

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

# WORKING PAPERS

## #64

A Declaração por País  
e a oportunidade de um  
imposto unitário



Miguel Viegas; António Dias



OBEGEF  
Observatório de Economia  
e Gestão de Fraude

**>> FICHA TÉCNICA****A DECLARAÇÃO POR PAÍS E A OPORTUNIDADE DE UM IMPOSTO UNITÁRIO**

WORKING PAPERS Nº 64 / 2020

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Autores: MIGUEL VIEGAS<sup>1</sup>; ANTÓNIO DIAS<sup>2</sup>

Editor: Edições Húmus

1ª Edição: Mês de Outubro

ISBN: 978-989-755-549-7

Localização web: <http://www.gestaodefraude.eu>

Preço: gratuito na edição electrónica, acesso por download.

Solicitação ao leitor: Transmita-nos a sua opinião sobre este trabalho.

A atual máquina tributária foi desenhada no início do século XX. Com a globalização e a digitalização, existe hoje um consenso sobre a necessidade de adaptar a fiscalidade à realidade de hoje. Neste sentido, existem várias propostas em debate na OCDE e na União Europeia. Num momento em que a comunidade internacional se encontra dividida relativamente a estas matérias, é da máxima importância que organizações da sociedade civil como o OBEGEF se debrucem sobre estes temas e procurem alargar esta discussão ao grande público que não pode ficar alheio a este debate.

©: É permitida a cópia de partes deste documento, sem qualquer modificação, para utilização individual. A reprodução de partes do seu conteúdo é permitida exclusivamente em documentos científicos, com indicação expressa da fonte.

Não é permitida qualquer utilização comercial. Não é permitida a sua disponibilização através de rede electrónica ou qualquer forma de partilha electrónica.

Em caso de dúvida ou pedido de autorização, contactar directamente o OBEGEF ([obegef@fep.up.pt](mailto:obegef@fep.up.pt)).

©: Permission to copy parts of this document, without modification, for individual use. The reproduction of parts of the text only is permitted in scientific papers, with bibliographic information of the source.

No commercial use is allowed. Not allowed put it in any network or in any form of electronic sharing.

In case of doubt or request authorization, contact directly the OBEGEF ([obegef@fep.up.pt](mailto:obegef@fep.up.pt)).

<sup>1</sup> GOVCOPP, DEGEI, Universidade de Aveiro, Campus Universitário de Santiago, 3810-193 Aveiro, PORTUGAL - Tel.: +351-234 370 361 - Fax: +351-234 370 215 - mail: [mlbv@ua.pt](mailto:mlbv@ua.pt)

<sup>2</sup> CETRAD, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Quinta de Prados, 5000-801 Vila Real, PORTUGAL - Tel.: +351- 259 350 000 - mail: [acgdias@utad.pt](mailto:acgdias@utad.pt)

**>> INDICE**

INTRODUÇÃO	6
AS PROPOSTAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA O CBCR E A CRIAÇÃO DE UM IMPOSTO UNITÁRIO	8
OS CBCR DAS MULTINACIONAIS NORTE AMERICANAS: UM EXEMPLO CONCRETO DE ANÁLISE EMPÍRICA	12
A OPORTUNIDADE DE CRIAÇÃO DE UM IMPOSTO UNITÁRIO	16
CONCLUSÃO	20
Referências	22

**>> RESUMO**

As empresas multinacionais estão hoje obrigadas a entregar junto das autoridades tributárias um relatório anual (conhecido por “Country-by-country Report”, CbCR) com informação fiscal desagregada país por país por forma a evidenciar onde são distribuídos os ativos e os trabalhadores e onde são declarados os lucros e pagos os impostos. Infelizmente, estes relatórios na maior parte das jurisdições, nomeadamente na União Europeia, não são divulgados publicamente, impedindo assim o escrutínio público sobre a forma com que as empresas multinacionais usam e abusam dos mais diversos expedientes para deslocalizar lucros para paraísos fiscais.

Neste artigo, usamos os primeiros dados sobre os CbCR das empresas multinacionais sediadas nos Estados Unidos, onde a sua divulgação pública já é possível. Os resultados referentes a 1205 empresas e aos anos de 2016-2017, confirmam um forte enviesamento dos lucros declarados em território com baixa tributação. Num momento de crise económica causada pela pandemia, a necessidade de recursos públicos volta a colocar na ordem do dia a premência de uma tributação mais justa que promova uma repartição mais equilibrada do fardo fiscal.

A aplicação de um imposto unitário realizada de acordo com a proposta da Comissão Europeia e aplicada às 210 empresas multinacionais que operam em Portugal, significaria um acréscimo de receita fiscal da ordem dos 220 milhões de euros anuais.

