



Anna Ribeiro Matos

Imposto Mínimo Global e Tributação das Empresas Multinacionais: Análise da Proposta da União Europeia

Coimbra, outubro de 2023



Anna Ribeiro Matos

Imposto Mínimo Global e Tributação das Empresas Multinacionais: Análise da Proposta da União Europeia

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial**, realizada sob a orientação do Professor Doutor Fernando Manuel Gonçalves da Silva.

Coimbra, outubro de 2023

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau acadêmico. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

AGRADECIMENTOS

Quero deixar o meu agradecimento a todos os que me permitiram a realização desta dissertação, primeiramente ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra pela oportunidade de formação e pela qualidade de ensino que proporcionou.

Uma palavra de agradecimento a todos os professores com quem me cruzei, pela transmissão dos seus conhecimentos de forma profissional e motivacional que contribuíram para a minha formação académica.

Também agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Silva, pela disponibilidade e pelo suporte ao longo deste percurso.

Não poderia deixar de agradecer aos meus pais, pela oportunidade de formação e pelo apoio dado durante todo o meu percurso académico. Sou grata por todo o esforço e amor incondicional. Um especial agradecimento à minha irmã, Katia Matos, por ter sido o meu grande pilar ao longo de todos estes anos, pela motivação, pelo apoio emocional, pela amizade e atenção.

Também agradecer aos meus amigos por todo o companheirismo, amizade e apoio.

RESUMO

Atualmente, com as constantes mudanças na tributação internacional, as empresas multinacionais são tributadas diferentemente de acordo com as taxas de imposto praticadas pelos diversos estados-membros, de modo a contornar as suas responsabilidades fiscais e aumentar cada vez mais a competitividade fiscal entre as mesmas, daí a importância e necessidade da adoção de uma política que tenha como objetivo o combate da fraude e evasão fiscal resultante da globalização económica.

A presente dissertação tem como objetivo analisar concretamente, através de uma análise crítica e normativa, a solução proposta pela União Europeia através da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), assente na implementação de uma tributação mínima efetiva a grandes grupos multinacionais.

O Acordo Fiscal Global da OCDE apresentado na proposta de uma Diretiva da UE sobre a garantia de um nível mínimo global de tributação para grupos multinacionais na UE, surge como resolução para estes problemas e baseia-se em dois pilares pertencentes às Regras GloBE. O presente estudo dá mais ênfase ao Pilar 2, uma vez que, este propõe a uma tributação mínima efetiva.

A investigação alerta ainda para o impacto e eficácia da implementação de um imposto mínimo global nas multinacionais.

Palavras-chave: Empresas Multinacionais; Evasão Fiscal; Tributação Mínima Efetiva; Proposta de Diretiva da União Europeia; Acordo Global Fiscal; Regras GloBE; Pilar 2;

ABSTRACT

Currently, with the constant changes in international taxation, multinational companies are taxed differently according to the tax rates practiced by the various member states, in order to avoid their tax responsibilities and increase tax competitiveness between them, thus the importance and necessity of adopting a policy aimed at combating tax fraud and evasion resulting from economic globalization.

The purpose of this dissertation is to analyze in concrete terms, through a critical and normative analysis, the solution proposed by the European Union through the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), based on the implementation of minimum effective taxation for large multinational groups.

The OECD Global Tax Deal, presented in the proposal for an EU Directive on guaranteeing a global minimum level of taxation for multinational groups in the EU, emerges as a solution to these problems and is based on two pillars belonging to the GloBE Rules. This study focuses more on Pillar 2, since it proposes a minimum effective level of taxation.

The research also warns of the impact and effectiveness of implementing a global minimum tax on multinationals.

Keywords: Multinational Enterprises; Tax Evasion; Effective Minimum Tax Rate; Proposal for a European Union Directive; Global Tax Deal; GloBE Rules; Pillar 2;

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1 PERSPETIVA HISTÓRICA DA TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UNIÃO EUROPEIA.....	4
1.1 Tributação Segundo o Estado de Residência	9
1.2 Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades	11
1.3 Sistema Fiscal Único Europeu	15
1.4 Progressão até um Acordo Global Único.....	16
2 PROPÓSITOS DA TRIBUTAÇÃO GLOBAL DAS MULTINACIONAIS	18
2.1 Princípios da Fiscalidade Internacional	19
2.2 Harmonização Fiscal	22
2.3 Fraude, Evasão e Planeamento Fiscal Internacional	24
2.4 Combate à Concorrência Fiscal Prejudicial	27
3 ANÁLISE DA PROPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA.....	30
3.1 Enquadramento Geral da Proposta.....	31
3.1.1 Origem da Proposta	31
3.1.2 Compatibilidade com Legislação Pré-existente na UE.....	32
3.1.3 Base Jurídica, Princípio da Subsidiariedade e Proporcionalidade	34
3.2 Estrutura da Proposta	35
3.3 Enquadramento Específico.....	49
4 Regras GloBE	52
4.1 Regra de Inclusão de Rendimento.....	55
4.2 Regra dos Pagamentos Subtributados	61
4.3 Regra da Sujeição a Tributação.....	66
5 Impacto e Eficácia da Aplicação da Proposta.....	68

CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

BEPS- Base Erosion and Profit Shifting (Erosão da Base Tributável e Transferência de Lucros)

CDT- Convenção de Dupla Tributação

CIRC- Código de Imposto sobre Pessoas Coletivas

DAF- Diretiva Anti-elisão Fiscal

DTI- Dupla Tributação Internacional

EE- Estabelecimento Estável

EM- Estados-Membros

EMNs- Empresas Multinacionais

I&D- Investigação e Desenvolvimento

MCCCIS- Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PMEs- Pequenas e Médias Empresas

QI- Quadro Inclusivo

RIR- Regra de Inclusão de Rendimentos

RPS- Regra dos Pagamentos Subtributados

RSO- Regra *Switch-Over*

RST- Regra de Sujeição a Tributação

SEC- Sociedades Estrangeiras Controladas

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TSER- Tributação Segundo o Estado de Residência

TUE- Tratado da UE

UE- União Europeia

INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos, o sistema fiscal sofreu algumas mudanças o que acarreta uma devida complexidade e instabilidade no sistema fiscal, nomeadamente no sistema fiscal internacional, no sentido em que, a maioria das empresas multinacionais tentam fugir às respetivas responsabilidades fiscais, isto é, cumprem as mesmas onde lhes é mais favorável fiscalmente e descartam o pagamento de impostos nos países onde operam.

Por outras palavras, as multinacionais são tributadas diferentemente de acordo com as taxas de imposto praticadas pelos diversos países, isto incentiva as mesmas à deslocalização de rendimentos para outras entidades integrantes que estejam sediadas em países com taxas de impostos mais baixas de modo a contornar as suas responsabilidades fiscais e aumentar cada vez mais a competitividade entre as mesmas. Daí a importância e necessidade da adoção de uma política fiscal que tenha como objetivo o combate da fraude e evasão fiscal resultante da globalização económica.

Tendo em conta o referido, é crucial a implementação de um sistema global de tributação que seja justo, eficiente e que estimule o investimento e crescimento de multinacionais. Deste modo, com o objetivo de combater a evasão fiscal e proporcionar um sistema tributário mais justo, surge o imposto mínimo global proposto pela União Europeia através da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que tem como desiderato ser aplicado não apenas a multinacionais, mas também a empresas com operação doméstica e com um determinado volume de negócios.

A Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União, apresenta como solução para os mencionados problemas, um Acordo Fiscal Global baseado em dois pilares, pertencentes às Regras GloBE, nomeadamente o Pilar 2 que propõe especificamente uma tributação mínima efetiva.

A aplicação deste imposto pode contribuir para o combate à evasão fiscal no sentido em que, tendo em conta que as empresas de maior dimensão não conferem a opção de domiciliar as receitas fiscais onde lhes é mais favorável, existe uma tendência para a

Imposto Mínimo Global e Tributação das Empresas Multinacionais: Análise da Proposta da União Europeia

criação de regimes fiscais mais favoráveis com soluções criativas relativas à legislação fiscal que pode atrair investidores e conseqüentemente aumentar a receita fiscal de um determinado país.

O objetivo geral do presente trabalho consiste em efetuar uma análise crítica e normativa da referida proposta efetuada pela União Europeia, relativamente à globalização de um imposto direcionado às multinacionais de forma a combater a evasão fiscal e proporcionar um sistema fiscal equitativo e justo. O estudo tem ainda como objetivo dar a entender de que forma a aplicação de um imposto mínimo global promove justiça fiscal, produz resultados politicamente viáveis, economicamente eficientes, e quais as principais vantagens e desvantagens da adoção deste imposto por parte dos estados-membros. Para além dos objetivos mencionados, também é relevante compreender de que forma a implementação de um imposto mínimo global elimina não só a evasão fiscal, mas também a concorrência fiscal prejudicial.

A metodologia para o respetivo estudo é uma pesquisa normativa, segundo uma análise da legislação existente, direta e indiretamente relacionada com o tema, bem como na análise pormenorizada de artigos, livros, revistas e restante informação.

