumentos de câmbio e moeda, a política fiscal é o último instrumento de intervenção, decidido a nível nacional, com poder para criar oportunidades económicas<sup>29</sup>, designadamente para intervir sobre as assimetrias regionais assegurando que as empresas disponham a partir de Portugal de condições de igualdade e que possam beneficiar integralmente do mercado único.

**19** Actualmente as diferenças resultantes dos vários sistemas fiscais prejudicam o exercício das liberdades económicas pelas empresas o que condiciona a libertação do potencial do mercado único na criação de investimento e emprego. Prejudicam, em especial a actividade das pequenas e médias empresas, porquanto estas dispõem de menores recursos para suportar os custos de cumprimento das obrigações fiscais ligadas aos 27 regimes nacionais. Assim, progressos na coordenação fiscal poderão ser positivos sujeitos, no entanto, às considerações que se apontam nos números seguintes.

**20** A base fiscal comum é o objectivo mais ambicioso e em caso de aprovação a sua utilização pelas empresas será opcional. No momento esta proposta está em fase de desenvolvimento conceptual no âmbito de grupos de trabalho técnico. Não obstante o desacordo técnico em pontos-chave o Ecofin de 5 de Junho de 2007 confirmou a intenção da Comissão de apresentar uma proposta legislativa em 2008.

**21** Um aspecto central do discurso de proposta da base comum é que não visa a harmonização da taxa sendo os Estados livres de a fixar de acordo com as suas conveniências. Este aspecto necessita ser qualificado, porquanto pode sugerir que a iniciativa incide no acessório, não afectando o principal do poder tributário nacional sobre o rendimento das sociedades.

**22** A UTAO destaca que a taxa, como ensina a melhor doutrina, são percentagens cuja aplicação à matéria colectável permite apurar a colecta de imposto. O que eleva a fulcral a incidência tributária isto é a definição e a composição da base tributária. Numa palavra: a base está para o imposto como as fronteiras territoriais de um país para a Terra. Enquanto que a taxa está para a base do imposto, como a escala, numa carta orográfica, para o território nacional. Ciente destes factos, a Constituição da República Portuguesa, inclui a incidência tributária entre os elementos fundamentais da criação da lei de imposto garantindo-lhe protecção constitucional no artigo 102 (2)<sup>30</sup> da CRP.

**23** A base tributária respeita à definição: a) de quem paga imposto (sujeitos), b) do que é que fica sujeito a imposto; c) do tratamento do rendimento ou prejuízos havidos em Portugal ou no estrangeiro; d) da consolidação dos grupos de empresa; e) das regras anti-abuso, etc. Um exemplo: em França, ao contrário de Portugal, os lucros obtidos no estrangeiro não são sujeitos a imposto em França. Neste caso que relevo tem a taxa?

**24** A base de imposto das sociedades reflecte muito da especificidade de uma economia nacional. Por exemplo, as soluções técnicas para a promoção de novos investimentos nos países exportadores de capital e tecnologia, com mercados de capitais desenvolvidos (Alemanha, Reino Unido, Holanda) são quase sempre distintas das dos

<sup>29</sup> - Sampayo Ribeiro, Nuno de. “Nova Reforma Fiscal” in 15 Anos da Reforma Fiscal Jornadas de Homenagem ao Professor Pitta e Cunha, Almedina, 2005, pp. 699-700.

<sup>30</sup> - O artigo 102 (2) da CRP estabelece que “(O)s impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos particulares”.

países importadores de capital e tecnologia (Portugal). Por exemplo: A Holanda não tributa os juros e *royalties* obtidos (na Holanda) por não-residentes. Na mesma situação, a opção de Portugal vem sendo a de tributar.

**25** Por quanto ficou dito pode concluir-se que a aprovação da base fiscal comum implicará nos domínios referidos opções técnicas estruturais. O alcance destas opções técnicas clarifica-se com a enunciação da seguinte explicação da Comissão <sup>31</sup>“*the creation of a single base inevitably means that there will be differences between this new base and the current individual tax base. Member States will have to accept that the CCCTB cannot replicate all features of all existing tax bases, and will in some cases propose a different treatment of specific items from the existing base*”.

**26** A solução final da CCCTB implicará uma escolha clara de entre as soluções actualmente vigentes. As quais, como referido, são instrumentais aos perfis dos Estados que por vez se agrupam em torno de perfis com interesses antagónicos. Neste ponto a posição da Comissão é também clara: “*(B)oth general economic policy and the best interest of the European Community, particularly with regard to the programme for improved growth and employment and enhanced EU business competitiveness and a stable development of government finances, will be fundamental of these decisions*”<sup>32</sup>. Podem, pois, antecipar-se dificuldades insuperáveis nos grupos de trabalho técnico. Porventura, só resolúveis noutros planos que não o técnico.

