



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.10.2001  
COM(2001) 582 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL**

**Para um mercado interno sem obstáculos fiscais**

**Estratégia destinada a proporcionar às empresas uma matéria colectável  
consolidada do imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE**

## ÍNDICE

1.	<b>Introdução.....</b>	<b>3</b>
2.	<b>A necessidade de adaptar a tributação das empresas na UE a um ambiente em mudança.....</b>	<b>4</b>
3.	<b>O impacto das diferenças nos níveis efectivos de tributação das empresas sobre os incentivos ao investimento no mercado interno.....</b>	<b>6</b>
4.	<b>Eliminação dos obstáculos fiscais às actividades económicas transfronteiras no mercado interno .....</b>	<b>10</b>
5.	<b>Proporcionar às empresas uma base tributável comum consolidada para as suas actividades a nível da UE.....</b>	<b>15</b>
6.	<b>Etapas futuras e conclusão .....</b>	<b>20</b>

Anexo: Resumo do Estudo da Comissão sobre "A Fiscalidade das Empresas no Mercado Interno" [SEC(01)1681]

## 1. INTRODUÇÃO

*A reforma da tributação das empresas na UE é essencial para concretizar os objectivos de Lisboa*

A União Europeia fixou para si própria o **objectivo estratégico** de "(...) tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento (...). Este objectivo foi estabelecido pela primeira vez no Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, tendo sido reiterado pelo Conselho Europeu de Estocolmo de Março de 2001. Em termos gerais, o Conselho Europeu de Lisboa solicitou ainda que se instituisse um quadro global de apoio à actividade económica na UE. A tributação de empresas pode desempenhar um papel importante na prossecução deste objectivo e no estabelecimento de condições equitativas para as empresas na UE. Contudo, embora tenham sido adoptadas medidas importantes noutras áreas políticas, registaram-se poucos progressos neste domínio, continuando os Estados-Membros a aplicar os mesmos regimes de tributação de empresas que aplicavam antes da criação do mercado interno. É necessário tratar neste momento desta discrepância a nível do desenvolvimento dos sistemas fiscais, que o alargamento iminente da UE torna ainda mais urgente.

*Os serviços da Comissão prepararam um estudo abrangente nesta matéria*

A Comunicação de Maio de 2001 intitulada "A política fiscal na União Europeia" [COM (2001) 260] identificou objectivos gerais e um determinado número de prioridades específicas nos domínios da tributação directa e indirecta. A presente comunicação presta uma contribuição adicional para este processo, na medida em que aborda a questão mais pormenorizada da tributação directa de empresas na União Europeia.

O estudo "A Fiscalidade das Empresas no Mercado Interno", cujo resumo se encontra anexado à presente comunicação, analisou em que medida a tributação de empresas actualmente aplicada no mercado interno cria ineficiências e impede os operadores de recolherem todos os benefícios deste mercado único. Esta situação pode acarretar uma perda de **bem-estar para a UE** e uma **degradação da competitividade** das suas empresas, o que iria contra os objectivos de Lisboa.

*De acordo com o mandato específico que lhe foi conferido pelo Conselho, a Comissão expõe a sua estratégia em matéria de tributação de empresas na UE para os próximos anos*

A presente comunicação baseia-se nesse estudo e completa-o. Apresenta o ponto de vista da Comissão acerca daquilo que é necessário fazer e do que pode realisticamente ser feito nos próximos anos no domínio da **tributação das empresas na UE, a fim de adaptar ao novo enquadramento económico e de reforçar a eficácia do mercado interno, através da supressão dos obstáculos fiscais internos**. São apresentadas algumas iniciativas concretas para este efeito no final da presente comunicação.

Estes dois documentos respondem conjuntamente ao mandato conferido pelo Conselho, em Julho de 1999, à Comissão, que foi convidada a investigar o impacto dos diferenciais nos níveis efectivos de tributação das empresas dos Estados-Membros sobre a localização da actividade económica e do investimento, bem como a identificar as disposições fiscais que constituem obstáculos às actividades económicas transfronteiras no mercado interno e a propor medidas para resolver estes problemas.

## Cronologia das iniciativas comunitárias em matéria de tributação de empresas

A tributação das empresas foi objecto de uma atenção particular desde a fundação das Comunidades Europeias, na sua qualidade de elemento importante para a criação e, seguidamente, para a realização plena do mercado interno. Foram apresentados diversos estudos na matéria, tais como o relatório Neumark de 1962 e o relatório Tempel de 1970, tendo sido concebidas algumas iniciativas destinadas a alcançar um mínimo de harmonização do sistema de tributação de empresas, tanto a nível da matéria colectável como das taxas de imposto aplicáveis à tributação das empresas. A Comissão apresentou as propostas de directivas adequadas em 1975, em 1984 e em 1985, estas duas últimas mais centradas na questão da compensação das perdas. Mais tarde, estas duas propostas foram retiradas. O projecto de proposta de 1988 para a harmonização da matéria colectável das empresas nunca foi apresentado, devido à relutância mostrada pela maior parte dos Estados-Membros.

Reconhecendo a falta de sucesso em fazer progredir as iniciativas acima referidas, a comunicação da Comissão em matéria de tributação de empresas de 1990 [SEC (90) 601] sugeriu que, sob reserva do princípio da subsidiariedade, todas as iniciativas fossem definidas no âmbito de um processo de consulta com os Estados-Membros. Assim, com base em propostas da Comissão que remontam ao final dos anos 60, foram finalmente adoptados três actos - duas directivas e uma convenção - em Julho de 1990 [a Directiva "Fusões" 90/434/CEE, a Directiva "Sociedades-Mães e Afiliadas" 90/435/CEE e a Convenção de Arbitragem 90/436/CEE]. Encontra-se ainda pendente no Conselho uma proposta em matéria de compensação transfronteiras de perdas [COM (90) 595]. Em 1994, a Comissão retirou uma primeira proposta destinada a eliminar as retenções na fonte sobre os pagamentos transfronteiras de juros e de *royalties* entre empresas de diferentes Estados-Membros. Contudo, em 1998, foi apresentada uma nova proposta [COM (1998) 67].

A abordagem de 1990 foi aprofundada numa comunicação da Comissão de 1996/1997 [COM (97) 495]. O "pacote fiscal" e, em especial, o código de conduta para a tributação de empresas, introduziram uma nova dimensão na discussão. A abordagem orientada para o mercado único foi completada com os objectivos de estabilização das receitas dos Estados-Membros e de promoção do emprego, que foram agora retomados e reavaliados na recente comunicação acima referida sobre as prioridades da política fiscal da UE.

Em 1999/2000, o Conselho, a fim de completar as actividades em curso relativas ao "pacote fiscal" adoptado pelos Ministros das Finanças da UE em Dezembro de 1997, solicitou à Comissão que realizasse um estudo exaustivo em matéria de tributação das empresas.

## 2. A NECESSIDADE DE ADAPTAR A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UE A UM AMBIENTE EM MUDANÇA

*O relatório Ruding de 1992 teve um impacto limitado*

O último estudo exaustivo em matéria de tributação de empresas na União Europeia foi o "relatório do comité de peritos independentes sobre a fiscalidade das empresas" de 1992, normalmente designado Relatório Ruding. Em resposta a um pedido da Comissão, apresentou-se neste relatório uma análise da relação entre os sistemas fiscais para a tributação de empresas e a entrada em funcionamento do mercado interno, que se encontrava prevista para breve. Contudo, as suas pormenorizadas e valiosas conclusões e recomendações depararam-se com um apoio limitado, não lhe tendo sido possível efectuar progressos significativos.

*O mercado interno e a globalização alteraram o quadro para a tributação de empresas na UE*

Actualmente, os desenvolvimentos gerais exigem uma nova avaliação da estratégia da UE em matéria de tributação de empresas. O **quadro económico global alterou-se** desde o início dos anos noventa:

- a UE conheceu uma onda de fusões e aquisições internacionais;
- a emergência do comércio electrónico e o aumento da mobilidade dos factores produtivos dificultam crescentemente a definição e a manutenção da matéria colectável do imposto sobre as sociedades;
- a integração económica no mercado interno e a união económica e monetária continuam a progredir, da mesma forma que o desmantelamento dos obstáculos de natureza não tributária (económicos, tecnológicos e

institucionais) ao comércio transfronteiras;

- as grandes empresas da UE consideram actualmente a integralidade da UE como o seu "mercado nacional" e, por conseguinte, procuram criar estruturas empresariais verdadeiramente à escala europeia. Tal conduz a fenómenos de reorganização e de centralização a nível da UE de funções empresariais em grupos de empresas;
- as preocupações dos sujeitos passivos, tanto pessoas singulares como colectivas, são actualmente objecto de uma maior atenção;
- existe actualmente, graças ao código de conduta para a tributação de empresas, a acções similares de apoio a nível da OCDE e à execução das disposições da UE em matéria de auxílios estatais, uma perspectiva real quanto à eliminação dos regimes fiscais preferenciais que se revelam prejudiciais no mercado interno.

*Todos os elementos dos sistemas de tributação de empresas na UE estão a revestir-se de uma importância crescente*

Devido a estes desenvolvimentos, a **importância das características específicas dos regimes de fiscalidade das empresas** aumenta de forma quase automática. Tal deve-se ao facto de os Estados-Membros utilizarem *todos* os elementos dos seus sistemas fiscais, específicos e estruturais, para atraírem os investimentos e a actividade económica para os seus territórios.

*O alargamento irá acentuar estes desenvolvimentos*

Muitos destes desenvolvimentos, que colocam novos problemas e agravam os que já existem em matéria de tributação de empresas e das suas actividades a nível da UE, acelerar-se-ão com o **alargamento** da União. Assim, existe uma necessidade inequívoca de adaptar a tributação das empresas na UE a este ambiente em mudança.

*Diversos critérios permitem determinar a eficiência dos sistemas de tributação das empresas na UE e a competitividade das empresas da UE*

A fim de avaliar a importância global destes problemas, bem como quais as eventuais soluções, é necessário considerar a **eficiência económica**. De um ponto de vista económico, para poder ser simultaneamente eficiente e benéfica para a competitividade das empresas europeias, a tributação das empresas no mercado interno deverá:

- contribuir para a competitividade internacional das empresas europeias de acordo com o objectivo estratégico estabelecido pelo Conselho Europeu de Lisboa;
- garantir que as considerações fiscais distorcem o mínimo possível as decisões económicas dos operadores;
- evitar custos de adaptação e obstáculos fiscais desnecessários ou excessivos à actividade económica transfronteiras;
- não impedir a possibilidade de concorrência fiscal global, eliminado ao mesmo tempo todas as formas de concorrência fiscal prejudicial ou indesejável.

*Contudo, os efeitos globais sobre o bem-estar apenas podem ser determinados no âmbito de uma avaliação económica de carácter mais geral*

Um sistema de tributação de empresas que satisfaça estes objectivos aumentará *a priori* o bem-estar. Contudo, a fim de avaliar o nível *global* de bem-estar, terá igualmente de se ter em conta o financiamento e a distribuição de bens e serviços públicos, a sua complexa relação com as receitas fiscais e a eficiência da administração pública.

Além disso, tal como indicado na Comunicação acima referida "A política fiscal na União Europeia" [COM (01) 260], a política fiscal deve, no contexto comunitário, apoiar e reforçar outros objectivos políticos da UE. Tal é igualmente válido no que diz respeito à política de tributação das empresas.

### 3. O IMPACTO DAS DIFERENÇAS NOS NÍVEIS EFECTIVOS DE TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS SOBRE OS INCENTIVOS AO INVESTIMENTO NO MERCADO INTERNO

#### *Objectivo da análise*

*São indicadas as taxas efectivas marginais e médias do imposto sobre as sociedades*

O estudo efectuado pelos serviços da Comissão em matéria de tributação de empresas apresenta estimativas das taxas efectivas do imposto sobre as sociedades (marginais e médias) no que diz respeito a investimentos internos e transnacionais nos 15 países da UE (bem como nos EUA e no Canadá, em determinados casos), tendo em conta diversos tipos de investimento no sector produtivo e diversas fontes de financiamento.

#### **Metodologia para o cálculo das taxas de imposto efectivas**

Os indicadores mais frequentemente utilizados para analisar o impacto da tributação sobre o investimento baseiam-se numa abordagem prospectiva, e incluem o cálculo e a comparação da carga fiscal efectiva sobre projectos de investimento hipotéticos futuros ou, em alternativa, da carga fiscal efectiva sobre o comportamento futuro hipotético de empresas-modelo, utilizando para tal as características legais dos sistemas fiscais.

Estas abordagens permitem comparações internacionais e estão especialmente concebidas para avaliar o padrão geral dos incentivos ao investimento susceptível de ser atribuído às diferentes legislações fiscais nacionais, bem como ao funcionamento do sistema fiscal internacional.

É possível ainda utilizar outras abordagens metodológicas baseadas em dados históricos para calcular as cargas fiscais efectivas sobre as empresas. Estas dirigem-se a questões diversas das abordadas no presente estudo, podendo conduzir a resultados diferentes.

No estudo dos serviços da Comissão, a parte principal do cômputo parte de uma metodologia que envolve o cálculo da carga fiscal efectiva sobre projectos de investimento hipotéticos futuros no sector produtivo. Em termos técnicos, a análise baseia-se numa metodologia revista e alargada da denominada abordagem King & Fullerton, elaborada pela Devereux and Griffith (1998). Este cômputo é completado por dados provenientes da aplicação do modelo "European Tax Analyzer", que utiliza a abordagem-piloto estabelecida pela Universidade de Mannheim.

As taxas de imposto efectivas foram calculadas em relação a um determinado investimento "marginal" (em que a taxa de rendibilidade depois do pagamento de impostos se limita a igualar a taxa de juro de mercado alternativa), ou a um projecto de investimento "infra-marginal" ou "médio" (isto é, que dá origem a um lucro adicional).

Vale a pena assinalar que os resultados numéricos dependem em grande medida dos pressupostos subjacentes ao investimento hipotético e ao comportamento futuro da empresa, bem como do enquadramento económico. As diferenças a nível dos pressupostos subjacentes ao hipotético investimento e ao enquadramento económico podem dar origem a resultados numéricos ligeiramente diferentes.

Além disso, estas abordagens não permitem tomar em consideração no cálculo todas as características relevantes dos sistemas fiscais. Contudo, as características mais importantes dos regimes fiscais, tais como as taxas e os elementos principais da matéria colectável, são incluídas.

*A metodologia económica permite retirar conclusões gerais valiosas, mas é necessária*

A vasta gama de dados calculados não se destina a apresentar "valores universalmente válidos" no que respeita à carga fiscal efectiva nos diferentes países, mas antes a **apresentar indicadores ou a ilustrar tendências num conjunto de situações pertinentes**. De facto, as taxas efectivas de imposto num determinado Estado-Membro dependem das características do projecto de investimento específico em questão e da metodologia aplicada.

*alguma prudência*

Contudo, é possível formular algumas **conclusões gerais** com base nos resultados. Estas podem ajudar a explicar a forma como os regimes fiscais dos Estados-Membros criam incentivos à afectação de recursos. Uma característica surpreendente da análise quantitativa é o facto de, em todo um conjunto de situações distintas, **as conclusões e interpretações pertinentes permanecerem relativamente constantes**.

Tendo em conta que os resultados quantitativos dependem em grande medida dos pressupostos que lhes subjazem e que as metodologias aplicadas não permitem tomar em consideração todas as características relevantes da tributação, os **resultados numéricos** devem ser entendidos como um **resumo e uma quantificação das características essenciais do sistema fiscal**, como é o caso em qualquer cálculo baseado em métodos prospectivos.

A análise não apresenta enquanto tal provas empíricas do impacto da tributação sobre as decisões económicas efectivamente adoptadas. Embora os estudos **empíricos demonstrem existir uma correlação entre a tributação e as decisões em matéria de localização**, considerou-se que, devido às limitações das metodologias e à falta de dados disponíveis, nenhuma das metodologias existentes poderia ter sido utilizada de forma útil no presente estudo sem alargar consideravelmente o âmbito dos trabalhos.

*A tributação constitui apenas um dos factores determinantes das decisões em matéria de investimento e de financiamento*

A tributação constitui, naturalmente, apenas um dos factores determinantes das decisões em matéria de investimento e de financiamento. O conjunto das outras condições estruturais e económicas constituem determinantes importantes do comportamento em matéria de investimento. A importância relativa destes factores depende em grande medida do tipo de decisão individual de investimento em questão.

### ***Neutralidade e efeitos de distorção***

Mesmo contando com as restrições acima referidas, os resultados da análise quantitativa relativa a 1999 proporcionam um conjunto considerável de informações. Existe uma **grande variação a nível da carga fiscal efectiva** com que se deparam os investidores residentes em diferentes Estados-Membros da UE, bem como da forma como cada país trata os investimentos em ou provenientes de outros países (ver os quadros que figuram no final da presente comunicação).

*Os diferenciais efectivos a nível das taxas de imposto são elevados dentro da UE*

O intervalo de variação das taxas nacionais efectivas do imposto sobre as sociedades é de cerca de 37 pontos percentuais no caso de um investimento marginal (entre -4,1% e 33,2%) e de cerca de 30 pontos percentuais no caso de investimentos mais lucrativos (entre 10,5 % e 39,7 %).

Na análise internacional, o intervalo de variação das cargas fiscais efectivas suportadas pelas filiais estabelecidas em diferentes países pode ultrapassar os 30 pontos percentuais. Do mesmo modo, o intervalo de variação das taxas de imposto efectivas aplicadas às filiais que operam num determinado país pode ultrapassar os 30 pontos percentuais, consoante o local de estabelecimento da sociedade-mãe.

Em todos os Estados-Membros, os regimes fiscais favorecem normalmente os investimentos em activos incorpóreos e em máquinas, sendo a dívida, de longe, a fonte de financiamento mais eficaz em termos fiscais.

No conjunto de indicadores de âmbito nacional e transfronteiras, existe uma coerência notável no que diz respeito à posição relativa dos Estados-Membros, em especial nos níveis superior e inferior da classificação.

