



FICHA TEMÁTICA DO SEMESTRE EUROPEU

REDUZIR O PLANEAMENTO FISCAL AGRESSIVO

1. INTRODUÇÃO

O planeamento fiscal agressivo consiste na redução das obrigações fiscais dos contribuintes através de mecanismos que, apesar de legais, contrariam o espírito da lei. O planeamento fiscal agressivo tira partido das lacunas de um sistema fiscal e das assimetrias existentes entre sistemas fiscais. Pode igualmente levar à dupla não tributação ou às duplas deduções.

O combate ao planeamento fiscal agressivo é essencial para assegurar as receitas fiscais necessárias para o investimento público, a educação, os cuidados de saúde e as prestações sociais, garantir uma justa repartição dos encargos, preservar a motivação fiscal dos contribuintes e, por último, evitar distorções da concorrência entre as empresas.

A UE deu vários passos para combater o planeamento fiscal agressivo, nomeadamente com a adoção da Diretiva «Antielisão Fiscal» (DAF) e da DAF 2, que prevê medidas de combate aos dispositivos de assimetria híbrida¹ relativamente a países terceiros.

A fim de promover a transparência fiscal, o Conselho adotou a proposta da Comissão sobre a troca automática de informações relativas a decisões fiscais,

¹ Os dispositivos de assimetria híbrida exploram as diferenças no tratamento fiscal de uma entidade ou instrumento nos termos da legislação de duas ou mais jurisdições fiscais para obter uma dupla não tributação.

iniciada no segundo semestre de 2017. De igual modo, o Conselho adotou a proposta da Comissão sobre a troca automática de informações dos relatórios por país sobre as empresas multinacionais (EMN). Esta troca automática terá início em 2018. Em junho de 2017, a Comissão adotou uma proposta de normas sobre a divulgação obrigatória de regimes de planeamento fiscal agressivo por parte de intermediários. Recentemente, através do código de conduta², foram revogados ou alterados vários regimes fiscais preferenciais para patentes³. Até dezembro de 2017, devia estar concluída uma lista das jurisdições fiscais não cooperantes fora da UE. Finalmente, a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades⁴, relançada

² O código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas foi elaborado, em 1997, para detetar as medidas fiscais prejudiciais suscetíveis de ter uma incidência sensível na localização das atividades económicas na União. Embora não se trate de um instrumento juridicamente vinculativo, o código reveste-se claramente de força política. Com a sua adoção, os Estados-Membros comprometeram-se a não introduzir novas medidas fiscais prejudiciais e a alterar as eventuais disposições legislativas e práticas consideradas prejudiciais à luz dos princípios consagrados pelo código.

³ Um regime fiscal preferencial para patentes é um regime especial de tributação de rendimentos provenientes dos direitos de propriedade intelectual.

⁴ A matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS) consiste num conjunto único de regras para calcular os lucros tributáveis das empresas na UE.

em 2016 pela Comissão, ofereceria uma solução abrangente para o problema da transferência de lucros, mas continua em negociação.

Apesar destes avanços, os governos continuam a perder montantes substanciais de receitas devido ao planeamento fiscal agressivo transfronteiriço. Além disso, a natureza transfronteiriça da elisão fiscal e a integração das economias dos Estados-Membros exigem uma abordagem coordenada na aplicação das regras em vigor.

2. DESAFIOS EM MATÉRIA DE POLÍTICA FISCAL ENFRENTADOS PELOS ESTADOS-MEMBROS

2.1. Consequências económicas do planeamento fiscal agressivo

2.1.1. Perda de receitas fiscais

A elisão fiscal custa anualmente milhares de milhões de euros. Segundo as estimativas, na UE, as perdas de receitas resultantes da transferência de lucros no território na União ascendem a cerca de 50-70 mil milhões de EUR⁵, o equivalente a 17 % das receitas do imposto sobre as sociedades (em 2013) e a 0,4 % do PIB (no limite inferior). Os governos dos países cuja matéria coletável é objeto de erosão são obrigados a aumentar as receitas provenientes de outros impostos para evitar a perda das receitas necessárias para lançar reformas favoráveis ao crescimento e para efeitos de redistribuição.