De forma a responder de forma eficaz à investigação, o presente trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos. No primeiro capítulo referente à perspetiva histórica da tributação das empresas na União Europeia, apresenta-se de forma cronológica a tributação das empresas, como a Tributação Segundo o Estado de Residência, a Tributação da Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades, a Tributação segundo um Sistema Fiscal Único Europeu e a progressão até um Acordo Global Fiscal. No segundo capítulo, apresentam-se os Propósitos da Tributação Global das Multinacionais, isto é, as principais causas que levaram ao surgimento deste imposto com vista numa harmonização fiscal, combate da fraude, evasão e planeamento fiscal internacional e combate à concorrência fiscal prejudicial, considerando os princípios da fiscalidade internacional. Posteriormente nos capítulos três e quatro, será abordada de forma pormenorizada, a análise da proposta da UE e a análise das Regras GloBE. Mais concretamente, relativamente à análise da proposta, apresenta-se a origem da mesma, a compatibilidade da mesma com a legislação pré-existente na UE, qual a sua base jurídica

Imposto Mínimo Global e Tributação das Empresas Multinacionais: Análise da Proposta da União Europeia

e os princípios que a mesma estabelece. Apresenta-se ainda de forma pormenorizada a estrutura da Diretiva e o enquadramento específico da mesma. No capítulo quatro, referente às Regras GloBE, apresentam-se as principais regras, como a Regra de Inclusão de Rendimentos (RIR), a Regra dos Pagamentos Subtributados (RPS) e ainda a Regra de Sujeição a Tributação (RST), de forma normativa e através de alguns exemplos práticos. Numa última fase, analisa-se qual o impacto e respetiva eficiência da implementação deste imposto, bem como as dificuldades de aplicação do mesmo.

1 PERSPETIVA HISTÓRICA DA TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UNIÃO EUROPEIA

Atualmente, existe uma preocupante necessidade de estabelecer neutralidade e harmonização fiscal na União Europeia (UE) de modo a combater a evasão fiscal, contudo os seus estados-membros, providos apenas da utilização de políticas orçamentais e fiscais, encontram-se receosos, não só pela possível perda de receita fiscal, bem como pela extinção de autonomia e redução de soberania. Neste sentido, considerando as diferentes jurisdições, objetivos e motivações económicas dos diferentes países da UE, importa entender a origem da procura de uma harmonização fiscal das empresas, bem como a sua evolução ao longo do tempo.

A noção de harmonização fiscal surge em 1962, através do Relatório de *Neumark*, com a adoção de medidas que permitissem condições de tributação idênticas às economias unificadas existentes. Este recomenda a criação de um sistema integrado de informação e de um tribunal específico para questões de natureza fiscal, para além das recomendações relativas à harmonização das retenções na fonte sobre dividendos e juros e ainda sobre imposto sobre o rendimento das sociedades.

Posteriormente, com foco na tributação dos rendimentos de capitais no seio da UE, o Relatório de *Segré*, identifica adversidades na criação de uma harmonização, como, a dupla tributação internacional, bases heterogéneas de tributação, problemas nas taxas de imposto e ainda o tratamento diferenciado para com os não residentes.

Em 1969 cria-se, como consequência do programa de harmonização fiscal da comissão de 1967, um regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e respetivas afiliadas residentes em Estados-Membros (EM) diferentes. Este é apenas aprovado em 1990, bem como um regime específico para fusões, cisões e entrada de ativos para sociedades de diferentes estados-membros.

No ano de 1970, surge o Relatório *Van den Tempel*, com a sugestão de um sistema de tributação de sociedades denominado sistema holandês. Este sugere uma tributação autónoma do lucro obtido pelas sociedades e ainda a distribuição de rendimentos pelos

sócios/acionistas. A sua simplicidade e neutralidade resultaram num grande impacto que desencadeou num ponto de partida para um sistema harmonizado de tributação.

Note-se que, ainda que com algumas tentativas de harmonização, como por exemplo, a proposta efetuada pelo parlamento europeu que consiste em atribuir uma taxa que varia entre 45% e 55%, como taxa única de tributação para as sociedades, há perceção que é impossível alcançar uma harmonização completa sem que haja uma harmonização da base.

O Relatório *Burke*, surge em 1980 com grande relevância na compreensão de quão prejudicial é para a tributação das sociedades adotarem uma postura de competitividade fiscal. Consequentemente há necessidade de harmonização da tributação de juros e dividendos. Também este relatório coloca em questão a distorção provocada pelos incentivos fiscais na base tributável e apresenta como solução a conformidade em relação a valorização de ativos fixos, amortizações, variações patrimoniais e ainda reporte de prejuízos.

A aprovação de diretivas acerca do regime fiscal aplicável a sociedades mães e respetivas subsidiárias residentes em estados-membros diferentes, acerca de fusões, cisões e entrada de ativos, bem como eliminação da dupla tributação e ainda reporte de prejuízos entre empresas, estabelece-se em 1985 com a maioria de assinaturas por parte dos países da comunidade europeia no Tratado de *Schengen*.

Apesar da tentativa de harmonização ao longo dos anos, focada nas taxas nominais e nas bases de tributação através de relatórios e diretivas, na década de 90, conclui-se que estas propostas são excessivamente ambiciosas e consequentemente o foco passa a ser relativo ao princípio da subsidiariedade.

No início da década de 90, o Conselho Europeu aprovou diretivas relativas ao regime fiscal comum aplicável às fusões, cisões, entradas de ativos e permutas de ações entre sociedades de estados-membros diferentes, acerca do regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas em estados-membros diferentes e ainda acerca da eliminação da dupla tributação mais concretamente nos casos de correção de lucros nas empresas associadas. Estas diretivas surgem no sentido de responder a questões relativas

à tributação direta das sociedades, nomeadamente quais as causas das alterações no mercado interno como consequência das diferentes tributações entre diversos estados-membros.

Com o objetivo de combater as distorções entre os investimentos intracomunitários, ainda que adiante se conclua que a discriminação entre os diversos estados-membros prevalece como consequência dos diversos sistemas fiscais, surge em 1992 o Relatório *Ruding*.

Este procura eliminar a concorrência fiscal prejudicial e incentivar a transparência fiscal (tendo em conta as estratégias dos estados-membros como a aplicação de benefícios fiscais de modo a atrair investimentos) através da determinação de uma taxa legal mínima e da possibilidade de existência de uma base tributável mínima de imposto sobre o rendimento das sociedades, por outras palavras:

Em especial, este estudo, de modo muito realista, expõe soluções opcionais, graduais no tempo e, principalmente, com uma ordem política diferente. Além disso, assim como no passado, a escolha recai no favorecimento às operações internacionais, no aumento da competitividade do sistema fiscal europeu, tornando-o transparente e harmonizado e, inevitavelmente, favorecendo os grupos multinacionais. (Sacchetto & Fernandes, 2005, p. 87)

Em 1996, os pagamentos transfronteiriços de juros, a tributação de estabelecimentos estáveis, a adoção de convenções para a eliminação da dupla tributação e a eliminação da concorrência fiscal prejudicial, são algumas das observações essenciais. Também neste ano, fruto do Relatório *Monti*, surge um “código de conduta” com o intuito de eliminar a concorrência entre estados-membros relativamente à localização das atividades empresariais. Posteriormente é aprovado um compromisso político entre estes que impede a adoção de taxas de tributação baixas que cativam o investimento e que contribuem para a concorrência fiscal prejudicial.

No final da mencionada década, o foco é a transparência entre estados-membros e neste sentido emerge um sistema de intercâmbio de informações e avaliação das medidas fiscais entre os mesmos.

Em 2001, surge o Relatório dos Serviços da Comissão relativo à “Fiscalidade das empresas no seio do mercado interno”, com foco nas políticas fiscais de tributação direta das sociedades na União Europeia. Alguns dos argumentos que servem de motivação para a criação deste relatório são:

As necessidades, de um combate efetivo à concorrência fiscal prejudicial, de estimular o crescimento económico e melhorar a competitividade da Comunidade a nível internacional, de obstar que os Estados-Membros perdessem excessivamente receitas fiscais e que orientassem a fiscalidade no sentido de não sobrecarregarem tanto os rendimentos do trabalho, e ainda de identificar obstáculos fiscais que travam as atividades económicas transfronteiras dentro do mercado interno. (Silva, 2013, pp. 78-79)

Note-se que, para além dos motivos citados, através dos conceitos de taxa nominal de tributação e de base de tributação, este relatório procura responder às variadas discrepâncias nos níveis de tributação efetiva das empresas nos diferentes estados-membros.

Este relatório, com vista à coordenação fiscal das empresas, procura cumprir os objetivos gerais da política fiscal na UE (como a livre circulação das pessoas, bens, capitais e prestação de serviços), de modo a compensar possíveis perdas fiscais resultantes da eliminação coordenada de entraves fiscais, através de esforços para reduzir as taxas nominais e alargamento das bases tributáveis.