Quando se actualiza a análise interna por forma a ter em conta os regimes fiscais de 2001, o quadro global permanece, em termos gerais, inalterado em relação a 1999. Contudo, como consequência de um padrão caracterizado pela tendência geral para a baixa das taxas de imposto nominais (embora se traduza por reduções relativamente limitadas, com excepção da Alemanha), os investimentos mais rentáveis beneficiaram de reduções a nível das taxas de imposto efectivas num determinado número de países. Assim, o intervalo de variação no que diz respeito às taxas de imposto nacionais efectivas, tratando-se de um investimento mais rentável, diminuiu de 30 para 26 pontos percentuais.

Estes diferenciais elevados podem **influenciar a competitividade internacional das empresas da UE** situadas em diferentes Estados-Membros, **incentivando-as ainda a escolherem as localizações mais favoráveis do ponto de vista fiscal para a realização dos seus investimentos**, que podem não ser as melhores localizações de outros pontos de vista. A ser este o caso, as diferenças nos níveis efectivos de tributação de empresas podem implicar uma afectação ineficiente de recursos, com os correspondentes custos sobre o bem-estar. O presente estudo não procurou quantificar a dimensão de quaisquer perdas de eficiência ou custos a nível do bem-estar eventualmente associados às diferenças existentes nas taxas efectivas de tributação de empresas na União Europeia. **A importância destas dispersões e diferenciais fiscais merece, contudo, uma atenção especial**, tendo em conta que alguns factores exógenos, bem como os diferentes objectivos legítimos da política fiscal, podem justificar alguns desvios face ao objectivo de neutralidade da tributação.

*A taxa de imposto nominal global nacional é o elemento fiscal mais relevante que afecta a competitividade, os incentivos em matéria de localização e as decisões de financiamento*

A grande divergência das taxas de imposto a nível da UE não se pode explicar por uma única característica dos sistemas fiscais nacionais. No entanto, a análise dos regimes gerais geralmente revela que (não considerando os regimes fiscais preferenciais) as diferentes taxas nominais de tributação nacionais dos lucros (taxas de imposição, sobretaxas e impostos locais) podem explicar muitas das diferenças existentes entre os diferentes países no que respeita às taxas efectivas de imposto sobre as empresas, tanto a nível da análise nacional como transnacional. **Os diferenciais das taxas de imposto não são compensados pelas diferenças a nível da matéria colectável.** Estas conclusões devem ser tomadas em conta aquando da discussão dos efeitos de compensação que uma **matéria colectável** ampla pode ter sobre a carga fiscal efectiva, num contexto caracterizado por taxas de imposto relativamente reduzidas. O peso relativo das taxas na determinação da carga fiscal efectiva sobre as empresas aumenta em função do aumento da rendibilidade do investimento. Consequentemente, **quaisquer efeitos de compensação de uma matéria colectável mais restrita sobre as taxas de imposto efectivas tendem a desaparecer em paralelo com o aumento da rendibilidade.**

*Na medida em que tal dependesse da tributação, a introdução de uma taxa de imposto comum na UE teria probabilidades de*

A simulação do impacto de uma harmonização hipotética de determinadas características dos regimes fiscais consideradas isoladamente demonstra que:

- **a introdução de uma taxa nominal comum de imposto na UE teria um impacto significativo, uma vez que diminuiria a dispersão** (tanto entre sociedades-mães como entre filiais) das taxas efectivas de imposto marginais e médias nos países da UE. Nenhum outro cenário político apresenta um impacto tão significativo sobre a dispersão das taxas efectivas

*reduzir as ineficiências relacionadas com a localização*

de imposto;

- **os cenários baseados na introdução de uma matéria colectável comum ou de um sistema que consista em aplicar as regras de determinação da matéria colectável do país de origem** aos lucros de uma empresa multinacional realizados a nível da UE **tenderiam a aumentar a dispersão a nível das taxas efectivas de imposto** caso se mantivessem constantes as taxas de imposto nominais globais.

Contudo, cumpre assinalar que estas conclusões são o resultado de uma análise estática. Assim, não se têm em conta os efeitos dinâmicos e as eventuais reacções resultantes da harmonização de determinadas características da tributação consideradas isoladamente. Num contexto dinâmico, é possível que a transparência associada à harmonização da **matéria colectável** conduzisse à convergência das taxas nominais de imposto sobre as sociedades, o que implicaria uma redução da dispersão das taxas efectivas de imposto.

A análise quantitativa que figura no estudo dos serviços da Comissão, baseada num quadro teórico sólido e internacionalmente reconhecido, permitiu estabelecer um quadro dos diferenciais a nível das taxas de imposto sobre as empresas na UE e das razões que subjazem a essas diferenças. A Comissão chama a atenção para os principais resultados deste estudo: os diferenciais a nível das taxas de imposto efectivas são elevados dentro da UE, sendo a taxa de imposto nacional global o principal elemento que contribui para tal. Caso se eliminem os regimes fiscais preferenciais prejudiciais na UE, as diferenças a nível das taxas de imposto nominais proporcionarão possibilidades alternativas de arbitragem. Esta tendência poderá acentuar-se no contexto do alargamento iminente.

*A decisão quanto ao nível de tributação é da competência dos Estados-Membros*

O estudo dos serviços da Comissão não analisou a evolução das taxas de imposto efectivas ao longo do tempo, nem os efeitos da concorrência fiscal. Também não avaliou, tal como anteriormente referido, a dimensão das eventuais perdas de bem-estar ligadas às diferenças actualmente existentes nas taxas efectivas de imposto sobre as sociedades nos Estados-Membros da UE. Assim, no estágio actual, não existem elementos de prova convincentes que permitam à Comissão recomendar acções específicas em matéria de aproximação das taxas nacionais de imposto sobre as sociedades ou de fixação de uma taxa mínima de imposto sobre as sociedades.

Além disso, o objectivo de neutralidade da tributação não é obviamente o único objectivo legítimo da política fiscal, implicando a tributação, em última análise, uma escolha política e uma solução de compromisso entre a pura eficiência económica e outros objectivos políticos legítimos. Em que medida é possível aceitar eventuais ineficiências a nível do mercado interno devido a diferenças nas tradições nacionais em matéria de tributação de empresas é, em última análise, uma questão de escolha política.

Neste contexto, vale a pena recordar que *"No entanto, e em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a fixação do nível de imposição neste domínio compete aos Estados-Membros"*, tal como estabelecido na recente comunicação em matéria de política fiscal na União Europeia [COM (2001) 260].

Contudo, a Comissão acompanhará cuidadosamente a evolução dos níveis efectivos de tributação de empresas nos Estados-Membros, a fim de compreender os efeitos dinâmicos das reformas em curso.

#### 4. ELIMINAÇÃO DOS OBSTÁCULOS FISCAIS ÀS ACTIVIDADES ECONÓMICAS TRANSFRONTEIRAS NO MERCADO INTERNO

##### *Eliminação dos obstáculos*

*As actividades económicas transfronteiras no mercado interno continuam a ser dificultadas por obstáculos fiscais significativos no domínio do imposto sobre as sociedades*

O estudo dos serviços da Comissão identificou um determinado número de domínios nos quais os regimes de tributação das empresa incluem ou conduzem a **obstáculos** ao comércio, estabelecimento e investimento transfronteiras, ou dificultam a actividade económica transfronteiras no mercado interno. Os impostos adicionais ou os custos de adaptação causados por estes obstáculos e associados ao desenvolvimento de actividades comerciais em mais de um Estado-Membro **comprometem a competitividade internacional das empresas europeias, conduzindo ainda a um desperdício de recursos**. Os diversos obstáculos são objecto de uma análise pormenorizada no estudo; o resumo anexado apresenta uma perspectiva geral das principais questões. Mais concretamente:

*A coexistência de 15 jurisdições fiscais diferentes no mercado interno encontra-se na origem dos obstáculos*

- os lucros têm de ser distribuídos numa base autónoma através de uma contabilidade separada, isto é, transacção a transacção; tal origina, nomeadamente, diversos problemas a nível do tratamento fiscal dos **preços de transferência** dentro do mesmo grupo, em especial sob a forma de custos de adaptação elevados e de uma possibilidade de dupla tributação;
- os **fluxos de rendimento transfronteiras** entre empresas associadas são frequentemente sujeitos a impostos adicionais. Em especial, a retenção na fonte efectuada sobre os pagamentos de boa fé entre empresas do mesmo grupo de dividendos, juros e *royalties* apresenta um risco de dupla tributação, não se encontrando em conformidade com o conceito de mercado interno. Além disso, o âmbito de aplicação da Directiva "Sociedades-Mães e Afiliadas" (90/435) é demasiado limitado e a sua aplicação por parte dos Estados-Membros é muito diferente, o que reduz a sua eficácia;
- existem limitações consideráveis à **compensação transfronteiras de prejuízos**, o que pode conduzir a uma dupla tributação (económica). Normalmente, os prejuízos das filiais não têm efeitos a nível do tratamento fiscal das sociedades-mães dentro da UE e os prejuízos dos estabelecimentos permanentes só podem ser compensados com os lucros da sede em determinadas circunstâncias;
- as **operações de reestruturação transfronteiras** dão origem a encargos fiscais significativos. A Directiva "Fusões" (90/434) prevê o diferimento do imposto das sociedades sobre operações de fusão, mas o seu âmbito é demasiado limitado e a sua aplicação pelos Estados-Membros é muito heterogénea, o que reduz a sua eficácia. No âmbito das operações de reestruturação transfronteiras, os impostos sobre as mais-valias e sobre a transmissão de bens são muitas vezes proibitivamente elevados, forçando assim as empresas a deixarem inalteradas estruturas não ideais de um ponto de vista económico;
- existe um potencial considerável para a dupla tributação derivado da existência de direitos de tributação em conflito, o que se verifica em

relação a todos os aspectos que foram identificados como representando obstáculos. Os problemas específicos relacionados com as **convenções em matéria de dupla tributação** na UE vêm acrescer a estas dificuldades;

- determinados sistemas fiscais **favorecem os investimentos internos**. É o que se verifica, nomeadamente, com os sistemas de imputação ainda utilizados por diversos Estados-Membros que concedem créditos de imposto específicos unicamente a accionistas nacionais;
- muitos dos referidos problemas resultam do facto de as empresas da UE terem de obedecer a **15 conjuntos diferentes de regras**. Tendo em conta o facto de estas empresas considerarem cada vez mais a UE **um mercado**, esta situação prejudica a eficiência económica dos seus planos e estruturas. A multiplicidade de leis, convenções e práticas em matéria fiscal acarreta custos de adaptação significativos e representa por si só tal um obstáculo à actividade económica transfronteiras.

*Estes obstáculos poderão ser ultrapassados mediante uma combinação de medidas específicas e globais*

Existem dois tipos de medidas para eliminar os obstáculos que a tributação das empresas coloca ao mercado interno, a saber, as dirigidas a obstáculos concretos e aquelas que, de uma forma abrangente, eliminam "de uma vez" todos ou a maior parte dos obstáculos. Todas têm por objectivo eliminar o risco de dupla tributação e os encargos fiscais que oneram as reestruturações transfronteiras, bem como reduzir os custos de adaptação e as incertezas jurídicas. Todas apresentam vantagens e desvantagens específicas.

A Comissão considera que apenas uma **estratégia dupla** pode proporcionar uma perspectiva realista de eliminação dos obstáculos fiscais e, conseqüentemente, garantir a realização do potencial integral do mercado interno e a concretização dos objectivos de Lisboa.

- As medidas específicas ajudarão a resolver os problemas mais urgentes a curto e a médio prazo.
- Uma solução global, nos termos da qual as empresas poderiam utilizar uma matéria colectável comum consolidada para as suas actividades a nível da UE, proporcionaria uma solução mais sistemática e a mais longo prazo.

*As acções específicas em áreas concretas são necessárias como primeira etapa*

Uma solução global dará uma melhor e mais definitiva resposta aos actuais problemas mas será ainda necessário efectuar trabalho técnico antes de formular propostas específicas. As medidas específicas são, de qualquer forma, necessárias a curto prazo para melhorar o conjunto de legislação da UE existente em matéria de tributação de empresas e para assegurar, através de iniciativas não vinculativas adequadas e da colaboração com todas as partes interessadas, a sua aplicação imparcial. Algumas medidas específicas, tais como acções relativas aos problemas decorrentes dos tratados em matéria de dupla tributação, podem constituir simultaneamente **etapas preparatórias de um regime global**; outras continuarão a ser necessárias enquanto tais (por exemplo, aquelas que se dirigem às operações de reestruturação transfronteiras). Assim, a prioridade no futuro imediato consiste em melhorar as regras actuais e a sua execução.

### *Medidas específicas*

*A Comissão irá desenvolver, em concertação com os Estados-Membros, orientações relativas ao impacto da jurisprudência do TJCE*

O estudo identifica a necessidade de desenvolver uma compreensão mais geral do impacto das decisões importantes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) relativas às disposições dos Estados-Membros em matéria de tributação de empresas e às convenções sobre dupla tributação. A Comissão considera que a publicação de orientações neste domínio seria útil, não apenas para os Estados-Membros, mas também para as empresas e para os tribunais nacionais. Tais orientações facilitariam a observância das disposições do Tratado e contribuiriam de forma significativa para a eliminação dos obstáculos fiscais no mercado interno. O Parlamento Europeu deverá, tanto quanto possível, ser associado a este processo através dos mecanismos de consulta existentes.

→ A Comissão propõe-se desenvolver **orientações relativas às decisões importantes do TJCE** e a coordenar a sua execução, através de Comunicações da Comissão adequadas. Por conseguinte, irá continuar e alargar o seu programa de reuniões com os Estados-Membros, iniciado em 2001.

*A Comissão proporá um alargamento do âmbito de aplicação e uma melhoria das directivas existentes no domínio da fiscalidade directa*

As directivas "Sociedades-Mães e Afiliadas" e "Fusões" são amplamente reconhecidas como tendo desempenhado um papel fundamental na eliminação dos obstáculos fiscais com que se deparavam os grupos de empresas dentro da UE. A Comissão já apresentou propostas de alteração destas directivas em 1993 [COM (93) 293]. O estudo mostra que existem diversos aspectos relativamente aos quais seria possível melhorar estas directivas e alargar o seu âmbito de aplicação, por forma a abranger um conjunto mais amplo de empresas, impostos e transacções. Em especial, o âmbito de aplicação das directivas deveria abranger todas as entidades sujeitas a imposto sobre as sociedades, sobretudo as empresas que no futuro se encontrarão sujeitas ao Estatuto de Sociedade Europeia (*Societas Europae* - SE).

*A Comissão publicará orientações sobre as questões mais importante em matéria de execução*

A Directiva "Sociedades-Mães e Afiliadas" deverá ser alterada por forma a abranger tanto as participações directas como as indirectas. Em alternativa, o estabelecimento de um nível mínimo de participação teria um efeito semelhante. Nos casos em que se aplica a Directiva "Fusões", os impostos específicos sobre a transmissão de bens originados pelas operações de reestruturação transfronteiras (em especial sobre a propriedade imobiliária) deverão ser incluídos na directiva entradas de capital [69/335/CEE e 85/303/CEE]. Além disso, é necessário esclarecer o âmbito de aplicação destas directivas e de certas disposições importantes nelas previstas.

- A Comissão concederá a prioridade à introdução, em 2003, das necessárias **alterações** às actuais propostas de extensão da **Directiva "Fusões"** e da **Directiva "Sociedades-Mães e Afiliadas"**, após a realização de consultas técnicas com os Estados-Membros no decurso de 2002.
- Simultaneamente, a Comissão publicará **orientações pormenorizadas** sobre a forma como considera que estas disposições deverão ser executadas, em especial as relativas à evasão fiscal e outras infracções.

*É necessário encontrar uma solução inovadora no que diz respeito à compensação transfronteiras dos prejuízos*

O problema da compensação transfronteiras de prejuízos constitui uma das questões mais importantes para a indústria, sendo no entanto a mais difícil de resolver através de medidas específicas. O estudo examinou duas medidas específicas bastante diferentes, que conduziram aos seguintes resultados alternativos:

- uma versão alterada da actual **proposta da Comissão** neste domínio [COM (90) 595]. Esta solução permitiria às sociedades-mães terem em conta os prejuízos incorridos pelas suas filiais e estabelecimentos estáveis situados noutro Estado-Membro;
- um regime mais completo para a consolidação dos rendimentos do grupo, inspirado no **sistema dinamarquês de tributação conjunta** que, em certos casos, permite às sociedades-mães dinamarquesas e às suas sucursais e filiais estrangeiras serem tributadas conjuntamente na Dinamarca; tal permite à sociedade-mãe ter em conta os prejuízos incorridos pelas filiais (e sucursais) estrangeiras. Este sistema procura alcançar uma maior simetria entre a tributação dos lucros e a compensação dos prejuízos.

*De qualquer forma, a Comissão irá retirar a sua proposta de directiva neste domínio*

Uma vez que os Estados-Membros se têm mostrado relutantes em considerar qualquer iniciativa da UE neste domínio, é necessária uma **nova ronda de reuniões técnicas preparatórias** antes de se poder razoavelmente pensar em dar início a qualquer acção. As discussões terão de ter em conta que a questão da compensação dos prejuízos e da eventual consolidação a nível do grupo se encontra intimamente ligada às soluções globais que serão seguidamente analisadas.

- A Comissão irá **retirar a sua anterior proposta de directiva** em matéria de compensação transfronteiras de prejuízos e, a partir de 2002, organizará reuniões de consulta com os Estados-Membros sobre as possibilidades técnicas de avançar no sentido da resolução desta questão. Paralelamente aos progressos no domínio das soluções mais globais, a Comissão examinará, em especial, o modelo dinamarquês, e apresentará um relatório acerca das suas intenções legislativas neste domínio antes do final de 2003.

*Existem meios eficazes de evitar ou eliminar a dupla tributação resultante da fixação de preços*

Os obstáculos e problemas identificados no que diz respeito à tributação das transacções efectuadas dentro do mesmo grupo (preços de transferência) são de natureza diversa, embora todos eles estejam a assumir uma importância crescente e exijam uma acção imediata. A Comissão considera que é importante tomar em conta as preocupações legítimas das administrações fiscais e das empresas e **desenvolver práticas aceites por todos** neste domínio. Tal

*de transferência*

resultado pode ser alcançado através da realização de um **diálogo a nível da UE**.