As práticas de planeamento fiscal agressivo num território têm repercussões noutros territórios. A transferência de lucros para ou através de um Estado-Membro implica menos matéria coletável noutro Estado-Membro. Para a União no seu conjunto, constata-se uma clara perda de receitas fiscais, mesmo que, a título individual, certos Estados-Membros possam assistir a um aumento das suas receitas fiscais, graças

⁵ Ver Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones e S. Merler (2015).

a uma matéria coletável alimentada pela transferência de lucros.

2.1.2. Falta de condições equitativas

O planeamento fiscal agressivo distorce igualmente a igualdade das condições de concorrência entre as empresas que conseguem evitar o pagamento da sua justa parte de impostos e aquelas que não têm acesso às mesmas possibilidades de planeamento fiscal a nível transfronteiriço (na sua maioria empresas nacionais e/ou de menor dimensão). Vários estudos revelam que as empresas multinacionais estabelecidas em países com impostos elevados pagam uma tributação inferior em cerca de 30 % à das empresas nacionais comparáveis⁶.

Um estudo recente mostra que as empresas com práticas de planeamento fiscal agressivo beneficiam de uma redução potencialmente significativa da tributação efetiva em prejuízo da sociedade⁷. As empresas multinacionais com práticas de planeamento fiscal beneficiam de uma vantagem competitiva em termos de custos que pode permitir-lhes conquistar quotas de mercado e criar obstáculos à entrada no mercado em detrimento de outras empresas. Existem dados que provam a ligação entre, por um lado, o planeamento fiscal e, por outro, a obtenção de margens mais elevadas e o aumento da concentração setorial⁸. Tal pode levar a um aumento dos preços no consumidor por motivos de ineficiência.

2.1.3. Falta de equidade e impacto na motivação dos contribuintes

O planeamento fiscal agressivo das grandes multinacionais tem também um impacto negativo na motivação dos contribuintes em geral. Aqueles que cumprem as suas obrigações e pagam os seus impostos encaram o planeamento fiscal agressivo como uma violação do contrato social. O conhecimento da existência de práticas desleais pode incitar

⁶ Ver Egger, P., W. Eggert e H. Winner (2010).

⁷ Ver Center for European Economic Research, ZEW (2016).

⁸ Ver OCDE (2015), p. 181.

os outros contribuintes a deixarem de cumprir as suas obrigações fiscais. Os escândalos recentes causaram o descontentamento do grande público com a questão da elisão fiscal. Além disso, a perda de receitas resultante do planeamento fiscal agressivo pode afetar as despesas sociais consagradas, por exemplo, ao acesso a serviços de qualidade nos domínios da educação, dos cuidados de saúde ou da assistência social, bem como à redistribuição. Este efeito pode, por sua vez, acentuar as desigualdades e alimentar ainda mais o descontentamento social.

2.2. Principais vias de planeamento fiscal agressivo

O planeamento fiscal agressivo ocorre através de três vias principais: i) a **transferência de dívida**, na qual a dívida interna é utilizada para transferir artificialmente os lucros de uma jurisdição com impostos elevados para outra com um baixo nível de tributação; ii) a **localização estratégica dos direitos de propriedade intelectual e dos ativos incorpóreos**, na qual ativos incorpóreos de alta mobilidade são artificialmente deslocados para jurisdições com baixos níveis de tributação, e iii) a **utilização (abusiva) dos preços de transferência**, na qual matérias coletáveis de jurisdições com baixos níveis de tributação são artificialmente inflacionadas em detrimento da matéria coletável de uma jurisdição com impostos elevados⁹. Além destas estruturas principais, as empresas multinacionais podem tirar partido das disposições de convenções fiscais bilaterais para minimizar os impostos e os custos de repatriamento dos dividendos (utilização abusiva dos tratados internacionais).

