



Sistema fiscal europeu é completamente inadequado

Por Jorge Magalhães

As vantagens e malefícios da competitividade fiscal a nível europeu, a necessidade imperiosa de mais cooperação entre os Estados membros, os desejos das grandes empresas e alguns dos caminhos que a fiscalidade pode seguir são analisados pela professora italiana Silvia Giannini.



Professora de Economia Pública na Universidade de Bolonha, Silvia Giannini integrou diversos grupos de trabalho e comissões de aconselhamento do Ministério das Finanças italiano sobre questões fiscais. É especialista na análise das implicações fiscais decorrentes da integração europeia. Em Setembro último esteve em Lisboa como oradora da conferência internacional levada a cabo pelo Gabinete de Estudos da CTOC e pelo Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF).

Professora na Universidade de Bolonha, esta especialista em questões fiscais não descarta a possibilidade de, num futuro não muito distante, a Europa quase poder falar a mesma língua, leia-se taxa, quando está em causa o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas. Para tal, Silvia Giannini lembra a hipótese da criação de uma taxa mínima, uma vez que uma taxa base comum é «politicamente impraticável.» O mundo empresarial, sobretudo as multinacionais, para além dos custos associados a toda esta diversidade, têm cada vez mais dificuldade em lidar com 25 códigos de imposto diferentes e com uma infinidade de convénios e leis laborais, alerta Silvia Giannini, para quem a cooperação entre os Estados membros é, cada vez mais, indispensável. Com tal cenário, esta fiscalista italiana não tem dúvidas em classificar o actual sistema europeu «completamente inadequado» face ao que seria desejável num mercado interno e, relembra, que as grandes empresas europeias partem desde logo em desvantagem se comparadas, por exemplo, com as suas concorrentes norte-americanas.

TOC - Os países europeus entraram numa concorrência feroz para reduzir os impostos sobre as empresas, como forma de atrair investimento. Esta concorrência é salutar para a economia europeia?

Silvia Giannini - A redução progressiva dos impostos sobre as empresas tem efeitos positivos e negativos. Por um lado, taxas mais

baixas reduzem as distorções económicas. Com a ampliação da base de tributação, as receitas podem ser mantidas. Por outro lado, é preciso reconhecer que um sistema mais neutro pode ser atingido se adoptarmos uma nova definição daquilo que pode ser tributado. Para que determinada tributação encontre o patamar correcto, tal dependerá sempre da definição da taxa base.

Mas outro problema é descortinar a motivação que está por trás da contínua redução das taxas de imposto. O que temos observado na política da redução de taxas é mais uma reacção individualizada de cada Estado membro para incrementar a competitividade fiscal no seio da União Europeia e que pode não ser a melhor política para o espaço comunitário como um todo. Uma política fiscal saudável para o mercado interno europeu deve ser atingida tendo como objectivo um sistema de impostos que respeite o resto do mundo. Mas o que observámos, pelo contrário, é um aumento da competição fiscal entre os diversos Estados membros.

Por fim, devemos reconhecer e estar atentos ao facto de que reduzir a tributação sobre as empresas abre um vasto campo de problemas no que diz respeito ao equilíbrio entre o imposto sobre as empresas e o pessoal, por um lado, e os activos financeiros, por outro. A tributação sobre as empresas e a sua taxa são pedras angulares no desenho de um sistema racional e coerente de tributação directa porque terá implicações óbvias no imposto sobre o trabalho e o capital, e na

forma como se organizam diferentes actividades comerciais.

TOC – É realista falar numa contínua redução do imposto sobre as empresas nos próximos anos, sem que tal política tenha um impacto negativo nas receitas fiscais dos Estados?

S. G. – Até agora, a progressiva redução dos impostos sobre as empresas ainda não se reflectiu numa diminuição das receitas. Há várias explicações para isso: o alargamento da base tributável, o aumento dos lucros das empresas e do peso do sector empresarial na economia e os efeitos dos ciclos económicos. Além disso, cada país consegue arranjar forma para defender as suas receitas fiscais.

Contudo, o que vimos no passado pode não ser o melhor guião para aplicar no futuro. O declínio nas taxas de imposto parece não ir parar, pelo menos para já. Mas o alargamento da base tributável tem limites. É curioso e interessante notar que alguns países, como a Alemanha, consideram já a possibilidade de alargar a tributação a parte dos pagamentos de juros. Além disso, há já algumas decisões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que dificultam a habilidade de cada Estado membro para defender as receitas fiscais contra os malefícios da competitividade fiscal. No futuro, a contínua queda nas taxas de impostos pode ter efeitos negativos na forma como cada país da UE arranjará mecanismos para tributar as empresas.

Mais cooperação, precisa-se!