*Deverá ser incentivada a realização de acordos prévios sobre preços de transferência e a coordenação entre os Estados-Membros e entre empresas*

A Comissão tenciona, nomeadamente, incentivar os Estados-Membros a introduzirem ou alargarem programas bilaterais ou multilaterais em matéria de **acordos prévios sobre preços de transferência**. Propõe ainda melhorar a **coordenação entre os Estados-Membros das exigências em matéria de documentação**, bem como a aplicação dos **diversos métodos**. Essa coordenação deverá basear-se nas actividades da OCDE neste domínio e completá-las. Todos estes aspectos permitiriam reduzir os custos de adaptação e as incertezas ligadas à fixação dos preços de transferência.

*A convenção de arbitragem deve ser melhorada e transformada num instrumento de direito comunitário*

Noutros domínios, é necessária uma solução mais tradicional. A Convenção de Arbitragem (cuja prorrogação está actualmente a aguardar a ratificação por parte de todos os Estados-Membros) encontra-se em vigor há vários anos, mas a sua aplicação ainda coloca diversos problemas. Tendo em conta a importância desses problemas e o carácter único da **Convenção de Arbitragem**, a Comissão considera a sua melhoria uma questão prioritária. É necessário eliminar as imperfeições da convenção e sujeitar as suas disposições à interpretação do Tribunal de Justiça, de preferência através da sua transformação num instrumento de direito comunitário. Além disso, sob reserva das salvaguardas necessárias para evitar uma planificação fiscal agressiva, há que criar um enquadramento para a obtenção de um acordo prévio por parte das administrações fiscais envolvidas ou, pelo menos, para a realização de consultas, antes de estas ajustarem os preços de transferência.

- No primeiro semestre de 2002, a Comissão organizará um **"fórum conjunto em matéria de preços de transferência"** de carácter permanente, que será encarregado de:
- examinar as questões susceptíveis de serem resolvidas sem recurso a iniciativas legislativas, por exemplo, através do desenvolvimento e intercâmbio das melhores práticas em matéria de acordos prévios sobre preços de transferência e de exigências de documentação;
  - analisar em que medida é possível melhorar e uniformizar as metodologias em matéria de preços de transferência no âmbito das orientações da OCDE;
  - examinar quais as melhorias que é necessário introduzir na convenção de arbitragem para poder apresentar uma proposta formal de directiva em 2003, a fim de transformar esta convenção num instrumento de direito comunitário.
- A Comissão determinará a natureza das novas iniciativas a adoptar à luz das discussões realizadas no fórum, tendo em conta, nomeadamente, o facto de a actual convenção de arbitragem caducar em 2005.

*Uma abordagem comum das questões ligadas aos tratados em matéria de dupla tributação ajudará a ultrapassar a complexidade da*

Os Estados-Membros interessados devem, evidentemente, completar a sua rede de convenções em matéria de dupla tributação com os outros Estados-Membros, não existindo nenhuma medida específica que se afigure constituir a solução "óbvia" para os problemas complexos relacionados com a questão das convenções da UE em matéria de dupla tributação. A Comissão considera, contudo, que as actuais convenções dos Estados-Membros em matéria tributária devem ser melhoradas, a fim de melhor observarem os princípios do mercado interno inscritos no Tratado da UE, considerando ainda que é necessária uma

*situação actual*

**melhor coordenação** da política das convenções em relação a países terceiros. Além disso, existe uma necessidade absoluta de arbitragem vinculativa nos casos em que surgem conflitos entre partes contratantes no que diz respeito à interpretação e aplicação de uma convenção susceptíveis de conduzir a situações de dupla tributação ou de não tributação.

*A Comissão acredita na viabilidade de uma versão da UE da convenção-modelo da OCDE*

A Comissão considera que a forma mais prometedora de concretizar estes objectivos de uma forma coerente consiste em elaborar, a longo prazo, uma **versão da UE da convenção-modelo da OCDE e dos seus comentários** (ou de determinados artigos), que satisfaça as exigências específicas decorrentes da qualidade de membro da UE. Esta solução permitiria conservar o actual sistema bilateral. Evidentemente, um exercício deste tipo exige o desenvolvimento cuidadoso de actividades técnicas preparatórias, em colaboração com os Estados-Membros.

→ A Comissão tenciona apresentar em 2004, na sequência de discussões técnicas com os Estados-Membros, uma **comunicação** relativa à necessidade de adaptar determinadas disposições das **convenções em matéria de dupla tributação** baseadas no modelo da OCDE, a fim de fazer com que observem os **princípios do Tratado**. Esta medida constituirá uma primeira etapa no sentido da elaboração de uma eventual convenção-modelo da UE em matéria fiscal.

*É necessário ter em conta as pequenas e médias empresas*

É óbvio que a Comunidade e os seus Estados-Membros deverão ao mesmo tempo continuar a apoiar as actividades da OCDE no domínio dos preços de transferência e das convenções em matéria de dupla tributação.

Cumprе assinalar que nenhuma destas possíveis soluções se dirige especificamente às pequenas e médias empresas. Contudo, decorre da natureza dos problemas e dos seus efeitos, que as **pequenas e médias empresas activas a nível internacional beneficiarão igualmente** da eliminação dos obstáculos fiscais. Em termos gerais, existem boas razões para conceder às pequenas e médias empresas medidas proporcionais de simplificação e de normalização com vista à redução dos seus custos de adaptação em matéria fiscal. Dependendo do tipo de medidas consideradas, seria mais adequado adoptar este tipo de iniciativas a nível nacional ou, como sucede actualmente no domínio do IVA, apoiá-las expressamente a nível da UE.

## **5. PROPORCIONAR ÀS EMPRESAS UMA MATÉRIA COLECTÁVEL COMUM CONSOLIDADA PARA AS SUAS ACTIVIDADES A NÍVEL DA UE**

### ***A necessidade de desenvolver uma abordagem global***

*Só uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades para as actividades das empresas a nível da UE pode em última análise proporcionar uma*

As soluções acima indicadas permitiriam realizar um certo número de progressos no sentido da eliminação dos obstáculos fiscais. Contudo, mesmo que fossem executadas na sua totalidade, não resolveriam o problema subjacente, que é o de ter de lidar com até 15 sistemas fiscais diferentes. A solução de proporcionar às empresas multinacionais uma **matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades** para as suas actividades a nível da UE é a única que poderá, através de um **quadro único para a tributação de empresas**, eliminar de forma sistemática a maioria dos obstáculos às actividades económicas transfronteiras no mercado interno. As empresas que desenvolvem actividades transfronteiras e internacionais no

*resposta aos desafios que os sistemas de tributação de empresas representam actualmente na UE*

âmbito da UE deverão no futuro ser autorizadas a:

- calcular os rendimentos da totalidade do grupo de acordo com um conjunto único de regras; e
- estabelecer uma contabilidade consolidada para efeitos fiscais (eliminando assim os eventuais efeitos fiscais de transacções puramente internas realizadas dentro do grupo).

É importante assinalar que esta abordagem não afecta a soberania dos Estados-Membros em matéria de estabelecimento das taxas de imposto sobre as sociedades. Os Estados-Membros aplicarão a sua taxa de imposto nacional à sua quota específica da **matéria colectável** global, calculada de acordo com um mecanismo de afectação aceite por todos.

**O estabelecimento de uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades para as actividades das empresas a nível da UE é o único método susceptível de:**

- reduzir de forma significativa os custos de adaptação decorrentes da necessidade de lidar com 15 sistemas fiscais no mercado interno;
- resolver dentro da UE os problemas relacionados com a fixação de preços de transferência;
- permitir a compensação e a consolidação global de lucros e de prejuízos a nível da UE;
- simplificar muitas das operações internacionais de reestruturação;
- reduzir, sem qualquer incursão no domínio da tributação das pessoas singulares, algumas das complexidades decorrentes da coexistência das abordagens clássica e de imputação em matéria de tributação internacional;
- evitar muitas das situações de dupla tributação; e
- eliminar muitas das restrições e situações discriminatórias.

*Uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades melhoraria o rendimento económico dos sistemas de tributação de empresas dentro da UE*

O estabelecimento de uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades para as actividades das empresas a nível da UE contribuiria para reforçar a **eficiência, a eficácia, a simplicidade e a transparência** dos sistemas fiscais nacionais de tributação de empresas, eliminando ao mesmo tempo as lacunas entre os sistemas nacionais, que constituem um terreno fértil para a evasão e a infracção. Reduziria ainda os custos de adaptação e permitiria à UE retirar a totalidade dos benefícios do mercado interno, aumentando assim a competitividade das empresas europeias e estabelecendo as bases para a concretização dos objectivos fixados pelo Conselho Europeu de Lisboa.

Por conseguinte, a Comissão está convencida de que a única opção lógica consiste em **orientar** a sua **política em matéria de tributação de empresas no sentido da procura de uma solução global** para os obstáculos fiscais transfronteiras que existem actualmente no mercado interno. As actividades futuras deverão concertar-se na forma de alcançar o objectivo de estabelecimento de uma **matéria colectável** comum consolidada de imposto sobre as sociedades com compensação transfronteiras de prejuízos e de delinear e acordar o mecanismo de afectação necessário dessa mesma **matéria colectável**.

→ **A Comissão considera ser necessário:**

- **Proporcionar às empresas uma matéria colectável comum consolidada de imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE;**
- **Desenvolver um mecanismo de repartição adequado susceptível de ser aceite por todos os participantes;**
- **Os Estados-Membros determinarem as taxas nacionais de imposto sobre as sociedades aplicáveis.**

### *Abordagens globais possíveis e precisões técnicas*

*Existem diferentes meios técnicos para definir uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades*

O estudo dos serviços da Comissão identificou **diversas possibilidades técnicas** que permitem proporcionar às empresas a necessária matéria colectável consolidada para as suas actividades a nível da UE ("tributação pelo Estado de origem"; "matéria colectável comum (consolidada)"; "imposto europeu sobre o rendimento das empresas"; "matéria colectável harmonizada única a nível da UE"). As abordagens divergem essencialmente no que diz respeito ao nível de harmonização, mais ou menos ambicioso, que prevêem quanto à harmonização da matéria colectável na UE, à importância das alterações necessárias para a sua execução e às condições políticas que deverão encontrar-se reunidas para a sua eventual introdução. As abordagens encontram-se descritas no resumo anexado. Todas elas:

- apresentam vantagens e desvantagens específicas;
- são susceptíveis de proporcionar uma solução fiscal adaptada ao Estatuto de Sociedade Europeia (*Societas Europaeae* - SE);
- levantam ainda dificuldades técnicas, em especial no que diz respeito à aplicação das convenções em matéria de dupla tributação;
- necessitam de um acordo quanto à elaboração de um mecanismo para a repartição da matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades pelos diversos Estados-Membros;
- *em termos resumidos*, exigem uma **análise mais aprofundada**. Tal como o estudo indica, não é possível privilegiar e executar uma determinada solução técnica neste momento.

*A consolidação a nível da UE constitui um elemento-chave*

*Compete aos Estados-Membros estabelecerem as taxas de imposto sobre as sociedades aplicáveis*

Por definição, a consolidação por grupo à escala da UE constitui um elemento essencial de todas as soluções. Actualmente, nem todos os Estados-Membros aplicam esse princípio, mesmo a nível interno, e apenas dois o aplicam a nível internacional, de acordo com condições relativamente restritivas. Em todas as abordagens referidas, os Estados-Membros mantêm o direito de fixar as taxas do imposto sobre as sociedades, aspecto que, segundo a análise quantitativa, constitui o elemento mais importante para a determinação da taxa de imposto efectiva. A principal esfera da competência nacional no domínio da tributação de empresas permaneceria - intencionalmente - inalterada, e os **Estados-Membros** disporiam de uma **autonomia** suficiente para ajustarem o elemento mais importante em termos de receitas fiscais. A introdução de uma matéria colectável única ou comum poderia levar alguns Estados-Membros a adaptarem as suas taxas de imposto, por forma a terem em conta as alterações a nível da matéria colectável. Contudo, tal decisão seria da responsabilidade única

dos Estados-Membros.

### ***Boas perspectivas de realização de progressos concretos***

*Os progressos poderão ser facilitados por um aumento da cooperação*

Teoricamente, todas as abordagens globais podem ser concebidas por forma a que não seja obrigatória a participação de todos os Estados-Membros. É importante assinalar que o Tratado de Nice sublinhou a possibilidade de aprofundamento da cooperação entre um grupo de Estados-Membros nos casos em que não seja possível chegar a um acordo entre os 15, embora só seja possível retirar a integralidade dos benefícios decorrentes de uma abordagem global se todos os Estados-Membros nela participarem. Os mecanismos de cooperação reforçada poderão, contudo, ser especialmente adequados no caso da tributação pelo Estado de origem, que pressupõe unicamente a participação de Estados-Membros com uma definição de matéria colectável bastante próxima. Contudo, um **grupo de Estados-Membros** poderia ainda tirar partido deste mecanismo previsto pelo Tratado para introduzir qualquer das outras abordagens globais. De qualquer forma, em conformidade com os princípios acordados no Conselho Europeu de Nice, o recurso a este instrumento não deverá, nomeadamente, comprometer o mercado interno, constituir um obstáculo ou uma discriminação em matéria de trocas comerciais, distorcer as condições de concorrência ou afectar as competências, direitos e obrigações dos Estados-Membros que não participam.

*As administrações fiscais retirariam igualmente benefícios significativos*

Cumprе assinalar que não são só as empresas que sofrem com os custos de adaptação excessivos, incorrendo igualmente as administrações fiscais em custos elevados, em especial no domínio dos preços de transferência. Além disso, a coexistência de 15 sistemas fiscais diferentes para a tributação de empresas num mercado interno propicia a fraude e a evasão fiscais. Assim, muitas das soluções **teriam igualmente por consequência, até certo ponto, o reforço da eficácia e da eficiência das administrações fiscais**. Todas as soluções, específicas ou globais, exigem o reforço da assistência mútua e da cooperação entre os Estados-Membros, o que permitirá assegurar a continuação, e mesmo a melhoria, da eficácia das inspecções fiscais, ajudando ainda a garantir que nenhuma das soluções consideradas resultará em evasão fiscal.

*As NIC podem, até certo ponto, servir de ponto de partida para o desenvolvimento de uma matéria colectável comum*

Compre ainda assinalar que, após a adopção (actualmente pendente) da proposta de regulamento do PE e do Conselho na matéria [COM (2001) 80], as empresas cotadas na UE terão de, a partir de 2005, elaborar as suas contas consolidadas de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade (NIC). É de prever que a integração crescente dos mercados financeiros e a criação de bolsas de valores paneuropeias venha a acelerar ainda mais a harmonização contabilística. Esta evolução, embora não se encontre directamente relacionado com a tributação, poderá ajudar em termos gerais a futura criação de uma matéria colectável comum para as empresas, podendo as NIC servir até certo ponto como referência útil.

### ***O Estatuto da Sociedade Europeia (Societas Europae - SE)***

*Uma matéria colectável consolidada constituiria um elemento muito positivo para o Estatuto da*

O acordo relativo ao Estatuto da Sociedade Europeia alcançado no Conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000 sublinha o carácter urgente da situação. Após a adopção formal dos actos legislativos adequados (isto é, das propostas alteradas de Regulamento (CEE) do Conselho relativo ao Estatuto da Sociedade Europeia [COM (91) 174] e de Directiva [COM (91) 174] que completa o Estatuto da Sociedade Europeia no que se refere à posição dos trabalhadores), as empresas poderão utilizar esta nova forma jurídica a partir de 2004. Nesta data,

o conjunto normativo actual e futuro da UE em matéria de tributação de empresas, como a Directiva "Sociedades-Mães e Afiliadas" e a Directiva "Fusões", deverá poder aplicar-se às empresas que decidam adoptar a nova forma jurídica.

Contudo, tal poderá não ser suficiente para transformar o Estatuto num instrumento atraente de direito das sociedades. Apenas será possível retirar a **totalidade dos benefícios** decorrentes da criação de uma Sociedade Europeia (SE) caso as empresas existentes possam constituir esta estrutura sem incorrerem em custos fiscais adicionais devidos à constituição da sociedade, bem como evitar alguns dos obstáculos fiscais existentes ao desenvolvimento de actividades em mais do que um Estado-Membro. Actualmente, nenhuma destas condições se encontra preenchida, o que poderá comprometer o sucesso da iniciativa. O conceito de Estatuto de Sociedade Europeia encontra-se estreitamente ligado ao conceito de sistema comum de tributação de empresas. As actividades relativas aos aspectos técnicos necessários para proporcionar às empresas uma *matéria colectável* consolidada de imposto sobre as sociedades beneficiarão em especial as futuras SE, podendo a introdução de um **"projecto-piloto"** adequado revelar-se útil para tais empresas.

→ A Comissão tenciona assegurar que a legislação comunitária actual em matéria de tributação de empresas se aplicará integralmente a partir de 2004 às empresas constituídas ao abrigo do **Estatuto da Sociedade Europeia**. Simultaneamente, paralelamente a outras actividades neste domínio, a Comissão irá explorar as potencialidades específicas da aplicação às SE de um regime fiscal global em matéria de tributação de empresas e da utilização de uma *matéria colectável* consolidada de imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE.

#### ***Incentivar a realização de um debate alargado***

*Apenas um alto  
nível de apoio fará  
com que a matéria  
colectável  
consolidada de  
imposto sobre as  
sociedades  
constitua o  
instrumento  
necessário para a  
concretização dos  
objectivos de  
Lisboa*

A aceitação pela Comissão do conceito fundamental de sistema comum de tributação de empresas, sob forma de uma matéria colectável consolidada no mercado interno, como a forma mais prometedora de aumentar a eficiência e a competitividade das empresas, representa um desenvolvimento de envergadura. Apesar das possibilidades proporcionadas pelo reforço da cooperação e/ou pela introdução por um grupo de Estados-Membros da tributação pelo Estado de origem, uma mudança desta ordem constitui uma operação de grande dimensão. De facto, exige um alto nível de apoio por parte de uma ampla gama de partes interessadas, podendo as decisões operacionais quanto à possibilidade de avançar com uma abordagem global apenas ser avaliadas à luz das reacções dos Estados-Membros à presente comunicação.