De forma sucinta, este dá ênfase aos benefícios da aplicação de uma base tributária consolidada nas empresas multinacionais (daqui em diante EMNs) europeias por meio de um sistema de repartição de fórmula, certifica a concorrência dos estados-membros nas taxas de imposto corporativo e assume um maior empenho político na reforma fiscal das

sociedades. Apresenta ainda vantagens como, a redução dos custos de conformidade fiscal (uma vez que elimina a necessidade de EMNs lidarem com os diversos sistemas nacionais de tributação das empresas da União Europeia), a redução dos custos de conformidade das empresas e os custos de administração tributária para os governos (através da eliminação da necessidade de identificar os preços de transferência corretos nas transações entre entidades europeias relacionadas dentro do mesmo grupo multinacional), uma maior neutralidade fiscal entre empresas nacionais e EMNs (consequência da compensação de perdas num estado-membro da UE com os lucros obtidos noutra estado-membro) e ainda a eliminação de obstáculos fiscais não intencionais às fusões e aquisições transfronteiriças (consequência da insuficiente coordenação das regras fiscais relativas às mais-valias dos estados-membros).

Atente-se que, no decorrer dos anos seguintes da primeira década de 2000, como consequência do estudo efetuado no relatório anteriormente mencionado, surgem propostas com o objetivo de simplificar e convergir os sistemas dos diversos estados-membros, tais como, a tributação segundo o estado de residência (tributação de acordo com as regras fiscais do país de residência da empresa-mãe) e a tributação segundo a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (base comum para a determinação da matéria coletável consolidada dos grupos de sociedades). A diferença entre estas, é que na tributação segundo o estado de residência, a base tributária difere em toda a UE e depende da residência da empresa-mãe, enquanto na tributação segundo a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, existe uma única base tributária que se aplica a todos os estados-membros participantes para entidades com operações transfronteiriças, ainda que em ambas as tributações, cada estado-membro aplica a sua própria taxa de imposto, como refere Bovenberg *et al.* (2003) (tradução nossa).

Posteriormente, surgem também propostas de aplicação de um sistema fiscal único europeu (harmonização das regras de cada estado-membro da tributação das sociedades através da criação de uma base tributável e um sistema fiscal europeu único como substituição dos existentes) e mais tarde um acordo global único (implementação de um imposto único europeu que incide sobre os lucros das sociedades e que perspectiva receita

total ou parcial da União Europeia), tal como abordado em seguida mais pormenorizadamente.

1.1 Tributação Segundo o Estado de Residência

A Tributação Segundo o Estado de Residência (TSER), surge inicialmente segundo a perspetiva de que “as atividades estrangeiras das pequenas e médias empresas podem, em certas condições, apenas ser tributadas no Estado-membro de residência da empresa. Isto representaria uma importante simplificação administrativa para as empresas envolvidas.”, conforme a comunicação COM (2005) 702 final, p. 9, (tradução nossa).

Não obstante, apenas em 2001 é divulgado o conceito, pela comissão através da Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, tendo sido aprofundado posteriormente.

É criado anos mais tarde, um projeto-piloto relativo à TSER que poderia estabelecer soluções para as atividades transfronteiras, mais concretamente direcionadas a Pequenas e Médias Empresas (PMEs), de modo a ser testada inicialmente de forma voluntária e eventualmente ser alargada a toda a União Europeia.

O conceito em si é entendido como um reconhecimento voluntário das regras da matéria fiscal. Deste modo os lucros de um grupo de empresas que operem em mais de um estado-membro são calculados de acordo com um único regime fiscal, mais concretamente segundo o regime fiscal do estado de residência da sociedade-mãe ou da sede social do grupo. Sob outra perspetiva, seria possível às empresas que tivessem em vista criar uma afiliada ou um estabelecimento estável (EE)¹ em outro estado-membro, admitir as regras fiscais que lhe fossem mais familiares, de modo a gerar receitas através do imposto sobre

¹ O conceito de Estabelecimento Estável é considerado como, de acordo com o artigo n.º 5 da (Lei n.º 2/2014, 2023), Código de Imposto sobre as Pessoas Coletivas (CIRC), “(...) qualquer instalação fixa através do qual seja exercida uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola.”. Um Estabelecimento Estável é ainda considerado como uma instalação fixa através da qual a empresa exerce toda ou parte da sua atividade, associada à existência de uma instalação, à fixidez dessa mesma instalação e ao exercício da atividade da empresa através dessa instalação. Note-se que, atualmente com o crescente aumento da globalização e digitalização económica, cada vez mais, este conceito está associado ao conceito de não residente, ou seja, a tributação de rendimentos é sujeita ao estado da fonte e não ao estado de residência.

as sociedades, ou seja, “cada Estado-Membro participante continuaria a tributar a sua parte dos lucros decorrentes das atividades do grupo nesse Estado, aplicando a sua própria taxa do imposto sobre as sociedades.”, conforme a Comunicação COM (2005) 702 final, p. 9, (tradução nossa).

Isto é, as sociedades-mãe têm o poder de calcular os lucros tributáveis das suas afiliadas e EE de acordo com as regras fiscais aplicáveis no seu estado de residência, independentemente dos regimes fiscais dos estados-membros onde essas filiais e EE operam. Uma vez apurada a matéria coletável, cada estado-membro aplicar-lhe-ia a sua própria taxa de tributação nacional e coletaria o imposto daí decorrente.

Considera-se a tributação de acordo com as regras do Estado de Residência uma resolução de alguns problemas fiscais que operam maioritariamente nas PMEs, como por exemplo, o alargamento da atividade das mesmas a outros países, os custos de conformidade, a dedução de perdas transfronteiras, preços de transferência e ainda fenómenos de dupla tributação. Contudo, é também considerada como sendo uma tributação não segura no sentido em que não é a abordagem mais eficiente e adequada no mercado interno fiscal.

Atente-se que, este projeto-piloto exige a necessidade de haver um acordo entre estados-membros, bem como um grau de semelhança entre os sistemas fiscais dos mesmos para que a receita fiscal de cada um não seja afetada. Também com o intuito de obter vantagens económicas gerais para a União Europeia, uma nova convenção multilateral, acordos bilaterais ou multilaterais, podem ser aplicados de forma paralela aos sistemas de tributação nacionais já existente de forma opcional com o objetivo de complementar temporariamente as disposições dos tratados ou das convenções bilaterais ou multilaterais em matéria de dupla tributação, como referido na Comunicação COM (2005) 702 final, (tradução nossa).

A principal vantagem da TSER é a sua simplicidade, no sentido em que não existe necessidade de executar e impor um sistema fiscal novo, nem harmonizar sistemas nacionais existentes de diversos estados-membros. Consequentemente a preocupação relativa a administrações fiscais e a entidades económicas é irrelevante, bem como os problemas mencionados anteriormente relativos às PMEs.

Contudo existem algumas desvantagens relativas a este sistema de tributação, como por exemplo, apenas se aplica a estados-membros com sistemas fiscais idênticos (o que reduz o universo de aplicação do mesmo), proporciona situações tributárias divergentes no seio da UE (que afastam a idealização de mercado único fiscalmente harmonizado), e ainda a frequência de alterações na concorrência fiscal prejudicial dentro dos próprios estados-membros (maioritariamente por ser regime alternativo e não obrigatório). Note-se que, as reorganizações fronteiriças e a eliminação da dupla tributação são ainda problemas que subsistem e que poderiam ser potenciados pela aplicação deste sistema de tributação.

Em suma e como destacado na Comunicação COM (2005) 702 final, a Comissão considera este método de tributação um meio realista e eficaz na luta contra os problemas fiscais das PME's no mercado interno, principalmente no que respeita aos elevados custos de conformidade, contudo não proporciona uma solução fiscal a longo prazo para o mercado interno (tradução nossa).

1.2 Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades

O projeto acerca da Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades, de agora em diante MCCCIS, surge inicialmente de forma mediática em 2001 através da comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social COM (2001) 582 final, de 23 de outubro, como uma solução para os problemas da tributação direta das empresas na UE a longo prazo e como complemento aos sistemas nacionais.

No entanto, somente a 16 de março de 2011, a comissão apresenta uma proposta de diretiva relativa a uma MCCCIS, com o objetivo de possibilitar um conjunto de regras de tributação no mercado interno, de facilitar as atividades transfronteiras e ainda de promover o comércio e o investimento de modo a que a UE pudesse atuar como um mercado único relativo a impostos sobre as sociedades.

Posteriormente, tendo em conta as dificuldades deste projeto, uma vez que é considerado um projeto demasiado ambicioso e de difícil adoção na sua totalidade, especialmente no que concerne à consolidação fiscal, a comissão apresenta em 2015, uma abordagem passo

a passo, no sentido em que, inicialmente deveria ser acordado um conjunto de regras obrigatórias para a matéria coletável comum e só depois para a MCCCIS. Conforme o disposto na comunicação:

Enquanto, no âmbito das regras relativas à matéria coletável comum, as sociedades podem continuar a aplicar, por uma questão de princípio, as suas regras nacionais para gerir as suas obrigações fiscais, a MCCCIS exigiria um quadro administrativo especial para ter em conta as estruturas dos grupos transfronteiras.