**Palavras chave:** preços de transferência, “profit shifting”, imposto unitária, Declaração por País.

>> ABSTRACT

*Multinational companies are now required to deliver to the tax authorities an annual report (known as the “Country-by-country Report”, CbCR) with tax information on a country by country base, in order to show where assets and workers are distributed and where profits are declared and taxes paid. Unfortunately, these reports in most jurisdictions, notably in the European Union, are not made public, thus preventing public scrutiny about the technique that multinational companies use to relocate profits to tax havens.*

*In this article, we use the CbCR of multinational companies based in the United States, where their public disclosure is already possible. The results of 1205 companies throughout the years 2016-2017, confirm a strong bias concerning the profits declared toward low-tax territories. At a time of economic crisis caused by the pandemic, all countries will need more public resources. The necessity of a more balanced distribution of the tax burden should be on the political agenda. Our estimation shows that the application of a unitary tax carried out in accordance with the European Commission's proposal and applied to the 210 multinational companies operating in Portugal, would mean an increase in tax revenue of the order of 220 million euros annually.*

*Keywords: transfer prices, profit shifting, unitary taxation, Country-by-country Report.*

## >> INTRODUÇÃO

De acordo com as últimas previsões de verão da Comissão Europeia, a crise económica causada pelo Covid-19 será ainda pior do que o previsto em relatórios anteriores. Em 2020, a economia da UE sofrerá uma profunda recessão da ordem dos 8 a 9%, apesar da resposta rápida e abrangente da UE e de cada um dos seus Estados Membros. Para além dos efeitos na economia, é certo que as consequências orçamentais serão igualmente severas. Não por acaso, a Comissão Europeia sugeriu e o conselho aceitou a ativação da cláusula derogatória que confere aos Estados Membros uma maior latitude orçamental para melhor responder à crise económica e social em curso. Esta cláusula foi introduzida em 2011, na ressaca da crise financeira de 2008. Contudo, como é dito pela Comissão Europeia, a ativação desta cláusula derogatória não pode colocar em causa a sustentabilidade das finanças públicas. Permite apenas um desvio temporário dos objetivos de médio prazo para fazer face a acontecimentos graves que os governos não podem controlar e que impactam fortemente no défice orçamental.

A necessidade de encontrar recursos orçamentais para dinamizar a economia e equilibrar as finanças públicas está hoje, mais do que, nunca na ordem do dia. De acordo com estimativas conservadoras da União Europeia, a fraude e evasão fiscal representa uma perda para os cofres dos Estados Membros da ordem dos 190 mil milhões de euros anuais.<sup>1</sup> Para além deste rombo nas contas públicas, a fraude e evasão fiscal distorcem a concorrência a favor das grandes Empresas Multinacionais cuja fatura fiscal é 30% inferior à Pequenas e Médias Empresas. Citando mais uma vez os números da Comissão Europeia, uma cobrança fiscal mais justa permitiria aliviar o rendimento de 80% das famílias. Face à atual crise, mas também face aos desafios que continuam na agenda em matéria climática, o combate à fraude e evasão fiscal assume-se como uma prioridade absoluta.

O combate à fraude e evasão fiscal dentro da União Europeia sofreu um grande impulso com o Luxleaks em 2014. O Luxleaks, através do qual foram divulgados acordos fiscais entre centenas de empresas multinacionais e o governo do Luxemburgo, colocou em causa a própria credibilidade política da Comissão Europeia, e em particular a do seu presidente, J.C. Juncker.<sup>2</sup> As grandes medidas de combate à fraude e evasão fiscal foram orientadas

<sup>1</sup> <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-taxation/file-quantification-of-the-scale-of-tax-evasion-and-avoidance>

<sup>2</sup> J.C. Juncker foi ministro das finanças e primeiro ministro do Luxemburgo durante 21 anos.

de acordo com três eixos principais: melhorar a cooperação internacional, aumentar a transparência e combater o planeamento fiscal agressivo<sup>1</sup>.

Neste artigo, vamos explorar duas medidas emblemáticas, a Declaração por País e a criação de um imposto unitário.

A Declaração por País, ou "*Country-by-country report*" (CbCR), existe desde 2016. Desde então foi revisto por diversas vezes, alargando o leque de informações, sempre com o propósito de aumentar a transparência<sup>2</sup>.

Contudo, lamentavelmente, ainda não foi possível um acordo europeu para a sua divulgação pública. A divulgação pública destes CbCR constitui um elemento fundamental para permitir um verdadeiro escrutínio sobre a forma com que as empresas multinacionais distribuem os seus ativos, onde executam a sua atividade, onde declaram os seus lucros e onde pagam os seus impostos. Ao contrário da União Europeia, os CbCR das empresas multinacionais norte-americanas são divulgados publicamente pela autoridade tributária dos Estados Unidos. A informação agregada e devidamente tratada a partir dos CbCR encontra-se disponível no site da agência "Internal Revenue Service" desde 2016<sup>3</sup>.

No presente artigo, exploramos esta base de dados com informação de 2016 e 2017 referente a 1205 multinacionais sediadas nos Estados Unidos e com filiais na União Europeia. Cruzando os proveitos com indicadores de presença física destas empresas, concluímos que existe uma clara concentração da massa tributável em países com menores taxas de impostos. Finalmente, aplicamos dentro do espaço da União Europeia um regime de tributação unitária, de acordo com a atual proposta da Comissão Europeia. Tal aplicação resulta numa redistribuição substancial da massa tributável, em claro prejuízo dos Estados Membros fiscalmente mais atrativo e a favor dos Estados Membros onde as multinacionais desempenham efetivamente a sua atividade.

No caso de Portugal, a aplicação da proposta da Comissão Europeia resultaria num acréscimo de massa tributável de 1 031 230 597,57 euros. Com uma taxa de IRC de 21% isto significaria uma receita anual de 206 milhões de euros. Desta forma, a aplicação de um imposto unitário, para além de reforçar o princípio segundo o qual os impostos devem ser cobrados onde os lucros são gerados, resulta num acréscimo de receitas fiscal num momento tão difícil para a generalidade das economias a braços com a crise provocada pelo Covid-19.