Assim, a Comissão considera que a primeira etapa deverá consistir num **diálogo estruturado com a participação de todos os interessados: Estados-Membros e países candidatos, representantes do sector empresarial e operadores económicos, peritos em fiscalidade e académicos, bem como parceiros sociais**. Este diálogo realizar-se-á no Conselho, no Parlamento Europeu e no Comité Económico e Social. Contudo, uma vez que a Comissão reconhece a necessidade de alargar o debate institucional, é sua intenção envolver outros **fóruns específicos**. O objectivo é duplo. Em primeiro lugar, apresentar a presente Comunicação e sensibilizar para o facto de que, na falta de medidas no que se refere aos sistemas de tributação de empresas, o potencial económico do mercado interno não poderá ser integralmente explorado, arriscando-se assim os seus cidadãos a ter de renunciar a alguns dos seus efeitos benéficos em termos

de crescimento, de emprego e de bem-estar. Em segundo lugar, mobilizar o apoio necessário ao aprofundamento da análise e ao desenvolvimento de uma ou mais das abordagens identificadas, a fim de poder propor a sua execução formal.

→ Assim, no primeiro semestre de 2002, a Comissão irá organizar uma **conferência europeia sobre a fiscalidade das empresas**, juntamente com a Presidência, que reunirá representantes de alto nível dos governos dos Estados-Membros e dos países candidatos, dirigentes de empresas, operadores económicos, peritos em fiscalidade, parceiros sociais e académicos. Esta conferência centrar-se-á na tributação das empresas no mercado interno. Os seus objectivos são os seguintes:

- proporcionar um fórum para a apresentação das diversas abordagens globais;
- promover o debate entre as partes envolvidas;
- assistir a Comissão na determinação da melhor forma de executar o projecto.

Após a conferência e o debate mais amplo a nível da UE que se seguirá, a Comissão apresentará até 2003 as suas conclusões políticas subsequentes.

## 6. ETAPAS FUTURAS E CONCLUSÃO

*A Comissão propõe uma estratégia de acção destinada a proporcionar uma matéria colectável consolidada de imposto sobre as sociedades para as actividades a nível da UE de 7 empresas*

A presente comunicação identificou um determinado número de medidas gerais e específicas no domínio da tributação de empresas. A Comissão propõe uma **estratégia em duas etapas** orientada para o seguinte:

- desenvolvimento de uma acção imediata sob forma de medidas específicas;
- início simultâneo de um debate mais amplo relativo às medidas globais de carácter geral,

com o **objectivo** de

- proporcionar às empresas da UE uma matéria colectável consolidada para as suas actividades a nível da UE.

A Comissão propõe-se:

- orientar e coordenar, através de Comunicações da Comissão adequadas, a execução da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias;
- reforçar os seus esforços de acompanhamento da execução da legislação fiscal da UE pelos Estados-Membros e colaborar com estes no sentido do desenvolvimento de linhas directrizes comuns neste domínio;
- alterar as propostas existentes de extensão da Directiva "Fusões" e da Directiva "Sociedades-Mães e Afiliadas", com vista a alargar o seu âmbito de aplicação e a cobertura dos diferentes impostos e tipos de transacções;
- retirar a sua anterior proposta de directiva relativa à compensação transfronteiras de prejuízos com vista à sua substituição, após a realização de discussões técnicas com os Estados-Membros e outros interessados;
- apresentar uma proposta de directiva com vista à renovação e à melhoria da Convenção de Arbitragem;
- criar um "fórum conjunto da UE em matéria de preços de transferência";
- elaborar uma comunicação sobre a questão das convenções em matéria de dupla tributação dos Estados-Membros, com vista à eventual celebração de uma convenção multilateral ou de um modelo comum para a UE;
- assegurar que o actual corpo de legislação da UE em matéria de tributação de empresas seja integralmente aplicável a partir de 2004 às empresas constituídas ao abrigo do Estatuto da Sociedade Europeia. Simultaneamente, e em paralelo com outras actividades neste domínio, a Comissão irá explorar as potencialidades específicas da aplicação às SE de um regime fiscal global em matéria de tributação de empresas e da utilização de uma matéria colectável consolidada para as suas actividades a nível da UE.
- lançar um amplo debate sobre a evolução futura da fiscalidade das empresas no mercado interno e sobre a necessidade de realizar reformas de fundo neste domínio, a fim de concretizar os objectivos da UE de tornar-se na economia mais dinâmica e competitiva do mundo baseada no conhecimento, tal como fixado no Conselho Europeu de Lisboa de Junho de 1999. Neste contexto, a Comissão irá organizar uma conferência europeia sobre a fiscalidade das empresas, juntamente com a Presidência, que reunirá representantes de alto nível dos governos dos Estados-Membros e dos países candidatos, dirigentes de empresas, operadores económicos, peritos em fiscalidade, parceiros sociais e académicos. Esta conferência centrar-se-á na fiscalidade das empresas no mercado interno. Os seus objectivos são os seguintes:
  - proporcionar um fórum para a apresentação das diversas abordagens globais;
  - promover o debate entre as partes envolvidas;
  - assistir a Comissão na determinação da melhor forma de executar o projecto.

Após a conferência e o debate mais amplo a nível da UE que se seguirá, a Comissão apresentará até 2003 as suas conclusões políticas subsequentes.

Quadro 1      Custo do capital e taxa de imposto marginal efectiva por país, 1999 e 2001

Quadro 2      Taxa de imposto média efectiva por país, 1999 e 2001

Quadro 3      Taxa de imposto média efectiva nos casos em que a filial é financiada com lucros retidos, 1999

Quadro 4      Taxa de imposto média efectiva nos casos em que a filial é financiada com a emissão de novas acções, 1999

Quadro 5      Taxa de imposto média efectiva nos casos em que a filial é financiada através do recurso ao crédito, 1999

**Quadro 1 Custo do capital e taxa de imposto marginal efectiva por país, 1999 e 2001  
-por tipos de activos, fontes de financiamento e no total  
-unicamente taxas do imposto sobre as sociedades**

País	2001			1999			CUSTO DO CAPITAL 1999							TIME 1999			
	Taxas de imposto sobre as empresas (1)	Custo do capital	TIME	Taxas de imposto sobre as empresas (1)	Custo do capital	TIME	Activos incorpóreos	Edifícios industriais	Máquinas	Activos financeiros	Existências	Lucros retidos	Novas acções	Dívida	Lucros retidos	Novas acções	Dívida
Áustria	34,00	5,7	12,6	34,00	6,3	20,9	5,9	6,1	5,9	7,3	6,3	7,5	7,5	4,0	33,3	33,3	-25,0
Bélgica	40,17	6,4	22,4	40,17	6,4	22,4	5,2	7,0	5,3	8,0	6,7	8,0	8,0	3,5	37,5	37,5	-42,9
Alemanha	39,35	6,8	26,1	52,35	7,3	31,0	5,4	7,2	5,8	10,0	7,9	9,7	7,6	3,2	48,4	35,5	-56,2
Dinamarca	30,00	6,4	21,6	32,00	6,4	21,9	4,2	8,1	5,4	7,1	7,1	7,5	7,5	4,4	33,3	33,3	-13,6
Espanha	35,00	6,5	22,8	35,00	6,5	22,8	6,5	6,7	5,4	7,4	6,4	7,7	7,7	4,1	35,1	35,1	-21,9
Grécia	37,50	6,0	16,9	40,00	6,1	18,2	6,8	5,1	6,1	5,1	7,4	7,6	7,6	3,4	34,2	34,2	-47,1
França	36,43	7,3	31,8	40,00	7,5	33,2	5,2	8,5	8,4	8,0	7,4	9,0	9,0	4,6	44,4	44,4	-8,7
Finlândia	29,00	6,4	21,3	28,00	6,2	19,9	6,1	6,1	5,6	6,8	6,8	7,2	7,2	4,5	30,5	30,5	-11,1
Itália	40,25 (2)	4,3	-15,9	41,25 (2)	4,8	-4,1	2,9	4,6	3,8	7,7	5,0	5,5	5,5	3,6	10,0	10,0	-38,9
Irlanda	10,00	5,7	11,7	10,00	5,7	11,7	5,3	6,8	5,2	5,5	5,5	5,9	5,9	5,2	15,2	15,2	3,8
Luxemburgo	37,45	6,3	20,7	37,45	6,3	20,7	5,2	6,8	5,3	7,7	6,5	7,7	7,7	3,7	35,1	35,1	-35,1
Países Baixos	35,00	6,5	22,7	35,00	6,5	22,6	5,1	6,9	5,9	7,4	6,9	7,7	7,7	4,1	35,1	35,1	-21,9
Portugal	35,20	6,3	21,0	37,40	6,5	22,5	6,7	6,2	5,2	7,7	6,5	7,9	7,9	3,9	36,7	36,7	-28,2
Suécia	28,00	5,8	14,3	28,00	5,8	14,3	5,0	6,0	5,0	6,6	6,6	6,7	6,7	4,3	25,4	25,4	-39,5
RU	30,00	6,7	24,8	30,00	6,6	24,7	5,5	8,2	5,6	6,9	6,9	7,7	7,7	4,8	35,1	35,1	-25,0

Nota. Cada coluna de activos representa uma média dos três tipos de financiamento, com uma ponderação de 55 % para os lucros retidos, 10 % para as novas acções e 35 % para a dívida. Cada coluna de financiamento representa uma média não ponderada de 5 categorias de activos. A média geral corresponde a uma média de 15 tipos de investimento, com a mesma ponderação.  
(1) Incluindo sobretaxas e impostos locais.

(2) Nos termos do sistema italiano de dupla tributação do rendimento, a taxa legal de imposto sobre as sociedades de 36 % em 2001 e de 37 % em 1999 (líquida de sobretaxas e de impostos locais), é reduzida para 19 % em determinados casos. Nos casos marginais *supra* aplica-se esta taxa mais baixa, excepto tratando-se da dívida, caso em que a taxa aplicável é a mais elevada.

**Quadro 2 Taxa de imposto média efectiva por país, 1999 e 2001**  
**- por tipos de activos, fontes de financiamento e no total**  
**- unicamente taxas do imposto sobre as sociedades**

TAXAS DE IMPOSTO MÉDIAS EFECTIVAS												
País	Taxas do imposto sobre as sociedades (1) 2001	Média geral 2001	Taxas do imposto sobre as sociedades 1999	Média geral 1999	1999					1999		
					Activos incorpóreos	Edifícios industriais	Máquinas	Activos financeiros	Existências	Lucros retidos	Novas acções	Dívida
Áustria	34,00	27,9	34,00	29,8	28,6	29,2	28,4	33,2	29,9	33,9	33,9	22,3
Bélgica	40,17	34,5	40,17	34,5	30,7	36,1	31,0	39,2	35,3	39,1	39,1	25,8
Alemanha	39,35	34,9	52,35	39,1	33,9	39,0	34,9	46,8	40,8	46,1	40,1	27,7
Dinamarca	30,00	27,3	32,00	28,8	21,3	34,7	25,3	31,2	31,2	32,3	32,3	22,1
Espanha	35,00	31,0	35,00	31,0	31,1	31,8	27,4	34,2	30,7	35,2	35,2	23,3
Grécia	37,50	28,0	40,00	29,6	35,5	30,4	33,4	11,6	37,1	34,4	34,4	20,8
França	36,43	34,7	40,00	37,5	30,6	40,6	40,1	39,0	37,1	42,1	42,1	28,8
Finlândia	29,00	26,6	28,00	25,5	24,8	24,8	23,1	27,3	27,3	28,8	28,8	19,3
Itália	40,25	27,6	41,25	29,8	24,9	29,8	27,4	36,1	31,1	31,8	31,8	26,1
Irlanda	10,00	10,5	10,00	10,5	8,9	15,8	8,2	9,8	9,8	11,7	11,7	8,2
Luxemburgo	37,45	32,2	37,45	32,2	28,6	33,7	29,2	36,6	32,9	36,6	36,6	24,0
Países Baixos	35,00	31,0	35,00	31,0	26,7	32,4	29,2	34,2	32,5	35,1	35,1	23,3
Portugal	35,20	37,0	37,40	32,6	33,2	31,8	28,6	36,5	32,8	37,0	37,0	24,5
Suécia	28,00	22,9	28,00	22,9	19,6	23,4	19,7	25,7	25,7	26,0	26,0	17,1
RU	30,00	28,3	30,00	28,2	24,2	33,7	24,7	29,3	29,3	31,8	31,8	21,6

Nota. Cada coluna de activos representa uma média dos três tipos de financiamento, com uma ponderação de 55 % para os lucros retidos, 10 % para as novas acções e 35 % para a dívida. Cada coluna de financiamento representa uma média não ponderada de 5 categorias de activos. A média global corresponde a uma média de 15 tipos de investimento, com a mesma ponderação.

(1) Incluindo sobretaxas e impostos locais.

**Quadro 3 Taxa de imposto média efectiva nos casos em que a filial é financiada com lucros retidos, 1999**  
**- unicamente impostos sobre as sociedades; média ponderada do financiamento pela sociedade-mãe**

<b>TIME %</b>	<b>Para</b>	Áustria	Bélgica	Dinamarca	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal	Espanha	Suécia	Reino Unido	Média
<b>De</b>																	
Áustria	(33,9) *	39,1	32,3	28,8	42,1	46,1	34,4	11,7	31,8	36,6	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	33,4	
Bélgica	29,9	(39,1)	28,7	25,0	38,1	42,1	30,4	8,1	28,0	32,6	31,2	33,0	31,2	22,2	27,9	29,2	
Alemanha	20,1	26,4	18,8	14,3	29,8	(46,1)	25,4	-5,7	17,9	23,4	21,6	23,8	21,7	11,0	17,7	19,0	
Dinamarca	30,1	35,4	(32,3)	25,0	38,4	42,4	30,6	7,8	28,1	32,8	31,3	33,2	31,4	22,2	28,0	29,8	
Espanha	29,7	35,1	28,4	24,6	38,1	42,1	30,2	7,4	27,8	32,5	31,0	32,9	(35,2)	21,8	27,6	29,2	
Grécia	32,9	34,5	32,9	31,8	37,5	41,5	(34,4)	27,9	27,5	33,4	33,5	33,9	33,5	30,3	33,2	33,2	
França	29,5	34,8	28,3	24,5	(42,1)	41,8	30,0	7,5	27,6	32,3	30,8	32,7	30,8	21,7	27,5	28,6	
Finlândia	30,6	35,9	29,2	(28,8)	38,9	42,9	31,0	8,3	28,6	33,3	31,8	33,7	31,9	22,7	28,5	30,5	
Itália	30,3	35,5	29,0	25,3	38,4	42,4	30,7	8,4	(31,8)	32,9	31,5	33,3	31,5	22,5	28,2	30,0	
Irlanda	32,7	38,0	31,2	27,6	41,0	45,0	33,2	(11,7)	30,7	35,4	34,0	35,8	34,0	24,8	30,6	33,8	
Luxemburgo	29,4	34,8	28,2	24,4	37,8	41,8	29,9	7,1	27,5	(36,6)	30,7	32,6	30,7	21,6	27,3	28,8	
Países Baixos	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	46,1	34,4	11,7	31,8	36,6	(35,1)	37,0	35,2	26,0	31,8	33,3	
Portugal	30,2	35,5	29,0	25,2	38,4	42,3	30,7	8,3	28,3	32,9	31,4	(37,0)	31,5	22,5	28,2	29,6	
Suécia	30,8	36,1	29,4	25,7	39,1	43,1	31,2	8,5	28,8	33,5	32,0	33,9	32,1	(26,0)	28,7	30,9	
RU	30,3	35,6	29,0	26,5	38,6	42,7	32,9	22,1	28,3	33,1	31,6	33,5	31,6	24,8	(31,8)	31,5	
Canadá	40,1	44,5	32,3	33,4	43,8	50,4	34,4	11,7	38,3	38,5	37,1	48,4	41,2	28,4	31,8	37,0	
EUA	31,8	36,9	30,3	29,1	39,7	43,5	33,0	25,0	29,9	34,4	33,0	38,6	35,0	27,6	30,7	33,2	
Média		30,0	35,4	29,0	25,5	38,4	43,0	31,1	9,9	28,0	32,9	31,2	33,3	31,6	22,9	28,4	30,1

\* Os dados entre parentesis representam as taxas nacionais de imposto médias efectivas correspondentes.

**Quadro 4 Taxa de imposto média efectiva nos casos em que a filial é financiada com novas acções, 1999**  
**- unicamente impostos sobre as sociedades; média ponderada do financiamento pela sociedade-mãe**

<b>TIME %</b>	<b>Para</b>	Áustria	Bélgica	Dinamarca	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal	Espanha	Suécia	Reino Unido	Média
<b>De</b>																	
Áustria	(33,9)**	39,1	32,3	28,8	42,1	40,1	34,4	11,7	31,8	36,6	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	33,0	
Bélgica	30,6	(39,1)	29,3	25,6	38,8	36,9	31,1	8,8	28,7	33,3	31,9	33,7	31,9	22,9	28,6	29,4	
Alemanha	21,0	27,2	19,6	15,1	30,7	(40,1)	29,2	-4,8	18,7	24,2	22,4	24,7	22,5	11,9	18,6	20,1	
Dinamarca	30,1	35,4	(32,3)	25,0	38,4	36,4	30,6	7,8	28,1	32,8	31,3	33,2	31,4	22,2	28,0	29,3	
Espanha	29,7	35,1	28,4	24,6	38,1	36,1	30,2	7,4	27,8	32,5	31,0	32,9	(35,2)	21,8	27,6	28,8	
Grécia	36,0	34,5	36,6	37,4	37,5	35,5	(34,4)	39,5	27,8	34,8	36,1	35,3	36,1	36,6	38,0	35,8	
França	29,9	35,2	28,6	24,9	(42,1)	36,2	30,4	7,8	27,9	32,6	31,1	33,0	31,2	22,1	27,8	28,5	
Finlândia	30,6	35,9	29,2	(28,8)	38,9	36,9	31,0	8,3	28,6	33,3	31,8	33,7	31,9	22,7	28,5	30,1	
Itália	30,9	36,1	29,6	25,9	39,0	37,1	31,4	9,0	(31,8)	33,6	32,1	34,0	32,2	23,1	28,8	30,2	
Irlanda	32,7	38,0	31,2	27,6	41,0	39,0	33,2	(11,7)	30,7	35,4	34,0	35,8	34,0	24,8	30,6	33,4	
Luxemburgo	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	40,1	34,4	11,7	31,8	(36,6)	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	32,8	
Países Baixos	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	40,1	34,4	11,7	31,8	36,6	(35,1)	37,0	35,2	26,0	31,8	32,9	
Portugal	30,8	36,1	29,6	25,9	39,0	37,1	31,3	9,0	28,9	33,5	32,1	(37,0)	32,1	23,1	28,8	29,8	
Suécia	30,8	36,1	29,4	25,7	39,1	37,1	31,2	8,5	28,8	33,5	32,0	33,9	32,1	(26,0)	28,7	30,5	
RU	30,3	35,6	29,0	27,5	38,6	36,7	34,1	29,8	28,3	33,1	31,6	33,5	31,6	26,5	(31,8)	31,9	
Canadá	45,2	49,5	32,3	36,8	45,4	50,3	34,4	11,7	43,3	40,2	38,8	58,4	46,2	30,1	31,8	39,6	
EUA	33,5	38,5	31,7	32,4	41,4	39,5	34,6	34,7	31,6	36,1	34,7	43,6	38,4	31,5	33,1	35,7	
Média	30,8	35,9	29,8	26,5	39,0	37,5	31,9	11,9	28,6	33,3	32,0	33,9	32,3	24,0	29,2	30,4	

\* Os dados entre parêntesis representam as taxas nacionais de imposto médias efectivas correspondentes.