#### **4.4 Estratégia 2001: a compatibilização com o Tratado, vinculação jurídica à coesão económica e social**

**27** Como sublinhou o Comissário Kovács na conferência de imprensa pós Ecofin de 5 de Junho 2007, a CCCTB está em fase conceptual. O princípio estruturante ambiciona, contudo, construir uma solução abrangente que se e quando aprovada estabelecerá uma relação de complementaridade com as medidas específicas-alvo, referida no ponto 2 supra e que visam resolver os problemas que a Comissão considera urgentes. Estas medidas específicas-alvo são assim tidas como soluções interinas e uma vez aprovada a CCCTB aplicar-se-ão às sociedades que optem não se sujeitar (à CCCTB).

**28** O efeito concreto de cada uma das medidas centradas nas disposições relativas à transferência de activos, aos prejuízos transfronteiriços só pode ser observado depois de conhecidos os regimes nacionais que em concreto materializarão a concertação proposta pela Comissão. O mesmo se diga para as relativas aos preços de transferência ou aos incentivos fiscais à I&D. Porém, o efeito de todas as medidas específicas-alvo resume-nos aspectos já mencionados das desvantagens competitivas ligadas aos factores exteriores não-fiscais e dos limites ao poder de Portugal de criar impostos.

**29** A UTAO sublinha assim a importância de ser escrutinada, na conceptualização da CCCTB, a consagração da ideia central da Estratégia Fiscal de 2001, i.e. a coerência da política fiscal com as outras políticas comunitárias. Em especial e, como expressamente refere a Comissão, que a coordenação fiscal na área da fiscalidade directa se constrói sobre os sistemas fiscais nacionais em vista da sua compatibilização com o Tratado CE

<sup>31</sup> - COM (2007) 223 final, p. 7.

<sup>32</sup> - COM (2007) 223 final, p. 6.

e entre si. E que os sistemas fiscais devem permitir aos indivíduos e às empresas beneficiarem integralmente do mercado interno.

**30** No plano técnico a referida compatibilização com o Tratado CE, incide também sobre a Comissão e sobre o Conselho. Esta incidência comporta importantes consequências. Em razão da relevância do mandato cabe destacar a vinculação jurídica, designadamente ao objectivo constante do Título XVII coesão económica e social do Tratados CE, em especial nos artigos 158.º e 159.º. Aí se prevê que “a formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno terão em conta os objectivos enunciados no artigo 158.º<sup>33</sup> e contribuirão para a sua realização. “Em especial a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”.

UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

---

<sup>33</sup> - O artigo 158.º do Tratado CE que “A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social.

Em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”.

## ANEXO: Procedimentos de infracção iniciados contra Portugal

Portugal em matéria de tributação sobre o rendimento é alvo dos seguintes processos:

### Portugal

- 07/05/2007 [IP/07/616](#) Direct Taxation: Commission asks information on discriminatory taxation of dividends and interest paid to foreign pension funds
- 22/01/2007 [IP/07/66](#) Direct Taxation: Commission decides to refer Portugal to the Court over discriminatory taxation of outbound dividends and asks Latvia to end such discriminatory taxation
- 09/01/2007 [IP/07/18](#) Direct taxes: The Commission requests Portugal to end discrimination against non-Portuguese service providers
- 25/07/2006 [IP/06/1060](#) Direct Taxation: Commission requests Portugal to end discriminatory taxation of outbound dividends
- 11/07/2006 [IP/06/971](#) Direct taxation: Commission decides to take Portugal to Court over discriminatory taxation of foreign banks
- 16/01/2006 [IP/06/42](#) Commission requests Portugal to end discriminatory taxation of foreign banks
- 14/01/2005 [IP/05/40](#) Mutual assistance in the field of taxation - proceedings for failure to transpose opened against Italy, Luxembourg, the Netherlands and Portugal
- 14/01/2005 [IP/05/39](#) Taxation of interest and royalty payments - infringement procedures against Portugal
- 13/01/2005 [IP/05/36](#) Commission takes Portugal to Court over discriminatory rules on tax relief for capital gains from home sales

Fonte: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/infringements/infringement\\_cases/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/infringements/infringement_cases/index_en.htm)