<sup>1</sup> Para uma boa resenha do combate à fraude e evasão fiscal na União Europeia desde o Luxleaks, consultar (Viegas, 2018)

<sup>2</sup> Esta Declaração por País não deve ser confundida com a proposta de R. Murphy de desagregação completa das contas das multinacionais por países com relatórios devidamente auditados (Murphy, 2016).

<sup>3</sup> Consultar <https://www.irs.gov/>

## >> AS PROPOSTAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA O CbCR E A CRIAÇÃO DE UM IMPOSTO UNITÁRIO

O CbCR insere-se nas medidas de reforço da cooperação entre administrações tributárias. A Diretiva 2011/16/EU, conhecida como DAC 1 (“Directive of Administrative Cooperation”) estabeleceu a base jurídica da cooperação administrativa no domínio da tributação no seio da União Europeia. Esta diretiva foi revista de forma sucessiva para, primeiro, incluir a troca automática de informações e depois alargar o leque de informações a incluir nos relatórios<sup>1</sup>, designadamente os CbCR, formalmente criados na terceira revisão (DAC 4).

De acordo com a diretiva 2016/88 (DAC4) cada Estado-Membro deve exigir que a Entidade-mãe de um Grupo de empresas multinacionais que seja residente para efeitos fiscais no seu território e que tenha uma faturação superior a 750 milhões de euros, apresente uma declaração desagregada por país no que diz respeito ao seu Exercício fiscal. A Declaração por País deve incluir os lucros (ou perdas) antes do imposto sobre o rendimento, o imposto pago, o capital social, os ganhos acumulados, o número de empregados, e os ativos tangíveis que não sejam caixa nem equivalentes de caixa em relação a cada jurisdição em que o Grupo de empresas multinacionais opera. A Declaração por País deve ser incluído na troca automática de informação com todos os Estados Membros onde a empresa multinacional tenha reportado atividade.

- Diretiva 2011/16/EU (DAC 1): estabelece a base jurídica da cooperação administrativa no domínio da tributação no seio da União Europeia
- Diretiva 2014/107/EU (DAC 2): introduziu a troca automática de informações
- Diretiva 2015/2376/EU (DAC 3): inclui na troca automática de informações os acordos fiscais transfronteiriços e os acordos de preços de transferências
- Diretiva 2016/881/EU /DAC 4): inclui as Declarações por País (CbCR)
- Diretiva 2016/2258/EU (DAC 5): garante acesso às informações sobre as medidas anti-branqueamento de capitais.
- Diretiva 2018/822/EU (DAC 6) inclui os mecanismos transfronteiriços de planeamento fiscal na troca automática de informações.

<sup>1</sup> A troca de informações entre autoridades tributária pode ser espontânea, a pedido ou automática.



A criação do CbCR cumpre as orientações da OCDE e em particular a ação 13 do “*Base Erosion and Profit Shifting*” (BEPS)<sup>1</sup>. Contudo, este CbCR foi então visto apenas como uma ferramenta das autoridades tributárias para inferir eventuais abusos do sistema de preços de transferência com o propósito de drenar lucros para paraísos fiscais. O seu escrutínio por parte dos representantes políticos, das ONG ou da comunidade académica não estava previsto nem era considerado socialmente relevante. São os escândalos fiscais que se sucedem a partir dos Luxleaks que vão pressionar a Comissão Europeia a apresentar uma proposta específica de divulgação pública dos CbCR, que está neste momento em fase de negociação no Conselho.

Em 2016, a Comissão Europeia relançou uma proposta já feita em 2011, de criação de uma tributação unitária para as Empresas Multinacionais na União Europeia. A proposta da Comissão (“*Common Consolidated Corporate Tax Base*”, CCCTB), foi apresentada como a reforma mais ambiciosa alguma vez proposta na EU na área da fiscalidade. A CCCTB foi concebida para ser aplicada a todos os grupos empresariais com receitas globais consolidadas superiores a 750 milhões de euros. A nova proposta está dividida em duas diretivas que poderão ser implementadas em duas etapas. Em primeiro lugar, os Estados-Membros devem chegar a acordo sobre a matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades (“*Common Corporate Tax Base*”, CCTB). A proposta de diretiva CCTB proporciona o conjunto único de regras para o cálculo da base tributável das empresas com uma harmonização dos vários regimes de isenções e deduções. Isto significa que as empresas apenas terão de se reportar a um conjunto de regras ao calcular os seus lucros antes de imposto e o cálculo será uniforme em toda a UE. Estas regras comuns para a tributação das empresas dentro do espaço da EU poderão eliminar as lacunas e as disparidades entre os diversos regimes nacionais que são aproveitados pelas empresas nos seus esquemas de planeamento fiscal agressivo. Essas novas regras, de acordo com a proposta de diretiva, discriminam positivamente a dedução de despesa em Investigação e Desenvolvimento (I&D) e removem os incentivos para o endividamento (por meio de limites de dedução de juros). Em segundo lugar, e depois de apurada a matéria coletável consolidada, esta é repartida entre os Estados-Membros onde a empresa desenvolve a sua atividade de acordo com uma fórmula de repartição. A fórmula de repartição baseia-se em 3 fatores com a mesma ponderação: ativos, mão de obra e vendas da empresa em cada Estado-Membro. Cada Estado-Membro pode então tributar a sua parte nos lucros