2.3. Principais indicadores do planeamento fiscal agressivo

2.3.1. Indicadores jurídicos do planeamento fiscal agressivo

Os indicadores do planeamento fiscal agressivo podem derivar de determinadas regras fiscais ou da sua ausência:

Falta de regras antiabuso

Este conjunto de indicadores diz respeito à inexistência de regras destinadas a combater a elisão fiscal. **A título de exemplo, as regras antiabuso podem consistir em: regras de limitação dos juros e de subcapitalização e regras relativas às sociedades estrangeiras controladas.** As regras de limitação dos juros e de subcapitalização visam desincentivar os mecanismos de dívida artificiais destinados a minimizar as obrigações fiscais, ao passo que as regras relativas às sociedades estrangeiras controladas (SEC) têm por objetivo dissuadir a transferência de lucros para países de baixa ou nula tributação. Convém referir que a Diretiva «Anti Elisão Fiscal», adotada pelo Conselho em julho de 2016 e a entrar em vigor em 2019, salvo algumas exceções, prevê regras de limitação dos juros e regras relativas às SEC para todos os países da UE.

Indicadores passivos

Este conjunto de indicadores respeita a regras fiscais que, por si só, não promovem nem induzem qualquer estrutura de planeamento fiscal agressivo, sendo todavia necessárias para o funcionamento de uma estrutura deste tipo. **Um exemplo relevante consiste nas retenções na fonte.** Normalmente, a ausência de retenção na fonte visa evitar a dupla tributação. No entanto, em certas circunstâncias, pode também facilitar o planeamento fiscal agressivo. A existência de retenção na fonte impede a transferência de lucros isentos de impostos para jurisdições de países terceiros e, por conseguinte, desincentiva ou impede o planeamento fiscal agressivo, embora possa conduzir à dupla tributação ou a requisitos complexos para evitar a mesma.

⁹ Para melhor compreender a forma como as EMN estruturam os seus regimes de elisão fiscal, ver Ramboll Management Consulting e Corit Advisory (2015).

Indicadores ativos

Certos regimes fiscais podem, por si só, incentivar ou facilitar a criação de estruturas de planeamento fiscal agressivo. Para tirar uma conclusão sobre a sua articulação com práticas de planeamento fiscal agressivo, as regras fiscais têm de ser avaliadas caso a caso. Esta avaliação exige uma análise minuciosa da conceção e aplicação efetivas de uma regra fiscal, tendo em conta a medida em que as regras fiscais são salvaguardadas, por exemplo, com disposições antiabuso.

2.3.2. Indicadores económicos do planeamento fiscal agressivo

Existem vários indicadores económicos passíveis de serem utilizados para detetar indícios de práticas de planeamento fiscal agressivo. Por exemplo, em geral, os países que integram as estruturas de planeamento fiscal agressivo registam fluxos financeiros anormalmente elevados. Será, portanto, pertinente apurar se existe um eventual desfasamento entre as atividades financeiras e as atividades da economia real. São pertinentes indicadores como o total do investimento direto estrangeiro¹⁰ (IDE), o IDE detido por entidades de finalidade especial e os fluxos de rendimentos financeiros específicos, tais como dividendos, juros e/ou *royalties*, expressos em percentagem do PIB.

O IDE reflete os investimentos realizados a nível transfronteiriço entre empresas associadas. Embora o

¹⁰ O investimento direto estrangeiro é a categoria de investimento internacional em que uma entidade residente num país (o investidor direto) adquire uma participação duradoura numa empresa residente noutro país (a sociedade de investimento direto), nomeadamente através de uma entidade de finalidade especial, uma entidade jurídica criada para cumprir objetivos limitados, específicos ou temporários. A sociedade de investimento direto é uma sociedade em que um investidor direto detém 10 % ou mais das ações ordinárias ou dos direitos de voto (ou o equivalente numa empresa não constituída em sociedade).

IDE não seja, enquanto tal, um indicador de elisão fiscal, pode ser motivado, em parte, por práticas de elisão fiscal. Os fluxos de *royalties* indiciam a localização de direitos de propriedade intelectual e ativos incorpóreos. Outros indicadores relevantes são as receitas do imposto sobre as sociedades em percentagem do PIB, as anomalias em preços de importação a nível bilateral¹¹ e os indicadores da utilização abusiva dos tratados internacionais.

As receitas do imposto sobre as sociedades em percentagem do PIB revelam que certos países conseguem angariar receitas extremamente elevadas com este imposto.