**Quadro 5 Taxa de imposto média efectiva nos casos em que a filial é financiada através da dívida, 1999**  
**- unicamente impostos sobre as sociedades; média ponderada do financiamento pela sociedade-mãe**

<b>TIME %</b>	<b>Para</b>	Áustria	Bélgica	Dinamarca	Finlândia	França	Alemanha	Grécia	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal	Espanha	Suécia	Reino Unido	Média
<b>De</b>																	
Áustria	(22,3) *	33,1	29,2	26,8	36,2	35,0	28,3	15,9	33,5	31,4	30,8	31,9	30,8	24,5	29,1	29,7	
Bélgica	32,3	(25,8)	31,5	29,3	38,4	37,3	30,7	18,6	35,8	33,8	33,2	34,2	33,2	27,0	31,5	31,9	
Alemanha	27,8	31,5	26,7	24,3	35,0	(27,7)	31,9	11,7	31,9	29,6	28,9	30,1	28,9	21,6	26,9	27,6	
Dinamarca	29,4	32,7	(22,1)	26,4	35,7	34,6	27,9	15,4	33,1	31,0	30,3	31,4	30,4	24,1	28,7	29,4	
Espanha	30,1	33,3	29,4	27,0	36,4	35,2	28,5	16,1	33,7	31,6	31,0	32,1	(23,3)	24,7	29,3	29,9	
Grécia	36,0	34,4	36,6	37,4	37,5	36,3	(20,8)	39,5	35,2	34,8	36,1	35,3	36,1	36,6	38,0	36,4	
França	31,7	34,9	31,0	28,7	(28,8)	36,8	30,2	17,9	35,3	33,2	32,6	33,7	32,7	26,4	31,0	31,1	
Finlândia	28,5	31,8	27,9	(19,3)	34,9	33,7	27,0	14,5	32,2	30,1	29,4	30,6	29,5	23,2	27,8	28,7	
Itália	31,5	34,7	30,8	28,5	37,7	36,5	30,0	17,8	(26,1)	33,0	32,4	33,4	32,4	26,3	30,8	31,1	
Irlanda	24,5	29,6	24,2	21,5	31,0	29,9	26,4	(8,2)	28,3	26,2	25,5	28,3	25,5	19,3	23,8	26,0	
Luxemburgo	30,6	33,9	29,9	27,6	36,9	35,7	29,1	16,7	34,2	(24,0)	31,5	32,6	31,6	25,3	29,9	30,4	
Países Baixos	30,1	33,3	29,4	27,0	36,4	35,2	28,5	16,1	33,7	31,6	(23,3)	32,1	31,0	24,7	29,3	29,9	
Portugal	31,6	34,8	30,9	28,6	37,8	36,6	30,1	17,9	35,1	33,1	32,5	(24,5)	32,5	26,4	30,9	31,3	
Suécia	28,2	31,5	27,6	25,1	34,5	33,4	26,6	14,2	31,8	29,8	29,1	30,2	29,1	(17,1)	27,4	28,5	
RU	29,0	32,3	28,3	27,5	35,3	34,1	30,0	29,8	32,6	30,6	29,9	31,0	29,9	26,5	(21,6)	30,5	
Canadá	40,1	42,8	31,4	34,7	40,8	44,4	30,6	18,3	43,1	36,3	35,7	49,3	40,9	29,7	31,4	36,6	
EUA	32,7	35,8	31,7	32,4	38,7	37,6	31,9	34,7	36,2	34,2	33,6	39,7	36,2	31,5	33,1	34,7	
Média	30,1	33,0	29,5	27,5	36,0	35,0	28,9	18,7	33,3	31,4	30,9	31,9	31,0	25,5	29,6	30,2	

\* Os dados entre parêntesis representam as taxas nacionais de imposto médias efectivas correspondentes.

**RESUMO DO ESTUDO DA COMISSÃO SOBRE  
"A FISCALIDADE DAS EMPRESAS NO MERCADO INTERNO"  
[SEC(01)1681]**

**Introdução**

- (1) Nas conclusões do Conselho ECOFIN de Dezembro de 1998, solicitou-se à Comissão a realização de um estudo analítico sobre a tributação das empresas na União Europeia. Este estudo deveria revelar as diferenças existentes no que se refere ao nível efectivo de tributação das empresas e identificar as principais disposições em matéria fiscal susceptíveis de dificultar a actividade económica transfronteiras no mercado único. Nesta base, dever-se-ia proceder a uma avaliação dos efeitos da tributação das empresas sobre a localização da actividade económica e dos investimentos. Em Julho de 1999, o Comité dos Representantes Permanentes (COREPER) transformou este pedido num mandato formal para que a Comissão efectuasse uma análise factual e uma avaliação da política em matéria de fiscalidade das empresas na UE.
- (2) A Comissão foi assistida por dois painéis de peritos especificamente criados para o efeito, um dos quais encarregado da análise do método de cálculo das taxas efectivas de imposto nos Estados-Membros e o outro dos obstáculos fiscais ao funcionamento adequado do mercado único ainda subsistentes. O primeiro painel era composto por docentes universitários com uma experiência adequada e competência científica reconhecida em publicações da especialidade. O segundo painel incluía peritos pertencentes à comunidade empresarial e parceiros sociais a nível da Comunidade. Os membros individuais do segundo painel foram nomeados pelas respectivas organizações.

**O relatório Ruding e o impacto do mercado interno**

- (3) Este estudo tem em conta o relatório do comité de peritos independentes sobre a fiscalidade das empresas, solicitado pela Comissão, em 1990, com o objectivo de determinar se as diferenças a nível da tributação das empresas e dos respectivos encargos fiscais existentes entre os Estados-Membros conduziam a distorções importantes que afectavam o funcionamento do mercado único, bem como de examinar todas as medidas possíveis destinadas a sanar a situação (Comité Ruding). A análise subjacente a este primeiro estudo mantém-se ainda, em grande medida, actual. Neste contexto, cumpre assinalar que se realizaram poucos progressos no domínio da tributação das empresas em consequência das conclusões e recomendações do referido estudo. Contudo, o contexto no que respeita ao estudo da tributação das empresas na UE evoluiu bastante desde então.

Além disso, o mandato conferido pelo Conselho à Comissão tendo em vista a realização do presente estudo é mais amplo do que o que a Comissão conferiu ao comité de peritos em 1990, uma vez que solicita expressamente uma análise dos obstáculos fiscais existentes no mercado único.

- (4) O enquadramento económico geral alterou-se de forma significativa desde o início dos anos noventa, tendo-se assistido a uma onda sem precedentes de fusões e aquisições internacionais, ao surgimento do comércio electrónico e a uma maior mobilidade dos factores com o desenvolvimento crescente de "paraísos fiscais". Todos estes factores contribuem para alterar o contexto em que os Estados-Membros da UE tributam os lucros das empresas. Esta evolução geral da situação a nível mundial ainda está em curso e faz-se sentir de forma particularmente acentuada no âmbito do mercado interno.
- (5) Um aspecto especialmente relevante é o facto de, em 1990, o mercado interno ainda não ter sido criado. O mesmo é válido no que respeita à União Económica e Monetária. A evolução da situação a estes dois níveis influencia a forma como o funcionamento dos sistemas fiscais de tributação das empresas na UE deve ser avaliado. À medida que a integração económica no mercado interno avançava, continuaram a diminuir os obstáculos económicos, tecnológicos e institucionais ao comércio transfronteiras. No entanto, os sistemas fiscais foram-se adaptando a este processo unicamente de uma forma muito gradual. Assim, num contexto que agora se caracteriza pela plena mobilidade de capitais, é provável que o fluxo dos investimentos internacionais seja crescentemente sensível às diferenças transfronteiras a nível do regime fiscal aplicável às empresas. Além disso, embora se tenham realizado progressos consideráveis a nível da eliminação dos muitos obstáculos ao estabelecimento do mercado interno (incluindo o recente acordo sobre o Estatuto de Sociedade Europeia), os obstáculos fiscais às actividades transfronteiras no mercado interno assumem uma importância crescente. Estes elementos representam dimensões específicas importantes da UE em matéria de tributação das empresas que são diferentes das existentes em 1990.
- (6) As empresas da UE são actualmente confrontadas com uma zona económica única em que são aplicáveis 15 sistemas fiscais diferentes em matéria de tributação de empresas. Daí resulta uma perda de eficiência económica e custos de adaptação específicos, bem como uma falta de transparência. O mercado interno e a União Económica e Monetária influenciam ainda de forma significativa o modo como as empresas da UE operam na Comunidade e determinam o pretendido incentivo à criação de verdadeiras estruturas empresariais pan-europeias, uma vez que cada vez mais as empresas da UE deixam de definir o mercado de um determinado Estado-Membro como o seu "mercado nacional". Efectivamente, este último passou a abranger o conjunto da UE. As mudanças estruturais resultantes desta situação levaram à reorganização a nível da UE e à centralização de funções nos grupos empresariais, muitos das quais se encontravam de há muito presentes em muitos, ou mesmo em todos, os Estados-Membros. Essa reorganização pode ser efectuada através de ajustamentos internos, de fusões e de aquisições ou da criação de sucursais estrangeiras. Estas tendências, por seu turno, repercutem-se na tributação destas empresas. As empresas da UE alegam que a sua percepção da UE

como o seu "mercado nacional" não corresponde geralmente a uma realidade fiscal, contrariamente às empresas americanas nos EUA. Assim, existe todo um conjunto de factores jurídicos e económicos que definem uma "dimensão europeia" específica para a análise da fiscalidade das empresas.

### **Nível efectivo de tributação das empresas na UE**

- (7) De um ponto de vista de eficiência económica, o ideal seria que os sistemas fiscais fossem "neutros" em termos de escolhas económicas. Dentro de um tal quadro analítico, a escolha de um investimento, o seu financiamento, ou a sua localização não deveria, em princípio, ser determinada por considerações de natureza fiscal. Nesta perspectiva, e num contexto internacional, investimentos semelhantes não deveriam ver-se confrontados com níveis efectivos de tributação muito diferentes unicamente devido ao país em que são efectuados. As diferenças nos níveis efectivos de tributação das empresas podem efectivamente reflectir encargos sociais resultantes do facto de a actividade económica não ser desenvolvida no local com custos mais baixos (antes de impostos), pelos produtores com os custos mais baixos. Caso o impacto das diferenças a nível dos sistemas fiscais privilegie uma localização em relação a uma outra, ou um produtor em relação a um outro, os bens podem ser produzidos a um custo, antes do pagamento de impostos, mais elevado. Por conseguinte, a importância destas dispersões e diferenciais fiscais merece atenção.
- (8) Contudo, uma avaliação completa dos encargos sociais no que respeita às diferenças a nível das taxas efectivas de tributação das empresas exigiria uma análise mais vasta, tendo em conta a existência de outros impostos e de outros parâmetros económicos, bem como as preferências nacionais em termos de equidade e de disponibilização de bens públicos. Além disso, na medida em que já existem distorções e/ou imperfeições na economia de mercado (deficiências do mercado), os impostos podem ser utilizados para internalizar esses factores externos (por exemplo, poluição), melhorando assim a eficiência económica. Não é possível quantificar de forma precisa a importância dos diferenciais de impostos necessários para corrigir ou atenuar as deficiências do mercado. Contudo, quanto maiores forem os diferenciais de imposto, maior deverá ser a deficiência do mercado, a menos que se verifique uma perda de eficiência e de protecção social. Cumpre assinalar que o presente estudo não procurou quantificar a importância de uma eventual perda de eficiência ou os encargos sociais eventualmente associados às diferenças existentes a nível das taxas efectivas de tributação das empresas na União Europeia.
- (9) De qualquer forma, a tributação implica em última análise uma escolha política, podendo conduzir a uma solução de compromisso entre a pura eficiência económica e outros objectivos e preferências legítimos de política nacional. Além disso, no contexto comunitário, aquando da avaliação das diferenças a nível das taxas efectivas de imposto entre os Estados-Membros, há que ter em conta o princípio da subsidiariedade e as competências dos Estados-Membros em matéria de fiscalidade.

- (10) O objectivo da análise das diferenças no que respeita ao nível efectivo de tributação das empresas na UE é duplo. Em primeiro lugar, apresenta avaliações sumárias do grau de incentivo (ou desincentivo) relativo global previsto na legislação fiscal de cada país para a realização de diversos tipos de investimento a nível interno ou num outro Estado-Membro da UE. Em segundo lugar, identifica os principais elementos fiscais que influenciam as cargas fiscais efectivas, isto é, a ponderação dos elementos mais importantes dos regimes fiscais na carga fiscal efectiva.
- (11) A análise não apresenta provas do impacto da tributação sobre as decisões económicas efectivas. Embora estudos empíricos demonstrem que existe uma correlação entre a tributação e as decisões em matéria de localização, considerou-se que, dado que as metodologias existentes não estão suficientemente desenvolvidas e tendo em conta as suas limitações resultantes da falta de dados disponíveis, nenhuma das actuais abordagens poderia ter sido utilizada de forma útil no presente estudo sem alargar de forma considerável o âmbito dos trabalhos.
- (12) A tributação constitui, naturalmente, unicamente uma das determinantes decisões em matéria de investimento e de financiamento. A existência e a qualidade das infra-estruturas económicas, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, bem como as perspectivas a curto e a médio prazo nos diferentes mercados e países figuram entre as outras determinantes importantes do comportamento em matéria de investimento. A acessibilidade geográfica dos mercados, os custos de transporte, os níveis de protecção ambiental, os níveis salariais, os regimes de segurança social e a atitude geral dos governos também desempenham um papel importante. A importância relativa destes factores depende em grande medida do tipo de decisão de investimento em questão. Contudo, uma vez que a integração económica na UE prossegue no contexto da União Económica e Monetária e do mercado interno, num contexto caracterizado pela livre circulação total dos capitais, é provável que o fluxo dos investimentos internacionais seja cada vez mais sensível às diferenças existentes entre os diversos países no que respeita às disposições em matéria de tributação das empresas.
- (13) O estudo apresenta estimativas das taxas efectivas de tributação das empresas no que respeita aos investimentos internos e transnacionais nos 15 países da UE (bem como, em certos casos, nos EUA e no Canadá), baseando-se nos regimes fiscais em vigor em 1999. Apresenta ainda estimativas das taxas efectivas de imposto das sociedades, em 2001, no que respeita aos investimentos internos nos diferentes Estados-Membros. Tendo em conta a estrutura e a importância da reforma fiscal alemã aprovada em 2000, os efeitos desta reforma, em vigor a partir de 1 de Janeiro de 2001, serão analisados em separado. Os cálculos dizem essencialmente respeito aos impostos sobre as empresas em cada país, embora incluam igualmente os efeitos da tributação dos dividendos, juros e mais-valias de capitais das pessoas singulares.
- (14) Os indicadores mais frequentemente utilizados para a análise do impacto da tributação sobre o comportamento em matéria de investimento baseiam-se em abordagens previsionais, que permitem comparações internacionais e são

especialmente adaptadas para determinar o padrão geral dos incentivos ao investimento atribuíveis às diferentes legislações fiscais nacionais, bem como os elementos fiscais mais pertinentes que influenciam as cargas fiscais efectivas. Neste estudo, a parte principal do cálculo da tributação efectiva das empresas parte de uma metodologia que envolve o cálculo da carga fiscal efectiva de um hipotético futuro projecto de investimento no sector produtivo. Em termos técnicos, a análise baseia-se numa metodologia revista e alargada da denominada abordagem King & Fullerton, elaborada pela Devereux and Griffith (1998). Este cálculo é completado com dados provenientes da aplicação do modelo "European Tax Analyzer", que utiliza a abordagem firma-modelo estabelecida pela Universidade de Mannheim e ZEW (1999). Considerando que cada metodologia se baseia em diferentes hipóteses e restrições, a comparação dos resultados destas abordagens permite testar e, eventualmente, confirmar, as tendências gerais resultantes dos cálculos efectuados.

- (15) Os resultados da aplicação destas abordagens dependem em grande medida dos pressupostos subjacentes à definição do investimento hipotético em termos de activos e de financiamento ou dos futuros resultados da empresa em termos do total das receitas e das despesas em numerário, da evolução a nível dos activos e passivos, bem como do enquadramento económico. No que respeita ao enquadramento económico, o valor da taxa de juro real constitui um elemento fundamental. Os estudos existentes baseados nestas abordagens partem de diferentes hipóteses no que respeita ao enquadramento económico e à definição do investimento. O presente estudo, por exemplo, tal como o relatório Ruding, calcula as taxas efectivas de imposto a uma determinada taxa de rendibilidade após o pagamento de impostos, enquanto outros estudos<sup>1</sup> calculam a taxa efectiva de imposto a uma determinada taxa de rendibilidade antes do pagamento de impostos. As diferenças a nível dos pressupostos subjacentes ao hipotético investimento e ao enquadramento económico podem dar origem a resultados numéricos ligeiramente diferentes.
- (16) Por razões metodológicas, estas abordagens não permitem que no cálculo sejam tomados em consideração todos os factores pertinentes ligados à existência e ao funcionamento de diferentes regimes fiscais. Por exemplo, os efeitos da consolidação de lucros e perdas na UE não são incluídos, uma vez que o modelo assume que todos os investimentos são rentáveis. Também não é possível quantificar ou incluir os custos de adaptação. Contudo, as características mais importantes dos regimes fiscais, tais como as taxas e os elementos principais da base tributável, são incluídas. Por conseguinte, os resultados apresentados devem ser entendidos como uma síntese e uma quantificação das características essenciais do sistema fiscal.
- (17) É possível calcular as taxas de imposto efectivas em relação a um determinado investimento "marginal" (em que a taxa de rendibilidade depois do pagamento de

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo: Baker & McKenzie, *Survey of the Effective Tax Burden in the UE*, Amsterdão, 1999 e 2001.

impostos se limita a igualar a taxa de juro de mercado alternativa), ou a um projecto de investimento "infra-marginal" (isto é, que dá origem a um lucro adicional). O presente estudo analisou os indicadores marginais e infra-marginais de tributação efectiva (média) das empresas, que reflectem diferentes hipóteses relacionadas com a metodologia subjacente, bem como com a localização nacional ou internacional do investimento, a rendibilidade do investimento ou da empresa em questão e a dimensão e resultados das empresas consideradas. Os cálculos foram completados com uma "análise de sensibilidade", que testa o impacto das diferentes hipóteses sobre os resultados.