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action13/>

da empresa aplicando a sua própria taxa nacional. De acordo com (Morgan, 2016), a criação de uma tributação unitária representa a única forma de lidar com a nova segmentação das empresas multinacionais e garantir uma tributação dos lucros onde eles são efetivamente gerados. O imposto unitário considera todo o perímetro constituído pelas diversas filiais de uma empresa multinacional como uma única entidade. Esta abordagem apresenta várias vantagens relativamente ao atual paradigma dominante das entidades separadas e do princípio da plena concorrência (Picciotto, 2012). Não necessita o conhecimento minucioso dos detalhes da contabilidade interna das empresas e do respetivo sistema de preços de transferência aplicado às trocas intragrupo. As complexas medidas anti abuso para combater regimes demasiados generosos ao nível das deduções (juros, despesas de I&D etc.) passam para segundo plano. Finalmente, os diferendos à volta do reconhecimento do estatuto de estabelecimento permanente perdem igualmente importância.

A proposta de criação deste imposto unitário poderá beneficiar de um novo fôlego no quadro da discussão já entreaberta sobre a forma de pagar o empréstimo de 750 mil milhões de euros realizado em nome da União Europeia para financiar o Fundo de Recuperação, batizado de “Próxima Geração UE”. Para evitar que os Estados-Membros sejam chamados a reembolsar o empréstimo a partir de 2028, a Comissão Europeia colocou em cima da mesa várias propostas de novas receitas para a União. A lista inclui uma taxa sobre a base tributária comum consolidada das empresas (CCCTB), um imposto sobre serviços digitais, um imposto sobre transações financeiras, impostos sobre o Esquema de Comércio de Emissões da UE, um imposto sobre plásticos ou um imposto sobre produtos importados para a UE oriundos de países terceiros com padrões de emissões de CO<sub>2</sub> menos exigentes. Este novo imposto sobre as grandes empresas multinacionais com faturação superior a 750 milhões de euros seria financiado a partir de uma taxa (3%) sobre a matéria coletável comum consolidada resultante da aplicação da proposta da Comissão Europeia de criação de um imposto unitário<sup>1</sup>. Cálculos do Tribunal de Contas Europeu estimam por esta via uma receita anual de 12 mil milhões de euros anuais<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB): [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en)

<sup>2</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18\\_05/OP18\\_05\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_05/OP18_05_EN.pdf)

### **Imposto unitário: breve resenha histórica**

O imposto unitário não é uma novidade. Os Estados Unidos têm uma larga experiência com este tipo de tributação<sup>1</sup>. As primeiras experiências remontam aos anos 30 do século passado com o governo do Estado da Califórnia a tentar impedir grandes empresas ligadas a produção cinematográfica de drenar os seus lucros através de filiais localizadas no estado do Nevada onde a tributação era mais atrativa (Picciotto, 2012). O imposto unitário foi igualmente aplicado à indústria extrativa e em particular às empresas petrolíferas (Agostini, 1988). Esta aplicação não se fez sem grande controvérsia e nunca se conseguiu impor para lá das fronteiras dos Estados Unidos, contando com uma férrea oposição das grandes empresas multinacionais e dos seus poderosos lóbis<sup>2</sup>. Desta forma, o que prevaleceu a nível internacional foi o chamado “Princípio da Plena Concorrência” (“*Arm’s Length Principle*”) e da separação contabilística das entidades. Ou seja, aceita-se o princípio da divisão orgânica das empresas multinacionais, mas aplica-se o princípio da plena concorrência nas transações intragrupo para evitar as deslocalizações artificiais de lucros com objetivos de poupança fiscal. Os preços praticados nas trocas entre filiais de uma mesma empresa não devem afastar-se do valor praticado no mercado livre entre empresas independentes.

A aplicação de um imposto unitário deve basear-se em três princípios fundamentais (Picciotto, 2012). Deve, em primeiro lugar, estabelecer o perímetro da empresa multinacional objeto de tributação. Isto implica a determinação de critérios que permitam estabelecer o grau de propriedade dos ativos e as cadeias de controlo e subordinação das diversas entidades existentes nos vários territórios. Em segundo lugar, devem ser estabelecidas regras contabilísticas comum para o apuramento da massa tributável. Finalmente, em terceiro lugar, deve ser fixada uma fórmula para distribuir a massa tributável pelas várias jurisdições fiscais onde a empresa multinacional está presente. Como elementos mais comuns de ponderação, temos as vendas, o número de trabalhadores e os ativos corpóreos.

O imposto unitário permite ultrapassar as grandes dificuldades de aplicação do “Princípio da Plena Concorrência”, poupando recursos e facilitando o princípio de aplicação da tributação no local onde o lucro é gerado. Tem ainda a vantagem de promover uma harmonização contabilística à escala internacional, em claro benefício das empresas e do comércio mundial.

- <sup>1</sup> Para conhecer experiências concretas sobre a evolução do imposto unitário nos Estados Unidos, consultar (Wiederstein, 1992).
- <sup>2</sup> Ficou célebre o diferendo entre a companhia Mobil e o estado de Vermont nos anos oitenta. Apesar de faturar mais de 27 milhões de dólares neste estado a companhia petrolífera pagava apenas 1900 dólares.