As anomalias em matéria de preços de importação a nível bilateral permitem detetar se uma mercadoria tem um preço demasiado alto ou demasiado baixo. Alguns países tendem a importar os mesmos bens intermédios a preços diferentes, uns a um preço mais barato, nomeadamente no caso de empresas em países com baixos níveis de tributação, e outros a um preço mais elevado, nomeadamente no caso de empresas em países com impostos elevados. Esta situação pode indiciar irregularidades nos preços de transferência e apontar para a erosão da matéria coletável em países com impostos elevados.

Os indicadores da utilização abusiva dos tratados internacionais refletem o facto de a utilização de uma combinação de tratados poder minimizar os custos de repatriamento de dividendos. Em vez de investirem diretamente num país de acolhimento, as empresas multinacionais canalizam o investimento através de um país terceiro para tirar partido das disposições de tratados não aplicáveis entre o país de acolhimento e o país de origem do investimento.

Embora nenhum deles remeta, por si só, para umnexo de causalidade

¹¹ Referem-se a anomalias no preço médio dos produtos objeto de fluxos comerciais bilaterais (entre dois países).

incontestável em matéria de planeamento fiscal agressivo, os indicadores podem ser vistos como parte de um «conjunto de dados comprovativos» que apontam para a existência de uma estrutura de planeamento fiscal agressivo.

3. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS EM MATÉRIA DE POLÍTICA FISCAL

Os Estados-Membros podem combater a fraude fiscal reforçando o quadro jurídico e reformando os regimes nacionais potenciadores do planeamento fiscal agressivo, mas também aumentando a cooperação e a transparência. A criação de uma cultura de observância fiscal é igualmente importante. A presente secção centrar-se-á no primeiro vetor, ou seja, no reforço do quadro jurídico e na reforma dos regimes nacionais: aplicando regras estritas de antielisão fiscal, alterando as regras suscetíveis de incentivar indiretamente o planeamento fiscal agressivo e abordando o problema dos regimes nacionais que facilitam estas práticas.

3.1. Aplicar regras estritas para evitar a elisão fiscal

Tal como se explicou anteriormente, as regras antiabuso têm o objetivo explícito de impedir a criação de estruturas de planeamento fiscal agressivo. A rápida aplicação de regras antiabuso é, pois, necessária. Apesar da introdução de cinco regras antiabuso pela DAF em 2019¹², a atual inexistência destas regras em certos Estados-Membros não protege a UE, na fase atual, contra as práticas de planeamento fiscal agressivo.

3.2. Alterar regras suscetíveis de serem objeto de uma utilização abusiva e de induzir o planeamento fiscal agressivo

As retenções na fonte perante países terceiros, se forem devidamente estabelecidas, poderão constituir um instrumento eficaz de combate ao

planeamento fiscal agressivo. As retenções na fonte são estabelecidas por cada Estado-Membro e para cada tipo de fluxo financeiro (juros, dividendos e *royalties*).

3.3. Abordar o problema dos regimes nacionais que facilitam o planeamento fiscal agressivo

O Semestre Europeu permite abordar o problema das práticas fiscais nacionais que incentivam ou facilitam o planeamento fiscal agressivo transfronteiriço, mas difíceis de combater através dos instrumentos existentes (tais como as diretivas ou os códigos de conduta).

4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS ATUAIS

4.1. Aplicar regras estritas para evitar a elisão fiscal

O quadro que se segue apresenta uma panorâmica da **ausência** de dois tipos de **regras antiabuso** nos Estados-Membros: as regras de limitação dos juros e de subcapitalização. A DAF estabelece regras antiabuso, nomeadamente as regras relativas às SEC e as regras de limitação dos juros. No entanto, no caso das regras de limitação dos juros, os Estados-Membros, com regras nacionais igualmente eficazes, podem adiar a aplicação das disposições relativas às regras de limitação dos juros previstas na DAF até 2024.

¹² Algumas disposições serão aplicadas numa data diferente.

Quadro 1: Panorâmica de algumas regras antielisão fiscal inexistentes nas legislações nacionais dos Estados-Membros, 2017

| | BE | BG | CY | EE | HR | LU | MT | NL | RO | SI | AT | CZ | IE | LV | LT | PL | SK | DE | EL | FI | HU | PT | FR | IT | SE | UK | DK | ES |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Regras de limitação dos juros ou de subcapitalização | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Regras relativas às sociedades estrangeiras controladas | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |

Fonte: Ramboll Management Consulting e Corit Advisory (2015).