- (18) A vasta gama de dados calculados não se destina a apresentar "valores universalmente válidos" no que respeita à carga fiscal efectiva nos diferentes países, mas antes a apresentar indicadores ou a ilustrar interrelações, num conjunto de situações pertinentes. Efectivamente, as taxas efectivas de imposto num determinado Estado-Membro dependem das características do projecto de investimento específico em questão e da metodologia aplicada.
- (19) Contudo, com base nos resultados, é possível formular um determinado número de conclusões gerais no que respeita às diferenças das cargas fiscais efectivas e à identificação dos elementos *fiscais* mais pertinentes que as influenciam, sendo, por conseguinte, possível explicar o modo como os regimes fiscais dos Estados-Membros criam incentivos à afectação de recursos. Uma característica surpreendente da análise quantitativa é o facto de, em todo um conjunto de situações distintas, as conclusões e interpretações pertinentes permanecerem relativamente constantes.
- (20) No que respeita aos investimentos nacionais, a análise relativa a 1999 aponta para a existência de uma variação considerável a nível da carga fiscal efectiva com que os investidores residentes nos diversos Estados-Membros da UE se deparam, em função do tipo de investimento e do seu financiamento. No entanto, os códigos fiscais dos Estados-Membros normalmente beneficiam as mesmas formas de investimento realizadas com base em activos e outras fontes de financiamento. O grau de variação das taxas nacionais efectivas de tributação de empresas, sem considerar a tributação de pessoas singulares, é de aproximadamente 37 pontos no caso de um investimento marginal (entre -4,1 % e 33,2 %) e de aproximadamente 30 pontos no caso de investimentos mais lucrativos (entre 10,5 % e 39,1 % quando se aplica a metodologia do investimento hipotético e entre 8,3 % e 39,7 % quando se aplica o modelo do analista fiscal ("Tax Analyser"). A introdução da tributação de pessoas singulares aumenta de forma significativa as cargas fiscais efectivas e as diferenças observadas. Além disso, a análise sugere que, em praticamente todas as situações analisadas, os regimes fiscais normalmente favorecem os investimentos em valores incorpóreos e em máquinas, sendo a dívida a fonte de financiamento mais eficiente em termos fiscais.

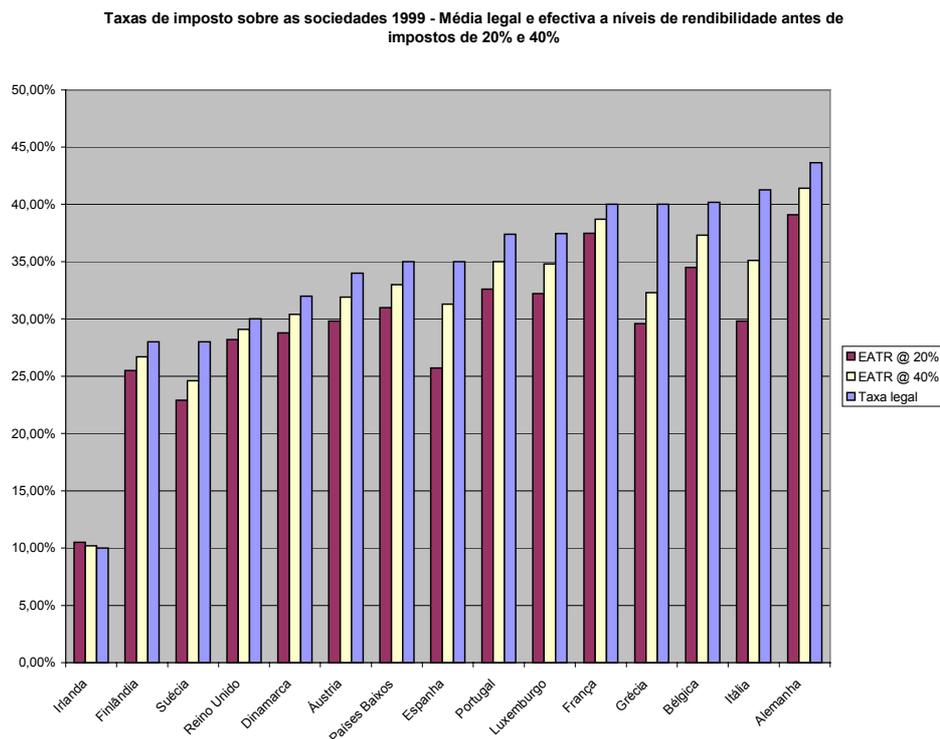
Um estudo recentemente realizado pela Baker and McKenzie e elaborado de acordo com diferentes hipóteses no que respeita ao contexto económico e aos códigos fiscais aplicados, revela que na situação económica mais semelhante à considerada no presente estudo (taxa de rendibilidade antes do pagamento de

impostos de 6 %, contra uma taxa de rendibilidade após o pagamento de impostos de 5 % considerada no estudo da Comissão), o grau de variação é de 32 pontos no caso de um investimento marginal (entre 4,9 % e 36,8 %). Quando a taxa de rendibilidade antes do pagamento de impostos é fixada em 10 % (cenário de base no cálculo da Baker and McKenzie), o intervalo de variação é de 23 pontos (entre 6,8 % e 30,1 %). O estudo em questão revela igualmente que o método de financiamento mais eficiente em termos fiscais é a dívida e que os regimes fiscais têm tendência para favorecer os investimentos em valores incorpóreos e em máquinas.

- (21) As diferenças entre a carga fiscal efectiva nos Estados-Membros podem assumir importância por duas razões. Em primeiro lugar, as diferenças a nível das taxas fiscais efectivas com que se deparam as empresas estabelecidas em diferentes países, mas em concorrência no mesmo mercado, podem afectar a sua competitividade internacional: duas empresas distintas, que se encontram em concorrência no mesmo mercado, podem estar sujeitas a duas taxas de imposto distintas. Em segundo lugar, quando as empresas multinacionais apenas estão sujeitas à taxa de imposto do país em que a actividade é desenvolvida, as diferenças a nível das taxas fiscais efectivas entre os diferentes países podem igualmente influenciar a escolha da localização de determinadas actividades. Isto pode ocorrer em consequência quer das disposições dos códigos fiscais internacionais, nomeadamente quando a repatriação dos lucros sob forma de dividendos de uma sociedade filial para uma sociedade-mãe não se traduz numa tributação adicional pelo facto de os dividendos estarem isentos, quer de uma planificação fiscal. Por conseguinte, uma empresa multinacional pode estar sujeita a diferentes taxas de imposto, consoante o local em que as suas actividades estão localizadas. Como foi referido, este raciocínio económico baseia-se em considerações puramente fiscais, não podendo, por si só, explicar o comportamento efectivo das empresas.
- (22) É evidente que a grande divergência a nível da UE não se pode explicar por uma única característica dos sistemas fiscais nacionais. No entanto, a análise dos regimes gerais geralmente revela que (não considerando os regimes fiscais preferenciais) as diferentes taxas nominais de tributação nacionais dos lucros (taxas de imposição legais, sobretaxas e impostos locais) podem explicar muitas das diferenças existentes entre os diferentes países no que respeita às taxas efectivas de imposto sobre as empresas. Embora os regimes fiscais sejam concebidos como sistemas mais ou menos integrados (em geral, as taxas elevadas de imposto sobre os lucros estão aparentemente relacionadas com uma base tributável mais reduzida e vice versa), os diferenciais a nível das taxas de imposto tendem a compensar as diferenças a nível das bases tributáveis. A análise quantitativa mostra igualmente que a ponderação relativa das taxas na determinação da carga fiscal efectiva das empresas aumenta em função da rendibilidade do investimento e que, consequentemente, os eventuais efeitos compensadores de uma base tributável mais reduzida sobre as taxas fiscais efectivas tendem a desaparecer com o aumento da rendibilidade. O estudo elaborado pela Baker and McKenzie concluiu que, em geral, a composição da base tributável não tem um impacto significativo sobre a carga fiscal efectiva e que o

nível da taxa do imposto é o factor verdadeiramente importante para a diferença a nível da carga fiscal.

- (23) No que respeita aos investimentos transnacionais, os resultados relativos a 1999 revelam diferenças quanto à forma como cada país trata os investimentos noutros países ou de outros países. Assim, a carga fiscal efectiva de uma filial de uma sociedade-mãe num determinado país depende essencialmente da localização da filial em questão. Com base nas hipóteses consideradas no presente estudo, o intervalo de variação das cargas fiscais efectivas das filiais estabelecidas em diferentes países pode ultrapassar 30 pontos, independentemente do método de financiamento da filial. Esta situação incentiva as empresas a escolherem as localizações mais favorecidas do ponto de vista fiscal para a realização dos seus investimentos, que podem não ser as melhores localizações se se considerarem outros factores. Do mesmo modo, as filiais que operam num determinado país estão sujeitas a cargas fiscais efectivas diferentes, consoante o local de estabelecimento da sociedade-mãe. Mesmo neste caso, o intervalo de variação pode ultrapassar os 30 pontos.
- (24) A análise da carga fiscal efectiva dos investimentos transnacionais fornece igualmente uma indicação dos efeitos da tributação internacional na afectação dos



investimentos, uma vez que permite deduzir em que medida o tratamento fiscal dos investimentos transnacionais incentiva a realização de investimentos transnacionais, por oposição aos investimentos nacionais. Os dados revelam que, em média, na UE, os fluxos de investimentos de e para o estrangeiro são mais pesadamente tributados do que os investimentos nacionais idênticos e que, conseqüentemente, as componentes adicionais do sistema transnacional agravam as taxas fiscais efectivas sobre os investimentos.

- (25) Contudo, na medida em que as empresas podem escolher livremente a forma de financiamento mais favorável em termos fiscais, o sistema fiscal internacional funciona de tal forma que as empresas multinacionais estrangeiras que operam num determinado país podem ser sujeitas a uma carga fiscal efectiva inferior à das empresas nacionais. Afigura-se ser esse o caso mesmo quando se compara o tratamento das multinacionais com o tratamento nacional mais favorável aplicável às pequenas e médias empresas.
- (26) As divergências observadas entre as taxas efectivas de tributação na análise internacional resultam de interacções complexas entre diferentes regimes fiscais, não podendo explicar-se unicamente por uma característica da imposição. Contudo, tal como no caso do investimento nacional, a análise tende a demonstrar que a componente fiscal mais importante em termos de incentivo à localização transfronteiras e de escolha de uma determinada forma de financiamento é a taxa fiscal nominal global. Esta última constitui, em geral, um elemento fiscal importante quando se consideram os incentivos fiscais para o recurso a determinadas fontes de financiamento e para a escolha de determinadas localizações. Contudo, em determinadas situações a base tributável tem um maior impacto, designadamente quando um país aplica regimes de amortização especialmente favoráveis.
- (27) Importa salientar que, no conjunto dos indicadores nacionais e transfronteiras que indicam a carga fiscal efectiva a nível das empresas, existe uma coerência notável no que respeita à posição relativa dos Estados-Membros, designadamente nos níveis superior e inferior da classificação. Em geral, a Alemanha e a França apresentam as cargas fiscais mais elevadas, enquanto a Irlanda, a Suécia e a Finlândia normalmente ocupam os níveis inferiores da classificação. Apenas a posição da Itália sofre uma alteração considerável com as mudanças a nível da rendibilidade dos investimentos. Devido ao funcionamento do sistema de dupla tributação do rendimento, os investimentos marginais são, na realidade, subsidiados, enquanto os investimentos mais rentáveis são onerados com uma carga fiscal efectiva correspondente aos níveis médios da classificação.
- (28) A actualização da análise interna por forma a ter em conta os regimes fiscais de 2001, praticamente não altera o quadro global em relação a 1999. Contudo, em consequência de uma tendência geral para a diminuição das taxas de imposto legais (embora as reduções sejam relativamente limitadas, com excepção da Alemanha), os investimentos mais rentáveis beneficiaram de reduções a nível das taxas de imposto efectivas num determinado número de países. Assim, o intervalo de variação, no que respeita às taxas de imposto nacionais efectivas, diminuiu de 30 para 26 pontos percentuais no caso de um investimento mais rentável.
- (29) A reforma fiscal alemã, que entrou em vigor em 1.1.2001, é uma reforma significativa que implica um corte substancial nas taxas de imposto sobre as sociedades e sobre as pessoas singulares, parcialmente financiada por um alargamento da base tributável, incluindo a supressão do sistema de taxa dupla e do sistema de imputação. Contudo, apesar destas alterações, a referida reforma quase não afectou a posição relativa da Alemanha na classificação dos países da

UE, tendo a sua taxa de imposto global sobre as empresas e a sua carga fiscal efectiva permanecido entre as mais elevadas da UE.

- (30) Uma simulação do impacto de uma hipotética harmonização de determinadas características dos regimes fiscais isoladamente consideradas sobre as taxas efectivas de imposto demonstra que:

A introdução de uma taxa fiscal legal comum na UE teria um impacto significativo, diminuindo a grande dispersão (tanto entre sociedades-mães como entre filiais) das taxas efectivas de imposto marginais e médias nos países da UE. Na medida em que a fiscalidade é um factor importante, um tal cenário poderia contribuir para reduzir de certo modo as ineficiências decorrentes da localização na UE.

Em termos comparativos, nenhum outro cenário teria um tal impacto. A título de exemplo, a introdução de uma base tributável comum ou de um sistema em que fosse aplicada a definição da base tributável do país de origem aos lucros de uma empresa multinacional realizados a nível da UE tenderia a aumentar a dispersão das taxas efectivas de imposto, caso as taxas de imposto nominais globais se mantivessem constantes.

Além disso, cumpre acrescentar duas observações no que respeita aos resultados de uma base tributável comum. Em primeiro lugar, as metodologias aplicadas não permitem tomar em consideração todos os elementos das bases tributáveis. Contudo, o modelo "Tax Analyzer", cujos resultados são semelhantes aos obtidos com as simulações de investimentos hipotéticos, toma em consideração um número mais significativo de elementos das bases tributáveis. Em segundo lugar, não é possível criar um modelo no que respeita às vantagens resultantes de uma abordagem baseada numa base tributável consolidada comum ou numa base tributável do país de origem, tais como a consolidação das perdas ou a fixação simplificada de preços de transferência, utilizando as metodologias empregadas no presente relatório.

Importa sublinhar que estes resultados se baseiam numa análise estática, não podendo, por conseguinte, detectar os efeitos e as reacções dinâmicos decorrentes da harmonização de determinados elementos da tributação isoladamente considerados.

- (31) As eventuais distorções a nível da afectação de recursos referidas na análise dos investimentos transnacionais indicam que as empresas podem ser incentivadas a alterar o seu comportamento a fim de minimizarem a respectiva carga fiscal global. Por conseguinte, o estudo considerou alguns exemplos esquemáticos de estratégias de optimização fiscal das empresas através do recurso a uma instituição financeira intermediária centrando-se nos efeitos prováveis da supressão dessas estruturas de financiamento para redução dos impostos. Contudo, a eliminação da possibilidade de adopção de estratégias de optimização não contribuirá, só por si, para resolver o problema da afectação inadequada dos recursos por razões fiscais.

Uma vez que a taxa de imposição global nacional constitui o principal elemento fiscal que contribui para a existência de diferenças efectivas nas taxas de tributação, as empresas estabelecidas em países com um elevado nível de tributação poderão compensar a eliminação dos referidos intermediários financeiros com uma maior utilização das diferenças nas taxas gerais de imposto, bem como da estruturação dos seus investimentos para tirarem partido de taxas mais baixas.

### **Obstáculos fiscais às actividades económicas transfronteiras no mercado interno**

(32) O mandato do Conselho solicita ainda que os actuais obstáculos fiscais à actividade económica transfronteiras no mercado interno sejam evidenciados e que as principais disposições em matéria fiscal susceptíveis de entravar a actividade económica transfronteiras no mercado único sejam identificadas. Para o efeito, o presente estudo centra-se nos encargos fiscais ou de adaptação adicionais suportados pelas empresas pelo facto de desenvolverem actividades em mais do que um Estado-Membro, e que, por conseguinte, representam um obstáculo ao comércio, ao estabelecimento e ao investimento transfronteiras.

(33) A razão subjacente a estes encargos fiscais e de adaptação adicionais é a existência de 15 regimes fiscais diferentes no mercado interno. Em primeiro lugar, o facto de cada Estado-Membro consistir numa jurisdição fiscal distinta tem um certo número de consequências. Mais concretamente:

- As empresas são obrigadas a afectar lucros a cada jurisdição fiscal separadamente através de uma contabilidade separada, isto é, numa base transacção a transacção;
- Os Estados-Membros mostram-se relutantes em conceder deduções fiscais devido a prejuízos sofridos por empresas associadas cujos lucros não estejam sujeitos à sua tributação;
- As reorganizações transfronteiras que acarretam uma perda de direitos de tributação para um Estado-Membro podem originar a tributação das mais-valias e outros encargos;
- Podem surgir situações de dupla tributação resultantes de conflitos a nível de poderes fiscais.