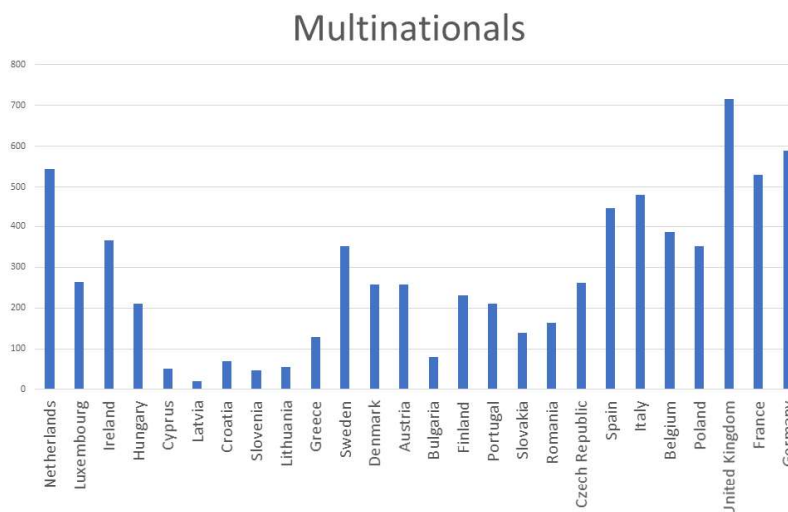
## >> OS CBCR DAS MULTINACIONAIS NORTE AMERICANAS: UM EXEMPLO CONCRETO DE ANÁLISE EMPÍRICA

Nos Estados Unidos o CbCR é obrigatório para todas as empresas multinacionais com volume de vendas superior a 850 milhões de dólares desde 2016. Os dados são comunicados ao “Internal Revenue Service” através de formulário próprio<sup>1</sup>. A informação é posteriormente tratada e publicitada através do seu portal na internet. A base de dados que usamos para este exercício contem informação sobre 8975 empresas multinacionais residentes nos Estados Unidos e reporta-se aos anos de 2016 e 2017. As informações, desagregada por países, dizem respeito ao volume de vendas, aos lucros (ou prejuízos) aos impostos pagos, ao número de trabalhadores e aos ativos fixos.

Começamos por analisar a localização das multinacionais dentro do espaço da União Europeia. A Figura 1 ilustra o número de multinacionais presentes em cada Estado Membro. Os dois países com maior presença de empresas multinacionais no seu território são o Reino Unido e a Alemanha. Contudo, se olharmos para a Irlanda, a Holanda e para o Luxemburgo, conseguimos antever uma desproporção entre o número de multinacionais presentes e a dimensão destes países, seja ela física, económica ou demográfica. Se calcularmos o número de empresas multinacionais por milhão de habitantes, verificamos que este rácio é de 7 na Alemanha, 8 em França, 32 na Holanda, 77 na Irlanda e 447 no Luxemburgo. Em Portugal, operam 210 empresas multinacionais, o que corresponde a um rácio de 20 multinacionais por milhão de habitantes. Analisando o conjunto dos Estados Membros da EU é inegável a existência de um forte elemento de atratividade das multinacionais para algumas economias em detrimento de outras.

<sup>1</sup> Ficou célebre o diferendo entre a companhia Mobil e o estado de Vermont nos anos oitenta. Apesar de faturar mais de 27 milhões de dólares neste estado a companhia petrolífera pagava apenas 1900 dólares.

Figura 1: multinacionais por países da UE



A Figura 2 lança uma primeira pista ao confrontar a taxa real de imposto sobre os lucros com o rácio de empresas multinacionais por milhão de habitante. A curva da taxa real de imposto mostra um padrão inversamente proporcional à intensidade da presença de empresas multinacionais. Olhando da esquerda para a direita, identificamos uma primeira quebra com Chipre, que apresenta 59 multinacionais por milhão de habitante e uma taxa real de imposto sobre os lucros de 1,76%. A segunda quebra corresponde à Irlanda com 77 empresas multinacionais por milhão de habitantes e uma taxa real de imposto de 10,92%. A terceira quebra corresponde ao Luxemburgo e à Holanda onde as taxas de imposto são respetivamente 0,92% e 5,16%. Finalmente temos o Reino Unido, o país com maior presença de empresas multinacionais em valores absoluto (11 por milhão de habitantes) e com uma taxa real de imposto de 10,35%. A taxa média de imposto na amostra é de 21,30%. Estes resultados indicam claramente uma localização preferencial das empresas multinacionais em países onde a moldura fiscal é mais favorável.

Outra forma de evidenciar o enviesamento na localização das empresas multinacionais nas jurisdições fiscais mais favoráveis passa pelo estudo da distribuição dos lucros antes de imposto. O chamado “*profit shifting*” constitui uma prática conhecida usada pelas multinacionais para drenar massa tributável para países fiscalmente mais atrativos. Através suas redes de empresas subsidiárias (algumas, apenas de fachada), as empresas multinacionais usam transações internas para inflacionar custos e despesas em

Figura 2: Multinacionais por milhão de habitantes e taxa real de imposto



países com impostos elevados, permitindo declarar os lucros em jurisdições com baixas ou mesmo nulas taxas de imposição. Hoje mais de dois terços das transações comerciais internacionais são intra grupo (Garbarino, 2012). A manipulação dos preços de transferência, usado pelas empresas multinacionais para deslocalizar lucros dos locais onde são produzidos para territórios com baixa tributação, tem sido objeto de particular atenção por parte da OCDE. No BEPS a que já fizemos referência, várias ações dedicam-se à prevenção e ao combate às práticas abusivas ao nível dos preços de transferências (em particular as ações 8, 9 e 10). O próximo exercício consiste em analisar a distribuição dos lucros por países, comparando com o número de trabalhadores.