4.2. Alterar regras suscetíveis de serem objeto de uma utilização abusiva e de induzir o planeamento fiscal agressivo

Certos Estados-Membros não têm retenções na fonte perante países terceiros suscetíveis de proteger o

seu sistema fiscal contra práticas de planeamento fiscal agressivo mediante o recurso a fluxos de juros, dividendos e/ou *royalties*. Outros Estados-Membros, contudo, já as introduziram.

Quadro 2: Retenções na fonte dos Estados-Membros da UE perante jurisdições de países terceiros, 2017

| | HU | MT | CY | EE | LU | NL | IE | UK | AT | DE | FI | SE | BE | BG | CZ | DK | EL | ES | FR | HR | IT | LT | LV | PL | PT | RO | SI | SK |
|------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| <i>Royalties</i> | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Juros | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Dividendos | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Fonte: ZEW (2016), com atualizações baseadas nas reformas nacionais.

Notas:

- 1) O quadro supra refere-se às taxas de retenção na fonte nacionais, ou seja, às taxas fixadas na legislação nacional relativa à fiscalidade das empresas. Por conseguinte, não indica as taxas de retenção na fonte previstas nas convenções sobre dupla tributação.
- 2) Uma cruz significa que o Estado-Membro não aplica uma taxa de retenção na fonte (superior a 0 %).

4.3. Abordar o problema dos regimes nacionais que facilitam o planeamento fiscal agressivo

Alguns Estados-Membros tomaram medidas para adaptar os seus regimes fiscais preferenciais aplicáveis a patentes em conformidade com a Ação 5 do projeto intitulado «Erosão da base

tributável e transferência de lucros¹³», conforme aprovado pelo código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas.

Alguns regimes nacionais precisam ainda de ser revistos para impedir o planeamento fiscal agressivo por parte das

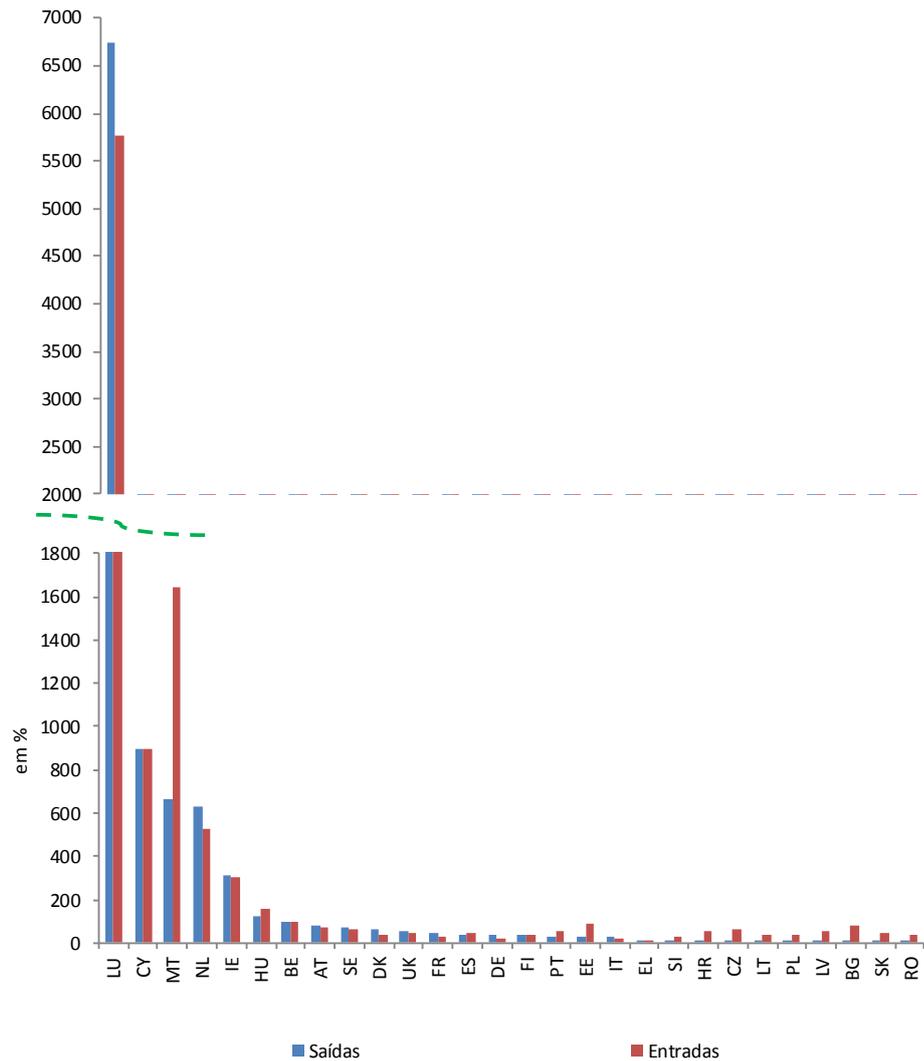
¹³ Dirigido pelo G20 e pela OCDE, o projeto «Erosão da base tributável e transferência de lucros (BEPS)» prevê uma série de ações para combater as estratégias de planeamento fiscal que tiram proveito das lacunas e das assimetrias das normas fiscais para proceder à transferência artificial dos lucros para territórios de baixa ou nula tributação e com pouca ou nenhuma atividade económica.