TOC – Há uma grande diferença nas taxas de imposto que são aplicadas às empresas dentro do espaço comunitário. Temos, por exemplo, uma taxa base de 12,5 por cento na Irlanda e 35 ou 33 por cento em Espanha e Itália. Esta é uma competição que pode ter efeitos nocivos para os países europeus?

S. G. – Essa diferença é ainda maior se tomarmos em consideração taxas regionais que, em países como Alemanha e Itália, chegam aos 37 ou 38 por cento. As grandes di-

ferenças de taxas dentro da União Europeia têm dois efeitos nocivos bem distintos. Primeiro, levam a que as empresas transfiram muito do seu planeamento fiscal para países onde a tributação seja mais favorável, pelo que pagarão menos imposto pelos seus lucros. Segundo, essa grande diferença leva à tomada de decisões quanto à localização em países que tenham taxas mais baixas. A base de tributação é, de facto, a principal razão para que as grandes multinacionais decidam em que países se instalar, tendo sempre em conta a média das taxas de imposto. Destas decisões está também dependente muita da política de investimento. A questão da tributação foi analisada em profundidade em 2001, fruto de um estudo da Comissão Europeia, que forneceu uma extensa comparação sobre o efeito dos impostos no rendimento das empresas no seio da União Europeia.

TOC – Há o risco do mercado interno europeu ter alguma espécie de colapso, derivado desta feroz competitividade fiscal?

S. G. - A competitividade fiscal pode levar a que a tributação sobre as empresas e, por consequência, as receitas para os Estados, sejam inferiores aos níveis desejáveis. Não é fácil termos uma medida exacta sobre o que se ganharia com mais coordenação, mas certamente que uma maior cooperação seria benéfica em muitos aspectos. Para usar as palavras de um dos mais importantes e conhecidos fiscalistas norte-americanos, Charles McLure, proferidas durante uma conferência internacional que decorreu em Ravenna, Itália, nos dias 13 e 14 de Outubro últimos, «os impostos sobre os rendimentos das pessoas colectivas aplicados pelos Estados membros da União Europeia, ao reflectirem as suas origens históricas, são inapropriados para um mercado interno, em praticamente todos os sentidos.»

Base de imposto comum em estudo

TOC – Diferentes taxas de impostos em diferentes países para uma mesma companhia originam custos adicionais. O mundo empresarial tem-se





Actualmente, as empresas na União Europeia confrontam-se com 25 códigos de imposto diferentes, diferentes formas de tratar, administrar e controlar o pagamento das obrigações fiscais e uma série infindável de tratados sobre as leis laborais

L manifestado a favor de uma harmonização fiscal. Estamos perante um problema político ou poderá ser resolvido nos próximos anos?

S. G. - Não se trata apenas de um problema de taxas diferentes. Actualmente, as empresas na União Europeia confrontam-se com 25 códigos de imposto diferentes, diferentes formas de tratar, administrar e controlar o pagamento das obrigações fiscais e uma série infindável de tratados sobre as leis laborais. Como consequência, é óbvio que os custos são mais elevados para as empresas que operam em mais de um Estado membro do que para as empresas domésticas. Além disso, esses custos tendem a ser bem mais significativos para as de pequena e média dimensão do que para as grandes companhias. Tudo isto leva a que as multinacionais europeias estejam também em desvantagem face a outras concorrentes, como por exemplo as empresas norte-americanas, uma vez que, nos EUA, apesar de operarem em vários Estados, sabem que existe um sistema federal comum de impostos.

A redução destes custos seria benéfica para as companhias, independentemente da sua dimensão, e para a administração fiscal. Isto poderia ser atingido adoptando uma base de imposto comum para as em-

presas que operam no espaço europeu. Este é o principal objectivo das políticas da União Europeia no que respeita aos impostos sobre as empresas. Um grupo de trabalho foi constituído em 2004, com representantes de todos os Estados membros, para rapidamente estudar o assunto. O comissário para a Fiscalidade e União Aduaneira, Laszlo Kovacs, anunciou já que será apresentada uma proposta no final de 2008. O mundo empresarial apoia esta política. Mas nem todos os Estados concordam. No caso de não se conseguir unanimidade, outras formas de coordenação, como uma cooperação mais elevada, poderá ser encarada, como também já foi sugerido pela Comissão Europeia.

TOC - Pode explicar melhor a proposta da Comissão Europeia para a tributação consolidada das empresas? Será possível implantá-la no espaço comunitário?

S. G. - A proposta da Comissão, apresentada originalmente em 2001, é para uma tributação consolidada e comum das empresas que operam no mercado interno europeu. A taxa base seria fixada pelos Estados membros mediante a aplicação automática de uma fórmula. No fundo,

seria um sistema semelhante ao que existe nos EUA e Canadá.