(COM (2016) 683 final, p. 3)

Note-se que, o relançamento da proposta para uma MCCCIS, visa incluir regras que abordem algumas das principais ações da iniciativa da Organização para a cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) acerca da *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), deste modo:

Seria de esperar que a MCCCIS incorporasse os elementos anti-elisão fiscal da DAF, mas no âmbito do novo contexto jurídico. Em particular, as normas teriam de fazer parte de um sistema de tributação das sociedades comum na EU e estabelecer regras absolutas, em vez de normas mínimas. (COM (2016) 683 final, p. 4)

Esta proposta é aplicada no âmbito do artigo 115º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e conseqüentemente tem incidência direta no funcionamento do mercado interno. Teve como objetivo facilitar a atividade empresarial, sujeitando os contribuintes a um conjunto único de regras de legislação fiscal, bem como tornar o sistema mais resiliente ao planeamento fiscal agressivo. Note-se que, a este respeito, e ainda que de forma geral a tributação das sociedades seja efetuada a nível nacional, num contexto económico globalizado e com estruturas empresariais mais complexas, a transferência abusiva de lucros é facilitada, permitindo-se uma maior divergência dos sistemas nacionais de tributação das sociedades e proporcionando-se o crescimento do

planeamento fiscal agressivo (tirar partido de um sistema fiscal mais conveniente com o objetivo de reduzir obriga­o­es fiscais). O combate ­as pr­ticas de planeamento fiscal agressivo, a fim de proteger as mat­rias colet­veis nacionais de eros­o e da transfer­ncia de lucros, torna-se mais dif­cil quando as regras nacionais n­o contemplam as atividades transfronteiras. Isto desencadeia em assimetrias e diferen­as entre os regimes nacionais de tributa­o e cria o risco de dupla tributa­o e de dupla n­o tributa­o, afetando conseq­entemente o bom funcionamento do mercado interno.

Deste modo, com vista a uma tributa­o justa e eficaz dos lucros das sociedades, esta proposta assenta essencialmente em dois princ­pios da fiscalidade, a subsidiariedade e a proporcionalidade. Por outras palavras, ela procura estabelecer medidas e regras nos regimes de tributa­o com o objetivo de tornar os mesmos uniformes no mercado interno, procurando aproximar os regimes tribut­rios dos diversos estados-membros para criar um enquadramento fiscal mais justo, atenuando as distor­o­es de mercado e conseq­entemente obtendo mais intensidade em atividades transfronteiras atrav­s de uma a­o­ coletiva. Ou seja, n­o permite aos estados-membros a ado­o individual de medidas que solucionem os seus respetivos problemas. N­o obstante, ela n­o restringe a soberania de cada estado-membro, mais concretamente no montante desejado de receita fiscal para atingir as metas de pol­tica or­amental. ­ permitido que cada um aplique a respetiva taxa de imposto sobre pessoas coletivas. Note-se que, esta proposta apenas difere da proposta de 2011 no sentido em que ­ de caracter volunt­rio e ­ apenas obrigat­ria para grupos de sociedades que detenham uma determinada dimens­o, uma vez que estes s­o mais prop­cios a enveredar por medidas de planeamento fiscal agressivo.

Como referido anteriormente, a MCCCIS visa assegurar a soberania de cada estado-membro, ou seja, n­o pretende uma harmoniza­o das taxas de imposto sobre pessoas coletivas e permite que estes mantenham as suas pr­oprias normas nacionais relativamente ­ mat­ria de contabilidade financeira. Deste modo, esta apenas surge com um conjunto de regras comuns para o c­culo da mat­ria colet­vel para sociedades que tenham resid­ncia fiscal na Uni­o Europeia, sendo que a mat­ria colet­vel consolidada deve ser repartida. A reparti­o assenta sobre a afeta­o do rendimento onde o mesmo ­ gerado e deve ser efetuada atrav­s de uma f­rmula baseada em tr­s fatores de igual pondera­o,

ativos, mão de obra e vendas. Uma vez que estes se encontram relacionados ao local onde são obtidos os lucros, existe uma menor tendência à prática de planeamento fiscal agressivo através destes fatores, contrariamente aos métodos generalizados de determinação dos preços de transferência para a afetação de lucro, como é referido na comunicação COM (2016) 683 final.

Ainda que a MCCCIS seja de carácter voluntário, os grupos de sociedades que optem por esta, são obrigados a aplicar um conjunto único de regras para o cálculo da matéria coletável em toda a UE e ficam ainda sujeitos a uma única administração fiscal (“balcão único”).

A MCCCIS apresenta diversas vantagens no sentido em que permite às empresas tratar a União como um mercado único para efeitos da tributação das sociedades, facilita a atividade transfronteira das sociedades residentes na União e promove o objetivo de aumentar a competitividade relativa a investimentos internacionais, tal como refere a comunicação COM (2016) 683 final. Neste sentido, consideram-se como vantagens, o aumento da equidade nos regimes fiscais que de certa forma remete ao principal objetivo de harmonização da tributação direta (ainda que apenas relacionada com a matéria coletável), eliminação do incentivo ao planeamento fiscal agressivo na União Europeia, a facilidade de assegurar o pagamento da quota-parte da carga tributária por parte das sociedades, a eliminação de obstáculos fiscais transfronteiriços, a redução das distorções relativas a decisões de financiamento das sociedades, o reforço nos incentivos fiscais em matérias de I&D, o aumento do investimento e do emprego, a diminuição de custos de conformidade, a diminuição com custos de criação de uma filial e ainda uma maior facilidade e possibilidade de deslocação de sociedades para o estrangeiro.

De forma geral, esta proposta permite que as empresas obtenham uma significativa diminuição dos custos de cumprimento fiscal e apenas apresentem uma declaração fiscal de rendimentos, uma vez que estas passam a cumprir apenas uma obrigação fiscal (conduzindo a uma redução dos preços de transferência), conferindo como interlocutor uma única administração fiscal e por isso descartando a necessidade de interferir com as regras nacionais de cada estado-membro. Atente-se ainda que, a problemática relativa à dedução de prejuízos (impossibilidade de deduzir prejuízos fiscais pelas empresas-mãe

residentes relativamente às suas filiais com sede noutra estado-membro) não é notória na aplicação deste sistema de tributação considerando que o cálculo da matéria coletável a nível global na UE assegura a consolidação de lucros e de perdas. Também relativamente à Dupla Tributação Internacional (DTI) existe possibilidade de reduzir obstáculos, apesar desta ser tratada segundo convenções bilaterais de modelos impostos pela OCDE. No caso de adoção deste sistema de tributação, estes acordos são submetidos a regras do sistema comum de tributação, ou seja, os grupos de sociedades que efetuam transições entre eles não estão sujeitos a retenção na fonte o que leva a uma eliminação de algumas situações de dupla tributação.

Contudo esta proposta apresenta também algumas desvantagens. Esta é considerada como uma mudança demasiado radical, no sentido em que existe uma incerteza relativa ao impacto da mesma nas receitas fiscais dos estados-membros. Também o facto de esta atuar no âmbito da matéria coletável e não na taxa efetiva de tributação potencializa uma competitividade fiscal prejudicial, uma vez que as taxas são as principais responsáveis pela disparidade da pressão fiscal entre os países. Pode ser ainda considerado como desvantagem a adoção facultativa deste sistema no sentido em que, proporcionando uma certa arbitrariedade de decisão aos agentes económicos, não acautela devidamente o combate a sistemas fiscais paralelos, que por si só acarretam um potencial aumento de evasão e fraude fiscal.

1.3 Sistema Fiscal Único Europeu

O Sistema Fiscal Único Europeu visaria a obtenção de um elevado nível de harmonização através de um sistema de tributação de plena integração dos estado-membros, ou seja, este sistema apresentaria carácter obrigatório nas jurisdições de cada estado-membro implicando o abandono dos próprios sistemas nacionais vigentes em cada estado-membro.

Deste modo, este sistema não pode apenas ser considerado como uma forte proposta de harmonização, mas sim como um processo de integração por parte dos estado-membros que conduz a uma aproximação dos sistemas fiscais nacionais europeus e consequentemente pode ser entendido como um modelo que defende uma europa federal.

Este apresenta várias dificuldades, como a eliminação da dupla tributação, a problemática dos preços de transferência, as reorganizações transfronteiras e ainda os custos de cumprimento das obrigações fiscais. Contudo estas disfunções deixam de ser consideradas como problemas da relação entre estados-membros e são agora entendidas como problemas da UE num todo.

A aplicação deste sistema alcança o anseio teleológico de mercado único (compreendido como um único e imenso país) e confere a eliminação de grandes distorções fiscais no âmbito da atividade económica desenvolvida no mercado interno de forma objetiva na medida em que o próprio conceito de harmonização é suplantado pelo de normalização, como refere Silva (2013). Contudo, a própria implementação deste sistema apresenta obstáculos na consecução deste projeto, uma vez que os estados-membros não demonstram interesse e disponibilidade para abdicar da própria autonomia e soberania nacional.

1.4 Progressão até um Acordo Global Único

O Acordo Global Único surge através da ideia de impor a todas as sociedades, com um nível elevado de atividades multinacionais, um imposto sobre o lucro das mesmas de forma a que as receitas deste imposto revertam diretamente para a UE, ainda que no caso de ocorrência de excedentes, estes possam ser repartidos através de uma fórmula agregada pelos estados-membros.