EMN. O estudo de 2015 elaborado pela Ramboll, acima referido, identifica algumas dessas regras e a sua prevalência nos Estados-Membros. Contudo, para tirar uma conclusão sobre a sua articulação com práticas de planeamento fiscal agressivo, as regras fiscais têm de ser avaliadas caso a caso.

4.4. Panorâmica de indicadores económicos recentes em matéria de planeamento fiscal agressivo

São em seguida apresentados os dados mais recentes relativos a alguns dos principais indicadores económicos.

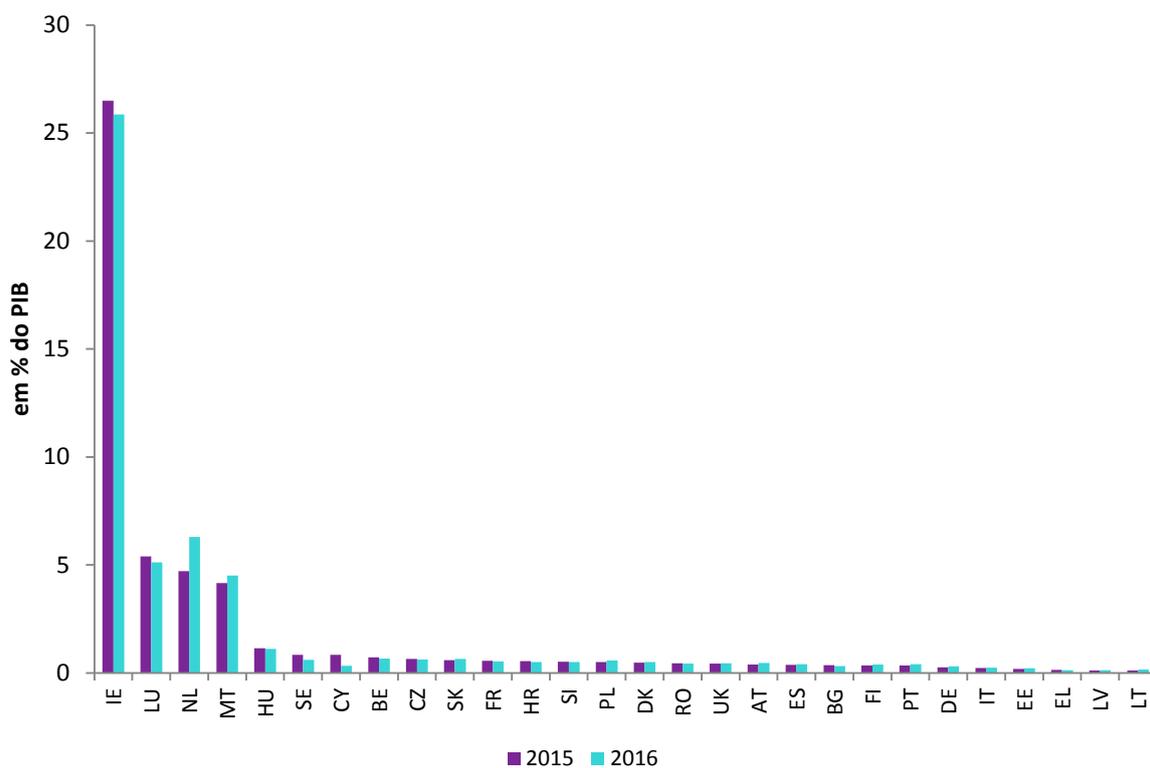
Figura 1: Posições de IDE em percentagem do PIB, 2015