A Figura 3 ilustra a produtividade (lucro) das empresas multinacionais por trabalhador. Mais uma vez, o quadro identifica um grupo reduzido de países (os “suspeitos do costume”) onde esta produtividade é significativamente superior em relação aos restantes países. São eles o Luxemburgo, Irlanda, Holanda e Chipre. A acreditar nos números, seríamos levados a concluir que um trabalhador no Luxemburgo produz ao final do dia 312 vezes mais riqueza do que um trabalhador português. Da mesma forma um trabalhador cipriota, holandês ou Irlandês produziria respetivamente 47, 30 e 20 vezes o que um trabalhador português produz no mesmo espaço de tempo. Como é óbvio, estas disparidades não revelam nenhuma incapacidade dos trabalhadores portugueses nem nenhum milagre na capacidade dos trabalhadores dos outros quatro países citados. Estas disparidades revelam sim-

Figura 3: Produtividade por trabalhador.



plesmente a existência de esquemas de planificação fiscal agressiva usados por forma a desviar massa tributável de países fiscalmente menos atrativos para territórios onde a tributação é baixa ou por vezes mesmo nula.

## >> A OPORTUNIDADE DE CRIAÇÃO DE UM IMPOSTO UNITÁRIO

Depois de uma primeira tentativa sem sucesso em 2011, a Comissão Europeia lançou em 2016 uma nova proposta de criação de um imposto unitário. Nesta segunda tentativa, a Comissão Europeia propõe avançar em duas etapas com duas propostas legislativas: uma primeira destinada a criar regras harmonizadas de apuramento da uma massa tributável das empresas e uma segunda contendo uma chave de distribuição desta massa tributável consolidada com base em critérios de economia real.

Atualmente, as empresas com presença em vários Estados Membros devem respeitar até 27 sistemas diferentes de tributação das sociedades. A primeira proposta legislativa da Comissão Europeia (Directive on a Common Corporate Tax Base) propõe sujeitar grupos de sociedades com presença tributável em pelo menos um Estado-Membro a um único conjunto de regras para o cálculo da sua matéria coletável em toda a União Europeia. A segunda proposta (Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base) contém a fórmula de repartição dos lucros consolidados usando três fatores com igual ponderação (mão de obra, ativos fixos corpóreos e vendas). Esta combinação reflete, segundo a Comissão Europeia, uma abordagem equilibrada para a distribuição de lucros tributáveis entre Estados-Membros elegíveis.

A Tabela 1 apresenta o resultado da proposta da Comissão Europeia aplicada à base de dados do “*Internal Revenue Service*” da administração tributária dos EUA. A fórmula de repartição é aplicada às 1205 multinacionais dos EUA que operam em países da UE. Na primeira coluna vemos os lucros antes de impostos declarados pelas empresas multinacionais em cada um dos Estados Membros (incluindo o Reino Unido). Na segunda coluna, vemos a simulação do que seria a aplicação da fórmula de distribuição da massa tributável de acordo com a lógica de um imposto unitário, tal como proposta pela Comissão Europeia, com uma ponderação igualitária entre volume de vendas, número de trabalhadores e ativos fixos.

Na terceira e última coluna, vemos a diferença entre a situação atual de acordo com as regras vigentes e a simulação, em termos de ganhos ou perdas de massa tributável.



*Tabela 1: Redistribuição da massa tributável com base no modelo de taxa de imposto unitário da Comissão Europeia (em \$).*

Countries	Profit before tax	Profit with unit. tax	Gain/loose
Austria	1 404 143 132,00	1 983 243 868,14	579 100 736,14
Belgium	6 623 215 791,00	2 944 013 178,88	6 320 797 387,88
Bulgaria	234 978 967,00	864 204 323,39	629 225 356,39
Croatia	111 228 182,50	215 393 772,45	104 165 589,95
Cyprus	1 112 477 768,50	105 188 572,17	-1 007 289 196,33
Czech Republic	1 172 133 334,00	4 007 328 609,24	2 835 195 275,24
Denmark	1 584 917 229,50	1 958 348 700,82	373 431 471,32
Ireland	39 571 394 887,00	26 328 819 223,84	-13 242 575 663,16
Finland	958 292 971,00	1 609 828 493,25	651 535 522,25
France	9 140 922 333,00	19 544 584 455,79	10 403 662 122,79
Germany	17 022 108 361,00	32 860 177 836,45	15 838 069 475,45
Greece	449 730 536,00	644 651 126,61	194 920 590,61
Hungary	4 816 557 986,00	3 764 722 839,15	-1 051 835 146,85
Italy	6 029 036 242,00	12 191 129 388,41	6 162 093 146,41
Latvia	34 310 213,50	31 942 079,83	-2 368 133,67
Lithuania	172 673 154,00	327 573 616,61	154 900 462,61
Luxembourg	41 879 596 753,50	21 537 691 218,01	-20 341 905 535,49
Netherlands	57 771 972 021,00	22 430 861 408,76	-35 341 110 612,24
Poland	2 707 224 232,50	9 872 790 270,33	7 165 566 037,83
Portugal	566 616 905,50	1 699 837 342,39	1 133 220 436,89
Romania	561 758 450,50	2 710 279 263,44	2 148 520 812,94
Slovakia	536 417 546,50	1 913 978 653,68	1 377 561 107,18
Slovenia	74 221 833,50	217 238 746,10	143 016 912,60
Spain	5 021 415 556,00	10 338 535 515,27	5 317 119 959,27
Sweden	3 024 955 560,00	3 353 817 436,14	328 861 876,14
United Kingdom	65 916 087 878,00	75 042 207 885,86	9 126 120 007,86