Não obstante a um sistema de tributação com o objetivo de eliminar os obstáculos referidos anteriormente, este é considerado como um mecanismo fiscal geral que visa a criação de uma Europa Federal, obrigando consequentemente os estados-membros a abdicar e abandonar a sua soberania, por outras palavras:

Esta abordagem integrante do Relatório dos Serviços da Comissão SEC (2001), 168 final, sugere um novo código único de imposto sobre as sociedades e na sua forma mais pura seria administrado por uma nova autoridade única com uma taxa de imposto europeu única. (Silva, 2013, p. 108)

Imposto Mínimo Global e Tributação das Empresas Multinacionais: Análise da Proposta da União Europeia

Este apresenta como principais objetivos, a diminuição do planeamento fiscal agressivo, a eliminação da evasão² e da fraude fiscal, bem como dos paraísos fiscais e da concorrência fiscal prejudicial, para além dos obstáculos apresentados anteriormente, também a transferência de lucros e a erosão de bases de tributação dos estados-membros são obstáculos a eliminar, de modo a que as EMNs paguem os impostos onde os lucros são gerados e possa existir uma tributação mais justa e equilibrada.

Como referido anteriormente, com o objetivo de eliminar a evasão fiscal e alcançar um sistema fiscal internacional justo e transparente, a OCDE inicia o projeto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), contudo este apresenta alguns entraves no sentido em que é previsível a dificuldade de alcance de consenso político relativo à tributação, uma vez que a soberania dos estados-membros ainda confere uma grande relevância por parte dos mesmos. Em contrapartida, o grupo G20³ propõe um novo paradigma na luta contra a evasão fiscal e avança em busca de um Acordo Fiscal Global (*Global Tax Deal*).

Deste modo, em 2012, a OCDE propõe ao G20 trabalhar no projeto BEPS de modo a eliminar os obstáculos referidos anteriormente. Este propõe medidas sobre os “*three Ts*” (comércio, transparência e tributação), como criar regras para a eliminação da dupla tributação, fixar as regras existentes de tributação internacional e aumentar a transparência. Para este efeito, as administrações tributárias têm acesso a informação relativa ao local de pagamentos dos impostos por parte dos sujeitos passivos através do mecanismo relatório país a país (*country-by-country reporting*).

Atente-se que, este projeto que procura o objetivo de limitar o risco de evasão fiscal é lançado em 2015, onde cerca de 128 países participam. A sua implementação deu-se através da criação de um fórum de seu nome Quadro Inclusivo (*Inclusive Framework*).

² Note-se que, existe diferença entre o conceito de evasão e elisão fiscal. O conceito de evasão fiscal é compreendido como um incumprimento de natureza substantiva que ocorre na tributação efetiva relativa ao imposto que o sujeito deve pagar e ao que efetivamente paga. Este pode ser compreendido ainda como evasão fiscal lícita (os contribuintes tiram proveito de lacunas na lei para próprio benefício, como por exemplo práticas de contabilidade mais favoráveis que conduzem à fuga de aplicação de sanções) e ainda evasão fiscal ilícita (violação da lei através de atos praticados que se traduzem em consequências negativas para o desenvolvimento económico). Relativamente ao conceito de elisão fiscal este é considerado como um mecanismo de fuga do imposto aquando da interpretação da lei, ou seja, é relativa a omissões por parte do sujeito de modo a obter uma vantagem fiscal, tal como refere Pires (2018).

³ O G20 é um grupo formado por ministros das Finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a UE. Este desenvolve inúmeros projetos da OCDE e foi criado em 1999 após sucessivas crises financeiras.

Atualmente, existem acordos em vigor que permitem às administrações fiscais tomar o conhecimento relativo ao local de residência da entidade, aos ativos, aos lucros, ao local de pagamento de impostos, bem como ao local de obtenção de lucros, de modo a garantir igualdade nas regras estabelecidas entre estados-membros.

De forma geral, ainda que o Acordo Global Único tenha surgido inicialmente como solução para desafios da tributação da economia digital, este procura especialmente combater problemas relativos à tributação internacional causados pela globalização, ou seja, pretende reformular globalmente as regras fiscais internacionais.

Ele promete solucionar de entre os obstáculos mencionados anteriormente: a tributação de lucros de uma entidade estrangeira obtidos num estado-membro, ou em vários estados-membros, se o último apresentar presença física ou estabelecimento estável; a exclusão de tributação sobre a receita estrangeira aquando da tributação sobre a receita de negócios internos das EMNs (existe a suposição que os lucros das entidades estrangeiras sejam tributados onde são gerados); a problemática do crescente surgimento dos intangíveis nas organizações, e ainda a transferência de lucros para estados-membros onde a taxa de tributação é reduzida, no sentido de promover a fuga à tributação como forma de atrair investimento estrangeiro direto.

O Acordo Fiscal Global surge como resolução para estes problemas e baseia-se em dois pilares. O Pilar 1 propõe uma nova forma de distribuição parcial dos direitos fiscais relativa às jurisdições de mercado e o Pilar 2 propõe a uma tributação mínima efetiva para as EMNs. Ambos, ainda que diferenciadamente, visam resolver problemas relativos à crescente globalização e digitalização da economia, como será mencionado adiante.

2 PROPÓSITOS DA TRIBUTAÇÃO GLOBAL DAS MULTINACIONAIS

A harmonização fiscal em matéria de tributação direta entre os estados-membros pode ser, de certo modo, entendida na frase:

A disciplina de alguns aspetos avulsos da tributação direta das empresas baseada no artigo n.º 114 do Tratado da União Europeia (TUE) e é concretizada no regime

fiscal comum aplicável às fusões, cisões, entradas de ativos e permuta de ações entre sociedades de diferentes Estados membros, no regime fiscal comum aplicável às sociedades mãe e sociedades afiliadas de diferentes Estados membros e na eliminação da dupla tributação em caso de correção de lucros de empresas associadas. (Nabais, 2021, p. 180)

Por outras palavras, os estados-membros devem procurar uma igualdade de tratamento entre os mesmos de modo a alcançar uma harmonização fiscal e eliminar problemas atuais crescentes como a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo que conduz a uma maior concorrência fiscal prejudicial e conseqüentemente prejudica uma correta aplicação da política fiscal num mercado que se pretende único.

Esta problemática, apanágio sobretudo das empresas multinacionais, tem suscitado na OCDE uma preocupação latente e que a levou em 2021 a apresentar uma proposta relativa a uma redistribuição parcial das receitas fiscais para as jurisdições de mercado e uma tributação mínima efetiva para as mesmas.

Esta proposta apresenta como base jurídica o artigo n.º 115 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que constitui as iniciativas legislativas no domínio da fiscalidade interna, ou seja, está relacionada com a aproximação das legislações nacionais que afetam diretamente o funcionamento do mercado interno com vista à correção das incoerências existentes no funcionamento do mesmo.

Deste modo, é relevante entender os conceitos, bem como as vantagens de uma harmonização fiscal, compreender os conceitos de fraude, evasão e planeamento fiscal, bem como entender quais os objetivos do combate à concorrência fiscal prejudicial, tendo sempre presente quais os princípios fiscais internacionais que regem as multinacionais e quais os princípios fiscais que esta proposta da OCDE enfatiza.

2.1 Princípios da Fiscalidade Internacional

Para além dos demais princípios de fiscalidade, com foco na harmonização fiscal e globalização fiscal, os Princípios da Fiscalidade Internacional assumem a devida

relevância como conduta de valores essenciais e orientações do direito tributário internacional, bem como na compreensão das normas de cada situação tributária nacional dos devidos estados-membros.

Tal como refere Pires (2018), consideram-se como princípios estruturantes do Direito Internacional Fiscal, o princípio personalista, o princípio da territorialidade pessoal e o princípio da territorialidade real, sendo que relativamente ao reconhecimento/distribuição das competências tributárias, estes guiam-se pela nacionalidade (Princípio Personalista, representado pela nacionalidade, confere que o poder de tributação do total dos rendimentos obtidos ou do património existente é realizado pelo estado da nacionalidade, independentemente da residência de onde foram obtidos os rendimentos) ou residência do contribuinte (Princípio de territorialidade pessoal, onde o estado com poder para tributar é o estado da residência do contribuinte. Ou seja, a tributação ocorre em função do sujeito passivo e não em função do rendimento ou do património, nem em função do local de ocorrência de formação desse mesmo rendimento ou localização do património) ou ainda pela fonte do rendimento (Princípio da territorialidade real, onde o poder de tributação é reconhecido ao estado onde os rendimentos tiveram origem ou onde os bens estão situados, descartando qualquer relação entre tributação e contribuinte relativa à nacionalidade ou residência). Menciona ainda que a distribuição do poder tributário dos estados-membros é feita entre a residência e a fonte.

Para além dos mencionados princípios, são considerados ainda como princípios fundamentais a neutralidade fiscal e a equidade fiscal que promovem uma não discriminação. Por outras palavras, o princípio da neutralidade fiscal confere uma não influência nas opções dos particulares, ou seja, existe de acordo com este princípio, uma preocupação relativa à abertura dos mercados e das escolhas dos particulares, tendo em consideração valores reais de produtividade e retorno do investimento tendo em consideração a racionalidade económica do sistema fiscal tradicional.