(34) Além disso, cada Estado-Membro possui o seu próprio conjunto de regras, em especial leis e convenções em matéria de contabilidade financeira, regras para a determinação dos lucros tributáveis, regimes de cobrança e administração fiscal, bem como a sua própria rede de convenções em matéria fiscal. A necessidade de respeitar uma multiplicidade de normas distintas implica custos de adaptação consideráveis, representando em si um importante obstáculo à actividade económica transfronteiras. Os custos e os riscos resultantes da necessidade de

adaptação a mais do que um regime são susceptíveis de desincentivar em especial as actividades transfronteiras das pequenas e médias empresas.

- (35) Estes problemas essenciais dificultam a actividade económica transfronteiras no mercado interno e afectam negativamente a competitividade das empresas europeias. Em termos económicos, traduzem-se numa perda potencial de bem-estar a nível da UE. O alargamento iminente da UE confere uma maior urgência à necessidade de encontrar soluções adequadas.
- (36) De certo modo, os problemas enfrentados pela UE reflectem dificuldades gerais no que respeita à tributação das actividades internacionais. Os trabalhos desenvolvidos a nível da OCDE e dos seus predecessores proporcionaram a base para uma ampla rede essencialmente constituída por convenções bilaterais entre os Estados-Membros em matéria de dupla tributação. A OCDE publicou igualmente orientações no que respeita a uma série de questões fiscais internacionais, em especial no que respeita à aplicação de métodos de preços de transferência e aos requisitos em matéria de documentação. Além disso, a própria UE adoptou diversas iniciativas destinadas a eliminar os obstáculos fiscais à cooperação e à actividade transfronteiras: a Directiva 90/434 ("directiva fusões"), que prevê o diferimento do imposto sobre as reorganizações transfronteiras; a Directiva 90/435 ("directiva sociedades-mães e afiliadas"), que elimina a dupla tributação sobre os pagamentos transfronteiras de dividendos entre sociedades-mães e filiais; e a convenção em matéria de arbitragem (90/436), que prevê um processo de resolução de litígios no domínio dos preços de transferência. Embora contribuam para eliminar os obstáculos à actividade transfronteiras, estas iniciativas não proporcionam uma solução que acompanhe o crescente ritmo da integração do mercado interno.
- (37) Uma preocupação fundamental das empresas que operam no mercado interno é a eliminação dos obstáculos fiscais aos fluxos de rendimentos entre empresas ligadas. A directiva sociedades-mães e afiliadas suprime a retenção na fonte sobre os pagamentos de dividendos entre empresas coligadas de diferentes Estados-Membros. Contudo, a sua eficácia é reduzida pelo facto de não abranger todas as empresas sujeitas ao imposto sobre as sociedades e de se aplicar unicamente a participações directas iguais ou superiores a 25 %.
- (38) Existe ainda o problema de, independentemente da directiva, determinados regimes de tributação das empresas favorecerem sistematicamente o investimento interno. Por exemplo, em conformidade com os regimes de imputação aplicados em alguns Estados-Membros, é concedido um crédito fiscal aos accionistas residentes (pessoas singulares ou colectivas) no que respeita aos impostos pagos a nível das empresas. Os accionistas não residentes não têm normalmente acesso a esse crédito que em geral também não é concedido relativamente a dividendos estrangeiros. Diversos elementos de prova indicam que tais sistemas constituem um importante obstáculo às fusões transfronteiras dentro da UE, podendo ainda influenciar outras decisões das empresas nesse domínio (por exemplo, a localização da sede social).

- (39) Os pagamentos de juros e de *royalties* entre empresas associadas de diferentes Estados-Membros ainda estão frequentemente sujeitos a uma retenção na fonte que efectivamente origina situações de dupla tributação. A Comissão já apresentou uma proposta de directiva nesta matéria [COM(1998)67], esperando-se que seja aprovada no contexto do "pacote fiscal".
- (40) Para além dos obstáculos aos fluxos de rendimentos, a reestruturação de empresas pode ainda ser afectada por custos especiais mais directamente ligados à operação de reestruturação propriamente dita. Os custos fiscais originados pelas fusões e aquisições transfronteiras e pelas reorganizações internas, sob a forma de impostos sobre as mais-valias e vários impostos sobre as transacções financeiras e de capital, são frequentemente proibitivos, obrigando as empresas a escolher estruturas que não são as ideais de um ponto de vista económico. Esses obstáculos colocam as empresas da UE numa situação de desvantagem, uma vez que as empresas de países terceiros, enquanto novos operadores, se encontram normalmente em melhor posição para criar a estrutura mais adequada.
- (41) A directiva fusões prevê o diferimento das imposições sobre as mais-valias em diversas situações. Subsistem, no entanto, vários problemas:
- Em primeiro lugar, nem todas as situações são abrangidas. Tal como a directiva sociedades-mães e afiliadas, não inclui todas as empresas sujeitas ao imposto sobre as sociedades. Também não abrange todos os tipos de encargos fiscais (por exemplo, impostos sobre as transacções financeiras e de capital) susceptíveis de resultar de uma reestruturação, nem todos os tipos de operações inerentes a uma reestruturação, por exemplo, a centralização da produção ou outras actividades. Além disso, a conversão das operações existentes (filiais) em sucursais pode comprometer a futura absorção das perdas fiscais acumuladas antes da conversão.
  - Em segundo lugar, a utilidade da directiva é reduzida pelo facto de não existir actualmente a nível da UE um enquadramento jurídico para as empresas em caso de fusão transfronteiras. As empresas são, pois, obrigadas a recorrer à troca de acções ou a transferências de activos. O recente acordo sobre o Estatuto de Sociedade Europeia alterará em certa medida esta situação que, permitindo, a partir de 2004, as empresas se fundam numa nova estrutura jurídica.
  - Em terceiro lugar, a execução da directiva difere significativamente em função dos Estados-Membros. Embora tais diferenças sejam em certa medida inerentes ao instrumento jurídico "directiva", o estudo identifica divergências significativas que prejudicam os objectivos gerais da directiva em questão. Em especial, ao transporem a directiva, os Estados-Membros estabeleceram condições diferentes para o diferimento do imposto nela previsto a fim de evitar a evasão fiscal. Em certos casos, tal limitou de forma significativa o âmbito de aplicação da directiva e deixou inalteradas situações de dupla tributação.

- (42) O estudo identifica dificuldades particulares no que respeita à compensação transfronteiras das perdas, que, de um ponto de vista empresarial, constitui um dos obstáculos mais importantes à actividade económica transfronteiras. As regras em vigor nos Estados-Membros geralmente permitem a compensação de perdas de estabelecimentos permanentes estrangeiros, mas não as de filiais pertencentes ao mesmo grupo estabelecidas em diferentes países da UE. Quando existe, a compensação de perdas frequentemente só se verifica efectuada apenas a nível da sociedade-mãe ou é diferida no que respeita às perdas internas (o que origina custos significativos em termos de juros). As diferenças existentes nos regimes dos Estados-Membros em matéria de compensação das perdas internas também influenciam as decisões das empresas.
- (43) Os actuais regimes de compensação de perdas implicam um risco de dupla tributação económica nos casos em que as perdas não podem ser absorvidas a nível local. Esta situação incentiva os investimentos nacionais e os investimentos em Estados-Membros de maior dimensão.
- (44) No domínio dos preços de transferência, os problemas fiscais com que a actividade económica se depara no mercado interno não deixaram de se agravar nos últimos anos. Os problemas consistem essencialmente na existência de custos de adaptação elevados e numa eventual dupla tributação nos casos de transacções dentro de um mesmo grupo. Uma das dificuldades, segundo representantes empresariais, consiste no facto de os preços de transferência calculados para efeitos fiscais frequentemente já não estarem de acordo com uma concepção geral do comércio no mercado interno. Designadamente entre as grandes empresas, verifica-se cada vez mais uma prática que consiste na adopção de preços de transferência em "euros" normalizados para os produtos intermédios nas operações comerciais dentro do grupo na UE, independentemente das instalações de produção a que os bens são adquiridos dentro do grupo.
- (45) A nível dos Estados-Membros, receosos de uma manipulação dos preços de transferência, verifica-se ainda uma tendência para a imposição de requisitos de documentação cada vez mais onerosos no que respeita aos preços de transferência. Além disso, a aplicação dos vários métodos de determinação do preço de transferência "correcto" (isto é, em condições de concorrência normais) para uma determinada transacção efectuada dentro de um grupo está a tornar-se cada vez mais complexa e onerosa. As novas tecnologias e estruturas empresariais (que implicam, *inter alia*, uma maior importância dos valores incorpóreos) dificultam cada vez a identificação das operações comparáveis não controladas, frequentemente necessárias para determinar o preço de acordo com condições de concorrência normais. A isto acresce o facto de existirem diferenças substanciais entre os Estados-Membros no que respeita aos pormenores da aplicação dos métodos de definição dos preços de transferência. O mesmo se verifica no que respeita à aplicação das orientações pertinentes da OCDE. As empresas da UE encontram-se, por conseguinte, numa situação de incerteza quanto à questão de saber se as administrações fiscais aceitarão os seus preços de transferência aquando de um controlo posterior. O estudo indica que o efeito combinado destas dificuldades para as empresas se pode traduzir num aumento significativo dos

custos de adaptação necessários para o desenvolvimento da sua actividade num contexto internacional.

- (46) A dupla tributação no domínio dos preços de transferência ocorre quando a administração fiscal de um Estado-Membro ajusta unilateralmente o preço estabelecido por uma empresa numa transacção transfronteiras dentro do grupo sem que esse ajustamento seja compensado por um ajustamento correspondente no(s) outro(s) Estado(s)-Membro(s) envolvido(s). Embora os inquéritos efectuados pelos serviços da Comissão a nível dos Estados-Membros indiquem que o número de litígios em matéria de preços de transferência entre os Estados-Membros seja bastante limitado, um estudo sobre as empresas multinacionais publicado pela empresa de consultoria Ernst&Young<sup>2</sup> refere a existência de um número considerável de situações de dupla tributação resultantes de ajustamentos dos preços de transferência. Esta conclusão está de acordo com os comentários formulados por representantes empresariais, que lamentam ainda o facto de frequentemente os custos e tempo exigidos pelo actual processo de resolução dos litígios serem de tal modo excessivos que muitas vezes para as empresas é menos oneroso aceitar a dupla tributação. Neste contexto, o presente estudo considera que a Convenção de Arbitragem 90/436/EEC, que procura estabelecer um processo de resolução de litígios vinculativo, é raramente utilizada e que algumas das suas disposições podem dissuadir os sujeitos passivos de a ela recorrer.
- (47) Em suma, o estudo conclui que, embora existam elementos de prova quanto a uma prática de preços de transferência agressivos por parte das empresas, existem preocupações igualmente genuínas relativamente às empresas que procuram cumprir de boa fé as regras, complexas e frequentemente contraditórias, dos diferentes países no que respeita aos preços de transferência. Estas preocupações estão a tornar-se na questão internacional de natureza fiscal mais importante para as empresas.
- (48) O estudo identifica igualmente o domínio das convenções em matéria de dupla tributação como uma fonte potencial de obstáculos e de distorções para a actividade económica transfronteiras na UE. Embora a rede de convenções em matéria de dupla tributação dentro da UE seja bastante completa, subsistem algumas lacunas. A maioria das convenções na UE seguem o modelo da OCDE, embora existam divergências significativas a nível das disposições das várias convenções e da sua interpretação. Existem igualmente casos de aplicação divergente das convenções pelas partes contratantes na convenção, que conduzem a situações de dupla tributação ou de não-tributação. Os representantes empresariais referem ainda a complexidade crescente das disposições das convenções como uma fonte de incerteza na origem de custos de adaptação. Além disso, o estudo demonstra que as disposições das convenções em matéria fiscal baseadas no modelo da OCDE, em especial os artigos relativos à não-discriminação, não garantem a observância do princípio da igualdade de

---

<sup>2</sup> Estudo da Ernst-Young: *"Transfer pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and beyond"*.

tratamento inscrito no direito comunitário. Além disso, a falta de coordenação a nível dos Estados-Membros no que respeita à aplicação das convenções em relação a países terceiros, nomeadamente no que se refere à limitação das vantagens delas decorrentes, pode provocar distorções e a compartimentação do mercado interno.

- (49) O estudo salienta ainda que determinadas áreas da fiscalidade, que não integram a tributação das empresas, podem, no entanto, criar obstáculos significativos à actividade económica transfronteiras na UE. Tal é nomeadamente o caso da tributação das remunerações acessórias, das opções de compra de acções, dos regimes complementares de reforma, bem como do IVA. Importa assinalar que, juntamente com os obstáculos em matéria de tributação de empresas, estas dificuldades têm um efeito cumulativo sobre as empresas em questão. No caso do IVA, esta asserção é especialmente verdadeira relativamente às pequenas e médias empresas. Embora a natureza dos diversos obstáculos fiscais à actividade económica transfronteiras seja geralmente idêntica, para lhes fazerem face as pequenas e médias empresas têm de suportar custos de adaptação desproporcionadamente (e por vezes proibitivamente) elevados.

### **Soluções no que respeita aos obstáculos fiscais no mercado interno**

- (50) Essencialmente, podem considerar-se duas abordagens para fazer face aos obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas no mercado interno:

- Soluções específicas que procuram sanar obstáculos concretos;
- Soluções mais globais que procuram resolver as causas subjacentes aos obstáculos.

- (51) Uma abordagem global que permitisse dotar as empresas da UE de uma base tributável consolidada comum para as suas actividades a nível da UE resolveria a maioria dos obstáculos fiscais à actividade económica transfronteiras que foram identificados. É pouco provável que uma abordagem parcelar permita alcançar resultados comparáveis. Cumpre assinalar que todas as propostas suscitam de forma clara um determinado número de dificuldades de natureza técnica que exigem uma análise mais aprofundada.

- (52) Independentemente da abordagem de base no que respeita às soluções a adoptar, é importante assinalar que, na ausência de soluções políticas, os contribuintes foram obrigados a recorrer a processos judiciais para superar regras discriminatórias e outros obstáculos. Consequentemente, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) desenvolveu uma vasta jurisprudência em matéria de compatibilidade das disposições fiscais nacionais com o Tratado. Também os tribunais nacionais têm vindo crescentemente a ser chamados a pronunciar-se nesta matéria. Embora o TJCE tenha contribuído de forma significativa para a eliminação de determinados obstáculos fiscais para as empresas, é pouco provável que a interpretação do Tratado seja suficiente para encontrar soluções para todos os obstáculos fiscais à actividade transfronteiras. Além disso, as decisões do TJCE

limitam-se à questão concreta que lhe é colocada, podendo, por conseguinte, dizer unicamente respeito a aspectos individuais de uma questão mais geral. A execução das decisões do TJCE incumbe aos Estados-Membros, que frequentemente não conseguem retirar as consequências mais gerais que delas resultam. Afigura-se, por conseguinte, que seria útil introduzir um quadro comunitário para a troca de pontos de vista sobre as implicações das decisões mais significativas do TJCE.

- (53) Um exemplo significativo do princípio acima referido é a tendência no sentido de favorecer o investimento interno que se verifica em determinados regimes de tributação das empresas, designadamente os sistemas de imputação, em que a jurisprudência do Tribunal de Justiça assume especial importância. Decisões recentes do Tribunal, nomeadamente as pronunciadas no âmbito dos processos *Safir*, *Verkooijen* e *Saint-Gobain*, vão no sentido de que os regimes fiscais que desincentivam a actividade ou o investimento transfronteiras podem ser contrários às disposições do Tratado em matéria de liberdades fundamentais. Estas decisões levantam questões importantes no que respeita à concepção dos regimes fiscais dos Estados-Membros, aspecto que deveria merecer uma maior orientação por parte da UE.

### **Soluções específicas**

- (54) Os vários problemas relacionados com uma aplicação divergente (actual e futura) das directivas em matéria de fiscalidade da UE nos Estados-Membros poderiam ser resolvidos através de um intercâmbio periódico das melhores práticas e/ou qualquer forma de análise no âmbito de um grupo paritário. Uma tal abordagem poderia ainda dar azo ao desenvolvimento de uma compreensão comum de conceitos importantes no domínio da fiscalidade das empresas na UE, nomeadamente do conceito de evasão fiscal. Uma aplicação mais uniforme da legislação fiscal da UE constituiria um passo importante tendo em vista a redução dos custos de adaptação e uma maior eficiência da tributação de empresas da UE, que paralelamente permitiria reduzir a necessidade de recorrer a processos judiciais.
- (55) As deficiências identificadas na directiva fusões e na directiva sociedades-mães e afiliadas apontam para a necessidade de proceder à sua alteração. A Comissão já apresentou propostas de alteração destas directivas, em que no essencial preconiza o alargamento do seu âmbito de aplicação, por forma a que abranjam outras entidades sujeitas à tributação das empresas [COM(93)293]. Para além disso, e tendo em vista uma clarificação do âmbito de determinadas disposições importantes das directivas em questão, em especial as respeitantes à fraude e à evasão fiscais, poderia ser conveniente prever a introdução de alterações adicionais e/ou uma maior precisão quanto à aplicação dessas disposições.
- (56) No que respeita à directiva fusões, o estudo identifica igualmente determinadas áreas em que a introdução de alterações facilitaria as reestruturações transfronteiras. Dentro da lógica da directiva em vigor, poderia examinar-se, em primeiro lugar, em que medida é possível tomar em consideração impostos de transferência específicos decorrentes de operações de reestruturação transfronteiras

(em especial, os impostos sobre bens imóveis). Em segundo lugar, a directiva poderia ser explicitada por forma a deixar clara a necessidade de evitar as situações de dupla tributação económica. Um exemplo nesse sentido poderia consistir em determinar que as mais-valias de capitais decorrentes da venda de acções recebidas contra acções ou activos fossem calculadas com base no valor de mercado no momento da troca, resolvendo assim "reservas ocultas" anteriormente acumuladas sem consequências fiscais imediatas. Uma alteração mais radical da directiva poderia ser constituída pelo alargamento do seu âmbito por forma a prever um diferimento relativamente aos encargos fiscais nos casos em que os activos fossem transferidos para um outro Estado-Membro, preservando simultaneamente os créditos fiscais dos Estados-Membros. A directiva sociedades-mães e afiliadas poderia ser alterada por forma a abranger tanto as participações directas como indirectas, ou, em alternativa, a prever um limiar mínimo de participação.