Sem surpresa, os resultados confirmam a existência de um conjunto reduzido de Estados Membros da União Europeia que se especializaram num modelo de rapina fiscal à custa de outros Estados Membros. Aplicando a chave de repartição da massa tributável conforme proposta da Comissão Europeia, temos seis países que ficam piores. À cabeça temos a Holanda com uma perda de 35 mil milhões de massa tributável, seguida do Luxemburgo, da Irlanda, da Hungria, Chipre e Letónia. Havendo neste exercício 28 estados membros e sendo este um jogo de soma nula, isto significa que há 22 Estados Membros que ganham massa tributável. Se contabilizarmos

aqueles que mais beneficiam com esta proposta temos em primeiro lugar a Alemanha que ganha quase 16 mil milhões de lucros por tributar, seguida da França, Reino Unido, Polónia, Bélgica e Itália. No total, são mais de 71 mil milhões de euros de massa tributável que retornam aos países onde forma efetivamente gerados. A dispersão da distribuição da massa tributável, medida através do desvio padrão sofre uma quebra de 13% indiciando assim uma distribuição mais equitativa.

Não abundam na literatura exercícios empíricos com aplicação de uma taxa de imposto unitária dentro do espaço europeu. Num excelente artigo, (Cobham & Loretz, 2014) testam várias fórmulas de distribuição de lucros antes imposto a partir da base de dados Orbis, fornecida por Bureau van Dijk<sup>1</sup>. Não é possível comparar resultados uma vez que os autores usam diferentes formulas de distribuição. Os critérios são similares (ativo total, o ativo tangível, as vendas, o número de trabalhadores e os salários) mas a ponderação difere. O uso do ativo total na fórmula de distribuição da massa tributável é útil na medida em que serve de termo de comparação para evidenciar a utilização dos ativos incorpóreos como arma estratégica para as multinacionais concentrarem lucros em paraísos fiscais. Considerando os diferentes critérios, verificamos que em todos os eles, o Luxemburgo e a Holanda aparecem sistematicamente como os países mais penalizados pela aplicação do princípio do imposto unitários. As perdas de massa tributável oscilam entre os 40% e os 80%. São resultados que apresentam sensivelmente a mesma magnitude daqueles obtidos no presente exercício. No caso do Luxemburgo e da Irlanda, a diminuição da massa tributável resultante, no nosso exercício, da aplicação da fórmula proposta pela Comissão Europeia é de 48,6% e 61,2% respetivamente.

Portugal fica, neste exercício, em 11<sup>o</sup> lugar entre os mais beneficiados. Ganha anualmente uma massa tributável de 1,13 mil milhões de euros em comparação com o que é declarado atualmente pelas 210 multinacionais norte-americanas a operar em terras lusas. A convergência das taxas de tributação das empresas dentro do espaço da EU continua a ser uma necessidade premente para muitos especialistas. Sem esta convergência será muito difícil parar o atual nivelamento por baixo das taxas de imposto sobre as empresas provocado pela concorrência fiscal. Contudo, tendo em conta a regra da unanimidade no processo de decisão em matéria fiscal em vigor na UE, a verdade é que tal propósito é hoje considerado como inatingível por parte da Comissão Europeia<sup>2</sup>. Ao reformular a sua proposta de 2011, esta

<sup>1</sup> <https://orbis.bvdinfo.com/>

<sup>2</sup> Para uma boa discussão sobre o tema consultar: (Bettendorf & Devereux, 2010)

declarou expressamente que a harmonização das taxas de imposto sobre os lucros das empresas ficaria fora por não haver ainda o necessário consenso para a sua aprovação. Ainda assim, a proposta tem o mérito de promover uma distribuição da massa tributável mais consentânea com o princípio segundo o qual o lucro deve ser taxado onde ele é gerado. Cabe depois a cada Estado Membro aplicar a taxa em vigor no respetivo país. A aplicação da taxa de IRC em vigor para Portugal continental (21%) a esta nova distribuição de lucros resultaria num acréscimo de receita fiscal da ordem dos 238 milhões de euros anuais. Este número, correspondendo apenas aos efeitos da aplicação de um imposto unitária às empresas multinacionais norte-americanas, ilustra bem a dimensão da injustiça fiscal gerada pela atual status quo e aponta simultaneamente para os recursos que resultariam desta reforma fiscal e que poderiam estar ao serviço da dinamização da economia nesta fase de pandemia.