Relativamente ao princípio da equidade fiscal que assegura a não discriminação, este assume como necessidade básica para a interação e coerência internacional, “o tratamento justo e adequado entre aqueles que estão em situações comparáveis e o tratamento desigual dos desiguais na medida dessa desigualdade”, conforme citado por (Pires, 2018,

p. 54), deste modo, o princípio da não discriminação assume a sua devida importância, uma vez que este permite a livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais.

No estudo concreto da proposta da diretiva do Conselho Europeu sobre a garantia de um nível mínimo global de tributação para grupos multinacionais na UE, importa ainda compreender quais os princípios que esta assegura para além dos princípios anteriormente mencionados.

De acordo com a comunicação COM (2021) 823 final, esta proposta assume ainda os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, consagrados no artigo n.º 5 do TUE⁴. Esta proposta visa introduzir uma tributação mínima efetiva nos lucros de multinacionais que operam dentro e fora do mercado interno, deste modo, rege-se pelo princípio da subsidiariedade, no sentido em que estabelece um quadro comum para a implementação das regras modelo da OCDE nas leis nacionais dos estados-membros, de modo a garantir a coordenação e o ajustamento relativo aos requisitos da OCDE. Por outras palavras, esta procura estabelecer uma uniformização das regras e um nível comum de proteção do mercado interno de modo a maximizar o impacto positivo deste método de tributação nas empresas, bem como evitar disparidades no funcionamento das regras causando como consequência uma maior concorrência fiscal prejudicial entre os estados-membros.

Esta respeita ainda o princípio da proporcionalidade, uma vez que as regras modelo da OCDE, apenas são impostas a empresas multinacionais com um volume de negócios de pelo menos 750 milhões de euros tendo com base as demonstrações financeiras consolidadas e prevê que a Regra de Inclusão de Rendimentos (RIR), (*Income Inclusion Rule*), relativa a grupos domésticos de grande escala que envolva um número limitado de contribuintes e seja limitado de forma mínima essencial de modo a garantir compatibilidade com a legislação da UE das regras diretivas.

⁴ De acordo com o artigo n.º 5 do TUE, o princípio da subsidiariedade deve atuar como uma intervenção por parte da UE na medida em que os objetivos da ação em consideração não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros. O princípio da proporcionalidade relativo ao conteúdo e à forma da ação da UE, refere-se ao objetivo de não exceder o necessário para alcançar os objetivos dos tratados.

2.2 Harmonização Fiscal

De forma geral a harmonização é entendida como uma garantia de repartição de poderes entre os estados-membros de modo a fortalecer a relação entre si e racionalizar os sistemas fiscais, maximizando a eficácia e equidade tributária no seio da UE através da competitividade e produtividade, dinamizando o mercado interno e eliminando a evasão fiscal, bem como a concorrência fiscal prejudicial.

A problemática da harmonização surge associada paralelamente à tributação direta por parte dos estados-membros (únicos detentores para determinar a base e a taxa tributária), ainda que estes tenham que agir em conformidade com os direitos estabelecidos na UE, ou seja, devem agir de acordo com o princípio da não discriminação e devem respeitar as liberdades económicas consignadas no TFUE, entre as quais, a livre circulação de mercadorias, a livre circulação de trabalhadores, a liberdades de estabelecimento, a liberdade de prestação de serviços e a livre circulação de capital.

Note-se que, como referido anteriormente, o direito fiscal europeu interestadual é respeitante à harmonização fiscal entre os estados-membros, e relativamente à tributação direta das empresas, é baseado no artigo n.º 114 do TUE.

A definição de harmonização em sentido estrito é, de acordo com Nabais (2021), a erradicação das disparidades existentes entre as legislações nacionais de modo a chegar a soluções idênticas, sem limitar, contudo, o exercício da competência legislativa nacional. Refere ainda que a harmonização fiscal representa a solução racional do compromisso entre a necessidade de eliminar as disparidades fiscais existentes entre os estados-membros e a salvaguarda da autonomia destes em sede da sua competência legislativa ou jurisdicional.

O conceito de harmonização pode ser igualmente entendido como “aproximação” e deve ser distinguido dos conceitos de coexistência, coordenação e uniformização, uma vez que este procura eliminar as colisões existentes através da introdução de alterações nos dispositivos existentes, aproximando disposições em âmbitos considerados importantes, atendendo à substância, à tributação efetiva e não à nominal ou legal, de acordo com Pires (2018).

Confere como principais objetivos, a neutralidade (livre circulação dos fatores de produção), a eliminação de discriminações ou distorções de modo a maximizar recursos económicos, o combate a práticas fiscais prejudiciais e ainda a eliminação da evasão e da concorrência fiscal prejudicial com vista num mercado único.

Para além das possíveis vantagens, consequentes dos seus principais objetivos, esta apresenta diversos obstáculos, apesar das suas inúmeras propostas para a sua concretização. Os principais obstáculos associados à harmonização são, a condição exigida da possibilidade de as regras de harmonização prevalecerem sobre regras internas, ou seja, as regras de harmonização prevalecem sobre as regras impostas em cada estado-membro, conferindo limitação na soberania dos mesmos e limitação na formulação de políticas económicas e sociais, ou seja:

Os estados, que que abriam mão da sua política monetária e cambial, se refugiam na soberania fiscal que lhes resta, mantendo a regra da unanimidade na adoção de medidas fiscais, e sendo muito cautelosos, na aceitação de novas áreas de harmonização fiscal ou de aprofundamento das áreas já existentes. (Nabais, 2021, p. 184).

Também surge como entrave, a questão relativa ao quão conveniente ou não, esta poderá ser para os diversos estados-membros, no sentido em que poderá ser conveniente e favorável para países com um grau de desenvolvimento relevante e não favorável a países com menor grau de desenvolvimento e vice-versa. Para além dos referidos obstáculos, também as eventuais perdas de receitas fiscais e a possível dificuldade de adaptação por parte da administração e do contribuinte são tidos como entraves à sua plena execução.

De forma pormenorizada acerca do impacto da harmonização nos diversos estados-membros, de acordo com (Sorensen, 2004, p.111), os “efeitos de harmonização do imposto sobre as sociedades serão diferentes conforme o instrumento fiscal utilizado no equilíbrio do orçamento público” (tradução nossa), ou seja, refere que os países que “são forçados a aumentar a sua alíquota efetiva de imposto sofrerão uma queda na produção

como resultado de um menor investimento, mas ao mesmo tempo ganharão receita de impostos” (tradução nossa).

Contudo, apesar dos obstáculos e dos entraves mencionados, podemos constatar que a harmonização conduz a um resultado justo na repartição de poderes tributários e das receitas dos estados-membros, bem como na carga fiscal resultante para os contribuintes.

2.3 Fraude, Evasão e Planeamento Fiscal Internacional

Como referido anteriormente, a livre circulação de pessoas, bens e capitais e ainda a crescente evolução tecnológica, apesar das medidas tomadas de combate e prevenção ao incumprimento fiscal adotadas pelos estados-membros, ainda permitem fraude, evasão e planeamento fiscal por parte dos contribuintes. As principais causas na adoção deste comportamento são:

Económicas, através da liberalização da circulação dos fatores de produção, níveis desajustados de fiscalidade e ainda a limitação de rendimentos por parte do sujeito passivo; Técnicas, relativas à complexidade dos sistemas fiscais e a sua instabilidade legislativa, as divergências na aplicação dos normativos fiscais, o estado de administração, morosidade da justiça, não efetividade do sistema, os custos de cumprimento e a existência de casos de dupla tributação; Políticas, como a injustiça, a discordância quanto ao modo de utilização das receitas do imposto, o abuso de amnistias e ainda um sentimento negativo face às políticas económicas e sociais; Jurídicas, no que concerne a um maior ou menor respeito dos princípios pelo sistema jurídico; Psicológicas, relativas ao sentimento do sujeito passivo não evasor face aos evasores, a maior ou menor indiferença dos moralistas e sociólogos, as subtis distinções dos juristas e ainda o sentimento de que os benefícios da evasão compensam o (fraco) risco de cobertura; Sociais, no que diz respeito aos fatores éticos e culturais, nomeadamente a falta de consciência fiscal,

o sentimento da não censura face à infração fiscal e o evitar o conhecimento de ilícitos de ordem não fiscal. (Pires, 2018, p. 157)

A fraude (*tax evasion*), viola a lei e age contra o que é estabelecido pela mesma, ou seja, age *contra legem*, através da não declaração de rendimento ou da não declaração real de transições por exemplo.