- (57) Finalmente, é de assinalar que o recente acordo sobre o Estatuto de Sociedade Europeia proporcionará um enquadramento pertinente para as fusões transfronteiras, cuja inexistência tem prejudicado a execução da directiva fusões.
- (58) No que se refere à compensação transfronteiras de perdas, a Comissão apresentou, em 1990, uma proposta de directiva [(COM(90)595] que autorizava as sociedades-mães a terem em conta as perdas incorridas pelos estabelecimentos permanentes e pelas filiais situados noutro Estado-Membro. O Conselho não conseguiu aprovar a proposta, tendo posto termo à sua discussão. Uma análise da proposta efectuada no âmbito do presente estudo sugere que a mesma poderia ser objecto de um determinado número de alterações de carácter técnico. Por exemplo, poderia considerar-se a possibilidade de calcular as perdas de acordo com as regras do Estado da sociedade-mãe e não da filial como previa a proposta.
- (59) Em alternativa, poder-se-ia alcançar um resultado semelhante do ponto de vista da empresa através da introdução de um regime semelhante ao sistema dinamarquês de "tributação conjunta". No essencial, em conformidade com o regime dinamarquês, um grupo de empresas cuja sociedade-mãe é dinamarquesa é tributado como se estivesse organizado como uma estrutura de sucursais, o que significa que a Dinamarca tributa os resultados consolidados do grupo. A vantagem desta abordagem em relação à proposta da Comissão reside na maior simetria entre a tributação dos lucros e a compensação dos prejuízos.
- (60) Existem várias medidas que poderiam contribuir para solucionar os vários problemas ligados aos preços de transferência. A aplicação prática da convenção em matéria de arbitragem poderia certamente ser melhorada, podendo ainda as suas disposições ser objecto de uma interpretação do Tribunal de Justiça. Além disso, os Estados-Membros poderiam ser incentivados a introduzir ou alargar programas APA (acordos antecipados sobre preços de transferência) bilaterais ou multilaterais. Tais instrumentos, embora onerosos, constituem um meio eficaz para fazer face à incerteza associada aos preços de transferência. Sob reserva de medidas de salvaguarda adequadas por forma a evitar uma planificação fiscal agressiva, poder-se-ia ainda considerar o estabelecimento de um enquadramento

para a realização de acordos prévios ou de consultas antes de as administrações fiscais efectuarem ajustamentos no que respeita aos preços de transferência.

- (61) Em termos mais gerais, uma melhor coordenação entre os Estados-Membros no que respeita aos requisitos em matéria de documentação e à aplicação dos diversos métodos, através, nomeadamente, do desenvolvimento das melhores práticas, permitiria reduzir os custos de adaptação e a incerteza existente. Tal coordenação poderia realizar-se no âmbito de um grupo de trabalho da UE, podendo ter por base e complementar as actividades da OCDE neste domínio. Esse processo deveria poder ser aprofundado por forma a resolver os problemas com que as empresas se deparam. A criação pela Comissão de um fórum conjunto em matéria de preços de transferência contando com a participação de representantes das autoridades fiscais e do mundo empresarial, poderá contribuir para uma reconciliação das perspectivas, actualmente em conflito, das duas partes. Enquanto, por um lado, as administrações fiscais consideram os preços de transferência como um instrumento comum para a fuga ou a evasão fiscais por parte das empresas e como uma fonte de concorrência fiscal prejudicial entre Estados-Membros, por outro, as empresas consideram que as autoridades fiscais impõem custos de adaptação desproporcionados. O estudo considera que ambas as partes têm legítimas preocupações para as quais é necessário encontrar uma solução equilibrada através de um diálogo a nível da UE. Uma abordagem mais uniforme por parte dos Estados-Membros da UE contribuiria igualmente para que estes últimos tivessem uma posição mais forte em relação a países terceiros.
- (62) Seria conveniente que a actual rede de convenções em matéria de dupla tributação existente na UE fosse totalmente concluída. As actuais convenções em matéria tributária dos Estados-Membros poderiam também ser melhoradas por forma a serem conformes aos princípios do mercado interno, em especial no que respeita ao acesso aos benefícios delas decorrentes. Positiva seria também uma melhor coordenação da política prevista nas convenções relativamente a países terceiros. O estudo identifica ainda a eventual necessidade de uma arbitragem vinculativa em caso de conflito entre as partes contratantes no que respeita à interpretação e aplicação de uma convenção de que possam resultar situações de dupla tributação ou de não-tributação. A solução mais completa para tais problemas seria a conclusão, ao abrigo do artigo 293º do Tratado, de uma convenção multilateral em matéria tributária entre os Estados-Membros que conferisse ao Tribunal competência em matéria de interpretação. Uma outra possibilidade, que permitiria manter inalterado o actual sistema bilateral, consistiria na elaboração de uma versão comunitária da convenção-modelo da OCDE e dos seus comentários (ou de determinados artigos) que satisfizesse as exigências específicas decorrentes da qualidade de membro da UE.
- (63) Apesar de os custos de adaptação em matéria fiscal serem regressivos em relação à dimensão da empresa, o estudo considera que a natureza dos obstáculos é essencialmente a mesma para todas as empresas, não se afigurando, por conseguinte, que se justifique a adopção de iniciativas fiscais específicas em relação às pequenas e médias empresas. Existem, no entanto, excepções a esta abordagem de base, que poderiam ser resolvidas de forma útil, essencialmente a

nível dos Estados-Membros. A título de exemplo, as formalidades administrativas em matéria fiscal, as exigências contabilísticas, etc., aplicáveis às pequenas e médias empresas deveriam ser menos exigentes do que em relação às grandes empresas, incluindo nas situações transfronteiras. Além disso, as dificuldades a nível da compensação transfronteiras de perdas afectam especialmente as pequenas e médias empresas, merecendo, por conseguinte, uma solução específica.

### **Abordagens globais em matéria de tributação de empresas na UE**

(64) O estudo analisa igualmente soluções mais gerais destinadas a minimizar ou a eliminar os obstáculos de uma forma mais global, bem como uma série de abordagens de conjunto que foram apresentadas à Comissão. Todas elas têm por objectivo encontrar uma solução para os diversos obstáculos em matéria fiscal permitindo que as empresas multinacionais possam dispor de uma base tributável consolidada comum para as suas actividades a nível da UE:

- Em conformidade com a abordagem baseada no reconhecimento mútuo da "tributação pelo Estado de origem" ("*Home State Taxation*"), a base tributável seria calculada de acordo com o código fiscal do país de origem da empresa (isto é, o país da sua sede) e teria, por conseguinte, por base os sistemas fiscais existentes e a experiência e conhecimentos deles decorrentes. Esta abordagem é concebida como um regime facultativo para as empresas de Estados-Membros com uma base tributável suficientemente semelhante.
- Uma outra possibilidade seria a elaboração de regras comunitárias harmonizadas completamente novas para a determinação de uma base tributável única a nível europeu. Neste caso, tratar-se-ia novamente de um regime facultativo para as empresas, constituindo, por conseguinte, um regime paralelo que coexistiria com as actuais regras nacionais. Esta abordagem, normalmente conhecida por "tributação da base comum (consolidada)" ("*Common (Consolidated) Base Taxation*"), é sobretudo advogada por alguns representantes do sector empresarial.
- Um outro modelo preconizado em certos estudos é o do "imposto europeu sobre o rendimento das empresas" ("*European Corporate Income Tax*"). Este modelo, embora inicialmente concebido como regime obrigatório para grandes multinacionais, também poderia constituir um regime facultativo, que existiria paralelamente às regras nacionais. De acordo com este modelo, o imposto poderia ser cobrado a nível europeu, podendo uma parte ou a totalidade do rendimento reverter directamente para a UE.
- Finalmente, a abordagem mais "tradicional" propõe a harmonização das regras nacionais em matéria de tributação das empresas, através da criação de uma base tributável e de um regime fiscal únicos para as empresas da UE, que substituiria os regimes nacionais em vigor.

- (65) As principais vantagens de as empresas da UE disporem de uma única base tributável consolidada para as suas actividades a nível da UE, independentemente da forma que assuma, são as seguintes:
- Os custos de adaptação decorrentes da necessidade de lidar com 15 sistemas fiscais no mercado interno seriam significativamente reduzidos.
  - Os problemas relacionados com os preços de transferência dentro de um mesmo grupo de empresas desapareceriam, pelo menos dentro da UE.
  - Os lucros e os prejuízos seriam, em princípio, automaticamente consolidados a nível da UE.
  - Muitas das operações internacionais de reestruturação tornar-se-iam mais simples e menos onerosas em termos fiscais.
- (66) Os representantes do sector empresarial no painel de peritos que assistiu a Comissão sublinharam estes aspectos fundamentais. De acordo com uma abordagem global, independentemente da sua concepção precisa, os custos de adaptação seriam reduzidos, muitas situações de dupla tributação seriam evitadas e muitas situações e restrições discriminatórias seriam eliminadas.
- (67) Por definição, um elemento essencial de todas as soluções é a de que deverá haver uma consolidação por grupo à escala da UE. Actualmente, nem todos os Estados-Membros aplicam esse princípio, mesmo a nível interno, e apenas dois o aplicam a nível internacional. De acordo com todas as abordagens referidas (eventualmente com excepção do imposto europeu sobre o rendimento das empresas), os Estados-Membros manteriam o direito de estabelecer as taxas do imposto sobre as empresas.
- (68) Todas as abordagens globais podem, em diferente medida, ser concebidas por forma a que não seja necessária a participação de todos os Estados-Membros. Neste contexto, importa assinalar que o Tratado de Nice alargou a possibilidade de um aprofundamento da cooperação entre um grupo de Estados-Membros nos casos em que não é possível chegar a acordo entre os 15. O recurso a esta possibilidade pode ser especialmente adequado no caso da tributação pelo Estado de origem, que pressupõe unicamente a participação de Estados-Membros com uma base tributável bastante próxima. Contudo, um grupo de Estados-Membros também poderia tirar partido desta possibilidade tendo em vista a introdução de qualquer das outras abordagens.
- (69) A introdução de um mecanismo para a repartição da base tributável consolidada comum pelos diversos Estados-Membros constitui um outro elemento fundamental de todas as abordagens globais. Para o efeito, os EUA e o Canadá utilizam um sistema de coeficiente de repartição, em que a base tributável é repartida de acordo com uma chave composta por factores como sejam a massa salarial, a propriedade

e/ou as vendas. Uma outra solução que a UE poderia adoptar seria a repartição da base tributável de acordo com a base tributável para efeitos do IVA (ajustada) das empresas envolvidas. No âmbito de qualquer destes sistemas, aos Estados-Membros seria atribuída, de acordo com chaves de repartição, uma parte específica da base tributável global, à qual os Estados-Membros poderiam seguidamente aplicar a sua taxa de imposto nacional.

- (70) Todos os modelos acima de referidos vão ao encontro das preocupações existentes, na medida em que eliminam a necessidade de observar as disposições de até 15 sistemas fiscais diferentes, em grande medida resolvem os problemas em matéria de preços de transferência decorrentes da existência de contabilidades separadas e efectivamente permitem uma compensação transfronteiras das perdas. Além disso, proporcionam uma solução fiscal para a sociedade europeia. Qualquer avaliação dos diversos modelos deverá ter em conta as suas características respectivas.
- (71) Um aspecto importante a assinalar é o facto de a abordagem da tributação pelo Estado de origem não exigir que os Estados-Membros cheguem a acordo quanto a uma nova base comum a nível da UE, uma vez que se baseia no princípio do reconhecimento mútuo dos códigos fiscais dos Estados-Membros. Todas as outras abordagens implicam a necessidade de chegar a acordo quanto a um código fiscal inteiramente novo.
- (72) Contrariamente a um sistema de base harmonizada obrigatória, a tributação pelo Estado de origem, a tributação da base comum (consolidada) e o imposto europeu sobre o rendimento das empresas operam em paralelo aos sistemas nacionais existentes, não os substituindo integralmente. Contudo, em determinadas circunstâncias, tal apresenta a desvantagem de as empresas concorrentes de outros Estados-Membros estarem sujeitas a regras de tributação diferentes. Por exemplo, de acordo com o sistema de tributação pelo Estado de origem, três estabelecimentos de comércio a retalho concorrentes na Alemanha calculariam a respectiva base tributável de acordo com as regras belgas, francesas ou alemãs, consoante o país de origem do grupo a que pertençam seja a Bélgica, a França ou a Alemanha. No entanto, as diferenças podem ser relativamente pequenas, uma vez que o pressuposto subjacente ao modelo da tributação pelo Estado de origem é de que os países participantes tenham bases tributáveis semelhantes. De acordo com a abordagem da tributação da base comum (consolidada) ou do imposto europeu sobre os rendimentos das empresas, as empresas concorrentes tanto podem ser sujeitas à tributação local como à tributação da base comum (consolidada)/ imposto europeu sobre os rendimentos das empresas, que poderão ser consideravelmente diferentes. No entanto, caso existam problemas de concorrência, por exemplo, as empresas locais podem ter a possibilidade de optar por um dos regimes.
- (73) As soluções baseadas num sistema paralelo e não num sistema único obrigatório levantam ainda um determinado número de questões de natureza técnica que exigem uma análise mais aprofundada. Entre essas questões contam-se as ligadas à reestruturação, ao rendimento estrangeiro, às convenções em matéria de dupla tributação e às participações minoritárias.

- Em primeiro lugar, no que respeita à reestruturação, uma vez que, em conformidade com a tributação pelo Estado de origem, a base tributável de uma empresa é determinada de acordo com as regras do Estado da respectiva sociedade-mãe, sempre que a propriedade de uma empresa mude e as suas acções sejam vendidas, o método de cálculo da sua base tributável também poderá mudar. Tal equivale, na terminologia corrente, a uma eventual mudança de residência que pode acarretar custos muito elevados. Por exemplo, caso uma filial belga de uma sociedade-mãe da Alemanha, que constitui o país de origem para efeitos da tributação, seja vendida a uma sociedade-mãe francesa, a sua base tributável pode mudar da Alemanha para a França, ou, caso a França não participe no sistema da tributação pelo Estado de origem, voltar para a base belga. Em contrapartida, uma vez que na tributação da base comum (consolidada) existe base única, se a referida venda fosse efectuada no âmbito da base comum (consolidada) daí não resultaria tal alteração e, ainda que uma empresa fosse vendida a uma nova sociedade-mãe estabelecida num país não-participante, o tratamento no âmbito do sistema da base comum (consolidada) poderia eventualmente ser mantido.
- Em segundo lugar, o tratamento dos rendimentos estrangeiros no âmbito da tributação pelo Estado de origem, da tributação da base comum (consolidada) ou do imposto europeu sobre os rendimentos das empresas é dificultado pela actual situação em matéria de convenções bilaterais sobre dupla tributação, a coexistência de regimes fiscais de isenção e de dedução dos créditos, bem como a necessidade de criação de um sistema de repartição. Por exemplo, uma filial estabelecida num Estado que aplique o sistema de créditos, que tenha uma sucursal num país terceiro, pode, em conformidade com o seu acordo sobre dupla tributação, ter direito a um crédito pelo imposto pago pela sucursal no estrangeiro. Daí poderá resultar que, ao abrigo do acordo sobre dupla tributação, seja reclamado um crédito pelo imposto pago no estrangeiro ainda que o rendimento estrangeiro tenha ficado isento em conformidade com o regime da tributação pelo Estado de origem.
- Em terceiro lugar, poderão verificar-se situações em que os accionistas minoritários recebam dividendos ao abrigo de um sistema de tributação incompatível com o respectivo regime fiscal local. Por exemplo, um accionista minoritário poderá receber dividendos pagos de acordo com o sistema de imputação da tributação da base comum (consolidada) ou do imposto europeu sobre os rendimentos das empresas, enquanto os dividendos anteriores lhe foram pagos em conformidade com o sistema clássico local. Esta situação só poderá ser evitada caso o pagamento de dividendos aos accionistas minoritários por parte das sucursais permaneça sujeito ao código fiscal local, o que corresponde à abordagem preconizada no âmbito da tributação pelo Estado de origem. Tal implicaria uma conservação de registos adicional.

(74) Estas questões não se colocariam se os Estados-Membros chegassem a acordo quanto à solução mais tradicional de criação de um único regime harmonizado de tributação das empresas, isto é, uma base comum consolidada com um sistema de

repartição acordado e um método de repartição dos dividendos. Contudo, apesar dos inconvenientes, as outras soluções satisfazem os objectivos de eliminação dos obstáculos à actividade transfronteiras sem exigirem alterações tão fundamentais. Em termos gerais, todas as soluções podem potencialmente contribuir para uma maior eficiência, eficácia, simplicidade e transparência dos sistemas fiscais de tributação das empresas na UE, eliminando simultaneamente as lacunas existentes entre os sistemas nacionais que constituem terreno fértil para a evasão e a fraude fiscais.

- (75) A avaliação dos obstáculos fiscais no mercado interno revela que muitos dos factores que originam custos de adaptação tendem igualmente a aumentar os custos administrativos das administrações fiscais, o que é especialmente evidente no que respeita aos preços de transferência. Além disso, a coexistência de 15 sistemas fiscais distintos de tributação das empresas num mercado interno é de molde a propiciar a fraude e a evasão fiscais. Assim, muitas das soluções contribuiriam de certo modo para melhorar a eficácia e a eficiência das administrações fiscais. Finalmente, quase todas as soluções, específicas ou globais, exigem um reforço a nível da assistência mútua e da cooperação administrativa entre os Estados-Membros de que resultarão meios fiáveis garantidos de que as auditorias fiscais continuarão a ser efectuadas de forma adequada e de que nenhuma das soluções consideradas dará origem a situações de evasão fiscal ilegítima e/ou ilegal.
- (76) Em suma, o relatório conclui existirem benefícios potenciais significativos decorrentes do facto de se proporcionar às empresas, através de uma solução genuinamente abrangente, uma base tributável consolidada comum para a sua actividade a nível da UE. Contudo, as suas conclusões baseiam-se essencialmente no actual estágio de desenvolvimento da investigação, sendo necessário estudos mais aprofundados se se pretender pôr em prática qualquer das abordagens globais. Qualquer solução neste sentido deve obviamente ter em conta as disposições em matéria de concorrência previstas no Tratado CE, em especial as relativas aos auxílios estatais. Além disso, tal como já foi referido, os resultados da análise quantitativa revelam que a taxa nacional global do imposto constitui um factor importante para a determinação da taxa fiscal efectiva, sendo claro que uma base única ou comum, sem qualquer outra adaptação, não deixaria de acentuar na prática este facto de forma quase "automática".