Fonte: Comissão Europeia ((a publicar), Eurostat

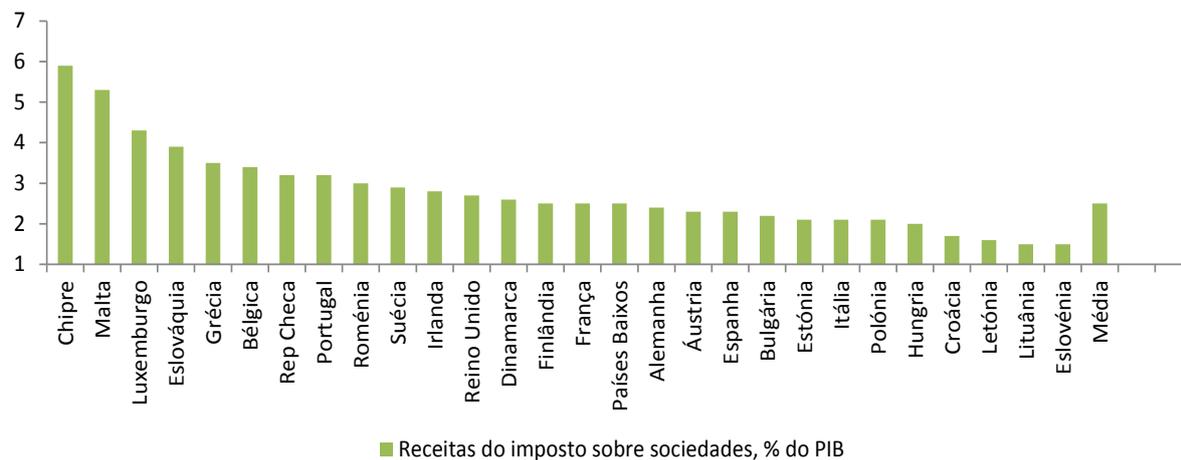
Notas: 1) O IDE proveniente do exterior, ou investimento direto na economia declarante (IDED), corresponde ao investimento de estrangeiros em empresas estabelecidas na economia declarante. O IDE no exterior, ou investimento direto no estrangeiro, representa o investimento de entidades residentes em empresas associadas no estrangeiro. 2) O volume de IDE indica o valor do investimento no final do período.

Figura 2: Encargos pagos (débitos) pela utilização de propriedade intelectual (PI) em percentagem do PIB



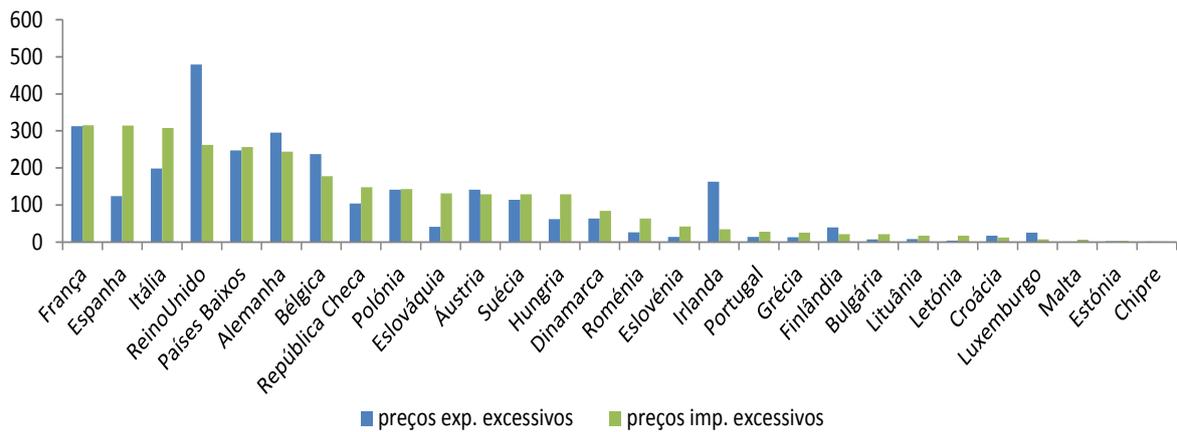
Fonte: Comissão Europeia ((a publicar), Eurostat)