A evasão (*tax avoidance*), é entendida como uma forma de contornar a lei de modo a reduzir ou evitar os deveres tributados do sujeito passivo, ou seja, age *extra legem*. As formas mais comuns de evasão fiscal entre as empresas são os preços de transferência, os paraísos fiscais e *offshores*. Esta é compreendida como:

O cumprimento de uma norma alternativa (norma de cobertura) para atingir o efeito económico da norma que se aplicaria sem mais (norma iludida) mas que se pretende evitar por implicar uma maior tributação (redução total ou parcial) ou aspetos relativos (diferimento do pagamento). (Pires, 2018, p. 150)

Por último, o planeamento fiscal (*tax planning*) pode ser entendido como uma gestão fiscal, engenharia fiscal ou otimização fiscal no sentido em que os contribuintes recorrem ao mesmo para obter maior poupança fiscal como sendo um direito e uma condição necessária para obter segurança jurídica. Este incorre à utilização de permissões ou emissões na lei com o objetivo de minimizar a carga fiscal, sendo que a adoção deste comportamento por parte dos contribuintes é incentivada de certa forma pelos legisladores através de benefícios fiscais ou até mesmo redução de encargos. O planeamento fiscal pode ocorrer de duas formas distintas, induzida pela lei, quando esta aplica benefícios fiscais (promovendo a redução de carga fiscal) e lacunas na lei, onde o contribuinte beneficia das falhas existentes na mesma. Note-se ainda que, do planeamento fiscal surge o planeamento fiscal agressivo que difere do planeamento fiscal legítimo, no sentido em que confere como objetivo, beneficiar e tirar proveito de lacunas existente na lei de modo a evitar incidência de impostos.

Atente-se que, na evasão não é criado o pressuposto da tributação, tal como no planeamento. Neste, caso o pressuposto de tributação seja criado, cria simultaneamente o impeditivo da tributação. Em contrapartida, a fraude ocorre posteriormente ao pressuposto de tributação.

Com o objetivo de reduzir ou até mesmo eliminar a carga fiscal, cresce a internacionalização das empresas, uma vez que existem países em que a carga fiscal é mais reduzida e competitiva. Deste modo, as empresas “deslocam-se” para esses mesmos países em busca de um regime fiscal mais vantajoso e conseqüentemente surge a evasão internacional. Também a livre circulação de pessoas, bens e capitais, bem como as inovações tecnológicas intensificam o aproveitamento das lacunas na lei, ou seja, intensificam a evasão fiscal internacional, diminuindo a carga fiscal ou até mesmo eliminando a mesma, através da sobrevalorização de gastos ou diminuição de rendimentos com o desvio para a jurisdição mais conveniente e favorável.

Na evasão fiscal internacional, destacam-se duas formas de o sujeito passivo beneficiar relativamente à carga fiscal. O *treaty shopping*, onde um contribuinte, ao não beneficiar do tratado, por ser não residente, procura estabelecer conexão com um dos territórios abrangidos de modo a ativar os benefícios decorrentes do tratado. Também o *rule shopping*, permite ao contribuinte beneficiar de um tratado, no sentido em que, mesmo que seja abrangido pelo tratado e por isso obter benefício, cria uma situação através da qualificação de rendimento de forma a ser aplicada outra regra mais favorável do que aquela que seria aplicada. Para além das mencionadas formas de obtenção de benefícios por parte dos contribuintes, existem ainda outros esquemas de evasão, como a manipulação de um elemento de conexão subjetivo, a residência, ou elemento de conexão objetivo e a localização da fonte do rendimento. Deste modo, a evasão fiscal internacional pode ser desenvolvida através da opção por países de baixa ou nula tributação ao invés de países de alta tributação ou através da introdução de um outro país como intermediário.

São notórias as conseqüências deste fenómeno, entre as quais, a diminuição de receita, a violação dos princípios de equidade horizontal e vertical e mutualidade e ainda o aumento da competitividade e concorrência fiscal prejudicial. Para além dos mencionados, este acarreta conseqüências económicas (distorção de concorrência, nível de dívida pública e

apoio a economias marginais), financeiras (perda de receitas e injustiça interestadual) e éticas (injustiça interindividual, modificação da repartição do nível de fiscalidade e injustiça internacional).

Atendendo estas consequências criam-se e implementam-se medidas com o objetivo de diminuir as perdas fiscais e assegurar uma justa tributação, através de cláusulas gerais e específicas de anti-abuso.

2.4 Combate à Concorrência Fiscal Prejudicial

A concorrência fiscal surge como consequência da competitividade fiscal, uma vez que esta, é inevitável num espaço internacional de mercado aberto. Por outras palavras, os estados-membros, procuram estruturas fiscais que apelem ao investimento e confirmam benefícios fiscais, através, por exemplo, da diminuição de taxas de imposto⁵, deste modo, surge paralelamente a concorrência fiscal prejudicial, sendo esta uma das principais preocupações por parte da OCDE.

Segundo Pires (2018), algumas das causas da concorrência fiscal são, uma maior internacionalização, a globalização e mundialização, os avanços tecnológicos, a procura de benefícios por parte dos agentes económicos, a integração das parcelas financeiras globais, a abertura dos mercados, o agrado do público, bem como a atração de fatores de produção por parte dos governos.

Esta pode surgir de pressupostos objetivos ou subjetivos, em diversos aspetos (material, temporal, espacial, quantitativo ou valorativo) e ainda tendo em conta o modo de tributação, ou seja, atendendo à forma de liquidação e cobrança. Note-se que, o contribuinte retira proveito da concorrência fiscal tanto no caso de manipulação da base de tributação, onde há alterações nas regras de contabilidade, nas taxas e nas deduções à coleta, como no caso de apenas serem alteradas as taxas de imposto, conferindo

⁵ Note-se que, a par com a diminuição de imposto surge, no direito internacional fiscal, uma taxa única ou *flat rate*, como solução para a implementação de uma ordem fiscal competitiva, de modo a permitir uma forma simplificada dos sistemas fiscais e conseqüentemente uma diminuição de impostos e um aumento de quantias arrecadadas pelo Estado-membro que adote esta taxa única, atraindo o investimento e aumento do emprego e do capital disponível.

simultaneamente uma diminuição da matéria coletável, o que resulta numa diminuição de imposto e conseqüentemente incentiva o contribuinte a escolher o espaço fiscal em que estes casos sucedem.

Atente-se que esta, pode ser comparável ao planeamento fiscal agressivo, no sentido em que apresenta regimes fiscais mais favoráveis e propícios ao investimento, como paraísos fiscais (*tax havens*) e regimes fiscais preferenciais prejudiciais (*harmful preferential tax regimes*). De forma sucinta, consideram-se paraísos fiscais territórios marcados pela inexistência de impostos (irrelevância de tributação efetiva ou definição da limitação da fonte dos rendimentos sujeitos), pela não tributação de rendimentos do exterior e ainda pela menor exigência dos impostos sobre o rendimento em comparação com o país de origem. Os regimes fiscais preferenciais prejudiciais são adotados por territórios onde as taxas efetivas sobre o rendimento são muito baixas, onde exista falta de transparência na administração, não há adoção dos princípios internacionais dos preços de transferências, ou seja, existe a promoção de regimes com veículos de minimização fiscal. Por outras palavras, a concorrência fiscal, assenta em sistemas fiscais que contrariam princípios de elevada relevância no direito fiscal internacional como, a justiça fiscal, a equidade, a segurança e a capacidade contributiva.

A “concorrência fiscal é a concorrência entre Estados resultante de manutenção das regras fiscais com o objetivo de atraírem bases tributáveis para o Estado ou mantê-las, mas em detrimento de outro Estado”, de acordo com (Pires, 2018, p. 235). Por outras palavras, a concorrência fiscal torna-se prejudicial a partir do momento em que afeta as receitas fiscais de outro estado-membro, apenas com o objetivo de atrair o investimento por parte das empresas, como referido anteriormente.

Surge como consequência desta, a concorrência fiscal agressiva, entendida como “uma prática disfarçada de auxílios do estado”, segundo (Anjos, 2022, p. 95). Deste modo, podemos fazer distinção entre concorrência fiscal justa e concorrência fiscal prejudicial ou agressiva. De acordo com Pires (2018), podemos considerar que passa a existir uma concorrência fiscal prejudicial ou agressiva quando a igualdade ou a proximidade de situações quanto aos outros fatores condicionantes de investimento deixem de ser considerados no passado, no presente e num possível futuro.

De notar que, ao relacionar o nível de competitividade com o nível de tributação de um estado-membro, evidencia-se que países com maior competitividade apresentam uma menor tributação sobre o rendimento das empresas. Também países considerados com maior nível de competitividade apresentam níveis de inflação e corrupção reduzidas, como por exemplo, Holanda, Irlanda e Luxemburgo, como refere Anjos (2022).

No caso de apenas existir concorrência fiscal justa, tributações mais baixas, uma maior eficiência económica e receitas tributárias mais elevadas seriam algumas das vantagens da mesma, caso contrário, numa situação de inexistência de concorrência fiscal, poderá conduzir a uma situação de aumento desmesurado de preços, contudo a existência da mesma pode proporcionar uma eficiência interestadual e conseqüentemente uma menor carga fiscal e maior crescimento económico. Atente-se que, alguns documentos da Comissão da UE reconhecem benefícios da concorrência fiscal, como por exemplo, a redução da despesa pública e afirmam ainda que um determinado grau de concorrência fiscal na UE pode ser inevitável.