## >> CONCLUSÃO

Os atuais sistemas de tributação das empresas e os mecanismos de cooperação internacional em matéria fiscal foram criados no início do século XX. Desde então, o processo de globalização económica alterou profundamente as cadeias de produção e comercialização. As empresas ganharam escala e internacionalizaram seus negócios. Aproveitando a digitalização, as empresas segmentaram as suas atividades, dividindo-se em múltiplas entidades distintas espalhadas por vários continentes. Hoje, as empresas multinacionais tornaram-se a principal locomotiva do comércio e investimento internacional. Neste contexto, o atual sistema tributário tem se mostrado desajustado e incapaz de promover uma tributação justa das empresas. A aplicação do paradigma das entidades separadas e do princípio da plena concorrência resultou numa teia complexa de regras de difícil aplicação e de eficácia duvidosa.

A obrigação, por parte das grandes empresas multinacionais, de divulgar os seus resultados desagregados por países constitui um passo importante em nome da transparência. Ao contrário do que acontece na União Europeia, estes CbCR são divulgados publicamente nos Estados Unidos, permitindo assim um escrutínio sobre a forma com que as empresas multinacionais norte-americanas repartem os seus ativos, os seus trabalhadores, onde declaram os seus lucros e onde pagam os respetivos impostos. Usando a base de dados do “*Internal Revenue Service*” referente aos CbCR de 1205 empresas multinacionais norte-americanas a operar no espaço europeu, confirma-se a existência de um planeamento fiscal agressivo que permite drenar lucros de forma artificial para Estados Membros fiscalmente mais atrativos.

Este resultado limitado às empresas multinacionais com sede nos Estados Unidos, coloca novamente na ordem do dia a pertinência de criação de um imposto unitário. Aplicando a fórmula de repartição proposta pela Comissão Europeia feita em 2011 e rerepresentada mais recentemente em 2016, estimamos uma redistribuição substancial da massa tributável ao nível dos 28 Estados Membros da União Europeia (incluindo o Reino Unido), penalizando os “suspeitos do costume”: Holanda, Luxemburgo e Irlanda, entre outros. No total, são 71 bilhões de euros de lucros tributáveis que retornam aos países onde foram gerados. No caso de Portugal, esta redistribuição traduz-se num acréscimo de receita fiscal da ordem dos 238 milhões de euros anuais.

Esta reforma não é pacífica dentro da União Europeia. Com este exercício, compreendemos melhor a oposição de vários países que beneficiam

com o atual status quo. Os CbCR podem ser um contributo decisivo para romper com o impasse negocial. No passado recente, vários escândalos fiscais abalaram a opinião pública (Luxleak, Swissleaks, Panamá Papers, entre outros) revelando a impunidade fiscal de que beneficiam as empresas multinacionais em contraste com as PME e a generalidade dos cidadãos europeus. Na sequência dos “Panamá Papers” a Comissão Europeia apresentou uma proposta destinar a impor às empresas multinacionais de todos os ramos de atividade a apresentação de CbCR tornando-os acessível ao público. Esta proposta não está isenta de críticas. Apenas abrange as empresas com faturação superior a 750 milhões de euros. Apenas exige informação sobre as atividades dentro da União Europeia e nos países da chamada lista negra de países terceiros que apenas abrange cerca de uma dezena de países. Ou seja, para além de deixar de fora grande parte das multinacionais (que faturam menos do que o limiar dos 750 milhões de euros) confere a estas um largo campo de países terceiros não incluídos na lista negra, onde poderão continuar a esconder os seus lucros. Esta proposta está neste momento bloqueada no conselho onde a regra de decisão para questões de fiscalidade implica unanimidade. Apesar das limitações apontadas, a sua aprovação e aplicação iria expor à sociedade os esquemas de planeamento fiscal agressivo das empresas multinacionais, mas também o papel de determinados Estados Membros que permitem a existência destes esquemas assentes num modelo de rapina fiscal. Este escrutínio público conjugado com a necessidade crescente de recursos públicos necessários para enfrentar a atual crise económica causada pelo Covid-19 poderão ser o elemento catalisador de uma ampla reforma do sistema tributário internacional com a implementação de uma lógica de tributação unitária para as empresas multinacionais. Esperemos que este artigo contribua para este objetivo.

## Referências

- Agostini, M. (1988). US Perspectives of Worldwide Unitary Taxation. *Dick. J. Int'l L.*, 7, 213.
- Bettendorf, L., & Devereux, M. (2010). P., van der Horst, A., Loretz S. and de Mooij, R., A.,(2010). Corporate tax harmonization in the EU. *Economic Policy*, 25(63), 539–590.
- Cobham, A., & Loretz, S. (2014). *International distribution of the corporate tax base: Implications of different apportionment factors under unitary taxation.*
- Garbarino, C. (2012). Inter-Country Equity and Intra-Group Transactions at EU Level: An Analysis of the CCCTB Proposal ECJ Tax Cases. *EC Tax Rev.*, 21, 248.
- Morgan, J. (2016). Corporation tax as a problem of MNC organisational circuits: The case for unitary taxation. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(2), 463–481.
- Murphy, R. (2016). *Country-by-country reporting. Global Tax Fairness*, 96.
- Picciotto, S. (2012). *Towards unitary taxation of transnational corporations.* Tax Justice Network London.
- Viegas, M. (2018). *A Fraude e a Evasão Fiscal na União Europeia: do “Luxleaks” aos “Panama Papers.”* Vida Economica Editorial.
- Wiederstein, R. K. (1992). California and Unitary Taxation: The Continuing Saga. *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.*, 3, 135.