Figura 3: Imposto sobre as sociedades em percentagem do PIB, 2015



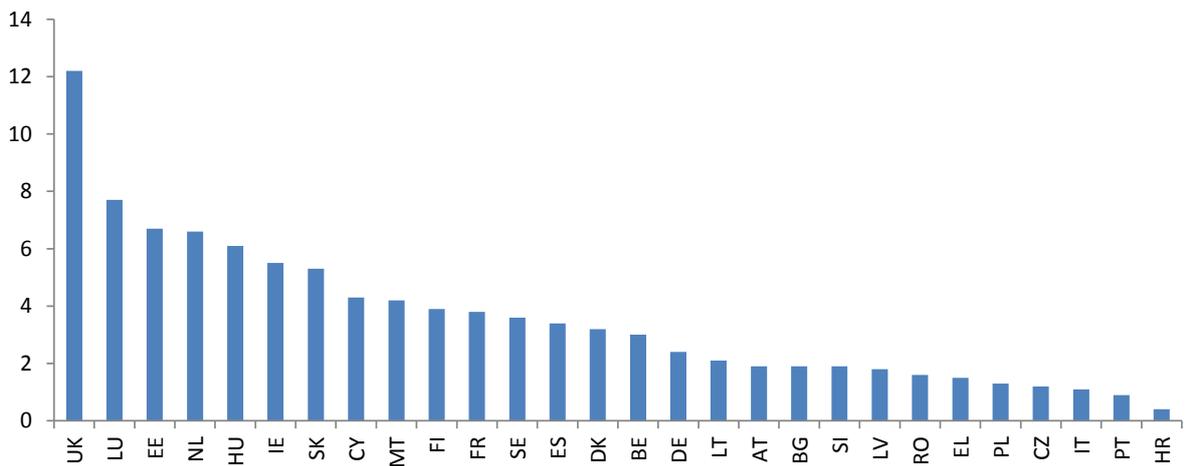
Fonte: Comissão Europeia (2017)

Figura 4: Anomalias em matéria de preços nas trocas comerciais bilaterais, 2015



Fonte: IHS (a publicar)

Figura 5: Atratividade da utilização abusiva dos tratados internacionais: índice de centralidade



Fonte: Van't Riet e Lejour (2017), IHS (a publicar)

Notas: O índice de centralidade corresponde à percentagem ponderada pelo PIB das melhores rotas de repatriamento do ponto de vista fiscal que incluem o respetivo país.

5. FONTES ÚTEIS

- Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones e S. Merler (2015), «*Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*», estudo do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2015.
- Egger, P., W. Eggert e H. Winner (2010), «*Saving Taxes through Foreign Plant Ownership*», *Journal of International Economics*, 81: 99-108.
- Comissão Europeia (a publicar), «*Tax policies in the European Union: 2017 Survey*».
- Comissão Europeia (2017), «*Taxation Trends in the European Union: 2017*», edição do Luxemburgo.
- IHS (a publicar), *Aggressive tax planning indicators*.
- OCDE (2015), «*Measuring and Monitoring BEPS, Action 11- 2015 Final Report*», *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris.
- Ramboll Management Consulting e Corit Advisory (2015), «*Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators*», *Taxation Paper No 61*.
- Van't Riet e Lejour (2017), «*Optimal Tax Routing: Network Analysis of FDI diversion*», *CPB Discussion Paper 349*.
- ZEW, Centre For European Economic Research (2016), «*The Impact of Tax Planning on Forward-Looking Effective Tax Rates*», *Taxation Papers No 64*.
- Pacote antielisão fiscal
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_en.htm
- Matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/corporate-tax-reform-package_en_en

Data: 20.11.2017