O primeiro objectivo desta proposta seria reduzir os custos operacionais das empresas, originados pela multiplicidade de sistemas fiscais. Por outro lado, permitiria remover outros obstáculos importantes ao funcionamento do mercado interno. A identificação dos lucros das empresas sujeitos a tributação de acordo com uma fórmula comum eliminaria também alguns dos mais importantes incentivos ao *profit shifting*. Contudo, o *profit shifting* e os incentivos à fixação de capital dependerão das fórmulas adoptadas e de outros factores. Apesar das dificuldades, partilho de uma visão optimista e acredito que a integração económica criará pressões para uma maior coordenação fiscal.

TOC – Há cerca de dois meses, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias decidiu o “caso Cadbury-Schweppes”. Que análise faz desta decisão?

S. G. – O aumento da actividade do Tribunal na área da tributação sobre as empresas está a dismantlar aspectos dos sistemas fiscais de vários países que constituíam violações claras aos princípios do Tratado Europeu. Nalguns casos, este tipo de “harmonização negativa” pode significar um aumento da pressão para que exista maior coordenação. O “caso Cadbury-Schweppes” é um exemplo recente e interessante. As regras CFC (*Controlled Foreign Companies*) foram introduzidas em muitos países, seguindo as recomendações da OCDE, como

forma de combater os efeitos nocivos da competitividade fiscal. De acordo com a decisão do tribunal, a legislação CFC é uma restrição à liberdade de estabelecimento e só pode ser aceitável se se aplicar a «esquemas totalmente elaborados para escapar aos impostos nacionais normalmente pagos.» A decisão do Tribunal estreitará o alcance da legislação CFC não só para o Reino Unido, mas também para outros países da UE com regras semelhantes. Os sistemas fiscais domésticos, chamemos-lhe assim, estarão mais expostos à competitividade fiscal, o que pode levar a que os Estados membros estejam mais predispostos a encontrar soluções para uma maior cooperação.

E porque não uma taxa mínima comum?

TOC – Pode dizer-se, então, que a harmonização fiscal para as empresas está apenas no início?

S. G. – A coexistência de 25 códigos de imposto faz do actual sistema europeu algo de completamente inadequado para um mercado interno. Até agora, a coordenação entre os diferentes Estados membros tem sido muito limitada. Podemos falar da directiva de 1990 sobre a tributação dos dividendos entre as empresas-mãe e as subsidiárias e, mais recentemente, sobre juros e *royalties*. Podemos falar da directiva sobre fusões ou do Código de Conduta. A adopção da tributação consolidada e comum das empresas será um grande passo em frente. Alguns países discordam porque receiam que aquela proposta seja um primeiro passo para a har-





monização das taxas. Mas a Comissão Europeia já disse em diversas ocasiões que a decisão de estabelecer as taxas de imposto manter-se-á como uma prerrogativa autónoma de cada Estado membro.

A proposta mais interessante, e que foi colocada por alguns países e muitos fiscalistas, diz respeito à criação de uma taxa mínima de imposto. Uma taxa única e comum seria não só politicamente impraticável, mas também economicamente desnecessária, e mesmo contraproducente.

No entanto, uma taxa mínima, por exemplo em redor dos 10 ou 15 por cento não causaria danos aos países periféricos mas ajudaria a prevenir uma exagerada competitividade fiscal que, no limite, poderá levar à extinção do imposto sobre os lucros das empresas.

TOC – Será possível, por exemplo, nos próximos dez anos, a União Europeia dispor de uma real harmonização fiscal?

S. G. – Penso, que serão feitos progressos apreciáveis no futuro no sentido de uma maior coordenação, partindo de uma taxa base comum. Penso também que, em breve, o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas dará o seu contributo para financiar o orçamento da União Europeia. É por demais sabido que o orçamento comunitário é insuficiente para

fornecer os meios financeiros necessários para que a UE prossiga as suas políticas de forma adequada. Um imposto específico, bem como uma composição diferente do orçamento comunitário, têm sido apontados como assuntos urgentes, para que se possa executar os objectivos delineados da “Estratégia de Lisboa”. Por isso, um imposto na União Europeia, por pequeno que seja, poderá constituir um bom impulso para financiar o orçamento, ao mesmo tempo que continua a deixar a cada país a liberdade de lhe acrescentar uma outra tributação para financiar as necessidades nacionais.

TOC – Alguns países, como Portugal, Itália, França ou Alemanha, têm problemas no controlo do défice público. O aumento dos impostos, especialmente o IVA ou IRS, tem sido a solução seguida. Porquê sobrecarregar apenas os cidadãos?

S. G. – Os cidadãos e o trabalho são menos móveis que o capital e as empresas. O aumento da competitividade levou a uma mudança de incidência da carga fiscal sobre factores mais móveis, como o capital, transferindo-o para factores menos móveis, como o trabalho. Uma vez mais, uma melhor coordenação poderá fornecer soluções bem mais eficientes entre os Estados membros. ★