Contudo, apesar dos benefícios referidos, a concorrência fiscal apresenta diversas conseqüências negativas na medida em que se transforma em concorrência fiscal prejudicial, algumas das desvantagens desta são:

O cerceamento da soberania fiscal (dependência mútua entre estados-membros, conduzindo a sistemas fiscais menos equitativos), o não cumprimento do princípio da neutralidade (existência de deslocação de atividade financeira pela influência do fator fiscal na afetação de recursos), a hipotrofia das bases de tributação que resulta numa diminuição das receitas (surge uma pressão para a diminuição da despesa pública e como conseqüência desta surgem dificuldades nas políticas sociais e extrafiscais), a substituição do trabalho pelo capital (maior desemprego e uma economia menos competitiva), uma maior carga fiscal sobre trabalho dependente (causando alterações na estrutura dos sistemas fiscais), dificuldade de

tributação visando a redistribuição do rendimento e ainda abertura a novas vias da fraude e evasão fiscal. (Pires, 2018, pp. 244-245)

Note-se que, a concorrência fiscal pode beneficiar alguns estados-membros relativamente ao nível de investimento, contudo, estes são impulsionados a diminuir ou suprir os seus impostos dentro do seu regime fiscal. Estas alterações acarretam perdas de receitas fiscais ou até mesmo erosão da base tributável noutros estados-membros, isto conduz ao não cumprimento dos princípios de neutralidade e igualdade, o que implica igualmente uma limitação na soberania tributária dos diversos estados-membros.

Deste modo, é necessário promover comportamentos que vão contra a concorrência fiscal prejudicial, ou seja, que sejam adotadas medidas de transparência fiscal por parte dos estados-membros, e que estes cumpram igualmente o princípio de proporcionalidade e cooperem entre eles visando uma concorrência justa.

Em suma, tendo em conta os princípios da fiscalidade internacional e com vista a uma harmonização fiscal onde a fraude, a evasão e planeamento fiscal possam ser eliminados e exista uma concorrência fiscal justa entre estados-membros, importa analisar de que forma a proposta da OCDE acerca do imposto mínimo global nas multinacionais tem impacto no comportamento fiscal das multinacionais e consequentemente no comportamento fiscal dos estados-membros da UE.

3 ANÁLISE DA PROPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA

No decorrer dos anos, a procura pela solução relativa a uma tributação justa e transparente das EMNs foi solucionada através de Diretivas do Conselho da UE, mais concretamente associada à crescente globalização económica.

Surge, como principal solução o Acordo Fiscal Global da OCDE apresentado na proposta de uma Diretiva do Conselho sobre a garantia de um nível mínimo global de tributação para grupos multinacionais na UE, com o objetivo de assegurar um nível mínimo de tributação efetiva das sociedades que operam no mercado único, quer sejam grandes grupos multinacionais ou nacionais. Procura ainda, combater a concorrência tributária

excessiva entre as jurisdi­o­es, visa erradicar a evas­o fiscal e o planeamento fiscal agressivo, para al­em dos restantes problemas mencionados anteriormente.

Esta pode ser considerada promissora, no sentido em que poder­a responder a quest­o­es como a possibilidade da imposi­o de um imposto m­inimo global produzir resultados politicamente aceit­aveis, tecnicamente vi­aveis e economicamente eficazes e eficientes. Tamb­em a hip­o­tese de eliminar a competitividade e concorr­encia fiscal prejudicial atrav­s da globaliza­o do imposto, bem como a possibilidade de promover justi­ca fiscal s­o quest­o­es relevantes aquando da aplica­o de um imposto m­inimo global.

Deste modo, com o objetivo de tentar responder ­s quest­o­es anteriormente mencionadas, ­e fundamental analisar a origem da mesma, a sua evolu­o­, entender o enquadramento geral e espec­ifico da proposta, bem como compreender de que forma atuam as Regras do Modelo GloBE.

3.1 Enquadramento Geral da Proposta

De forma a entender o prop­osito geral da proposta da UE, ­e essencial compreender a sua origem e se esta ­e coerente e compat­ivel com a legisla­o existente na UE no que diz respeito a esta ­rea pol­itica. Tamb­em ­e relevante identificar a base jur­dica da mesma e quais os princ­ipios confere, tendo em conta os princ­ipios da fiscalidade internacional mencionados anteriormente.

3.1.1 Origem da Proposta

Ao longo do tempo, a UE procurou adotar medidas para erradicar o planeamento fiscal agressivo no mercado interno, atrav­s de diretivas de anti-elis­o fiscal, que estabelecem regras contra a eros­o das bases tribut­arias e contra a transfer­encia de lucros para fora do mercado interno. Note-se que, estas regras impulsionam a iniciativa BEPS por parte da OCDE, com vista ­s tributa­o dos lucros gerados pelas multinacionais, no local onde a atividade econ­omica ­e exercida e onde o valor ­e gerado.

Por outras palavras, a OCDE procura estabelecer um conjunto de regras que garanta que as EMNs paguem a devida quota-parte de impostos, independentemente do local em que operam, de modo que a transfer­encia de lucros para jurisdi­o­es em que a tributa­o ­e nula

ou muito baixa não seja possível. Com esta reforma, a concorrência em matéria de taxas de imposto sobre o rendimento das sociedades diminui e cria conseqüentemente uma concorrência equitativa, tendo como base o estabelecimento de um rendimento mínimo global, o que ainda permite às jurisdições proteção das respetivas bases tributárias.

De forma geral, a Proposta de Diretiva do Conselho relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais da UE, surge inicialmente, em 2012, através da colaboração entre o grupo G20 com a OCDE relativa ao projeto BEPS, com o objetivo de lutar contra a evasão fiscal, criar regras para eliminar a dupla tributação, aumentar a transparência e conseqüentemente implementar um Acordo Fiscal Global.

Em 2015, a implementação deste projeto que visa limitar o risco de evasão fiscal, surge através da criação do Quadro Inclusivo (QI). Este objetivo político surge da dificuldade fiscal atual relativa à digitalização da economia, que auferir como resposta por parte da OCDE/G20 o Quadro Inclusivo (QI), atendendo sempre à iniciativa BEPS.

Atente-se que, a 27 de novembro de 2020, o Conselho Europeu confirma o apoio contínuo aos trabalhos do QI, com o objetivo de alcançar uma solução que tenha em consideração o interesse de todos os estados-membros relativa à BEPS. A 8 de outubro de 2021, surge um acordo alcançado pelo QI, com o objetivo político de solucionar os atuais desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia (aprovados a 14 de dezembro de 2021 pelo QI da OCDE/G20 relativa à BEPS) que se rege pelas regras-modelo impostas pela OCDE, e é posteriormente publicado a 20 de dezembro de 2021. Este estabelece regras coerentes com a proposta que surge relativa a um nível mínimo de tributação efetiva dos grandes grupos multinacionais e nacionais que operam no mercado interno e é operacional e aplicável a partir de 1.º de janeiro de 2023. Também a 7 de dezembro de 2021, o Conselho Europeu aprova um relatório acerca de questões fiscais, onde reafirma o apoio à reforma do imposto mínimo global.

3.1.2 Compatibilidade com Legislação Pré-existente na UE

Importa ainda questionar se esta reforma/proposta é compatível com a legislação pré-existente na respetiva área política. De acordo com a comunicação COM (2021) 823 final, esta é compatível e baseia-se na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao

Conselho, apresentada a 18 de maio de 2021, designada por “Uma tributação das empresas para o século XXI”. Também a compreensão, ainda que de forma geral, desta proposta responde à questão efetuada. Isto é, a solução estabelecida pelo QI relativa às atuais questões da economia digital, é assente em duas vertentes, o Pilar 1 (propõe reafecção parcial de direitos fiscais para as jurisdições de mercado) e o Pilar 2 (propõe uma tributação mínima efetiva para as EMNs). Destaca-se a preocupação de assegurar uma forma consistente e coerente de aplicar o acordo que estabelece os dois pilares bem como a sua compatibilidade com o direito da UE, deste modo, o Pilar 2 é o método a ser aplicado através de uma diretiva, uma vez que este consiste em duas regras. Uma delas é introduzida nas legislações fiscais nacionais através de duas regras fiscais nacionais, ou seja, a Regra de Inclusão de Rendimentos (RIR) e a Regra dos Pagamentos Subtributados (RPS), também conhecidas como regras-modelo GloBE (*Global anti-Base Erosion*), por outras palavras, regras mundiais contra a erosão da base tributável. Para além das duas regras fiscais nacionais, o Pilar 2 aplica também uma regra prevista em convenções, mais concretamente, a Regra de Sujeição a Tributação (RST), que possibilita às jurisdições da fonte a aplicação de uma tributação limitada na fonte relativa a certos pagamentos efetuados pelos relacionados que estejam sujeitos a um imposto inferior a uma taxa mínima. Em suma, com vista na compatibilidade com os direitos europeus, o Pilar 2 procura estabelecer uma diretiva que aplica as regras-modelo GloBE ou uma regra de sujeição a tributação tratada no âmbito de convenções fiscais bilaterais.

Questiona-se ainda se a aplicação das regras-modelo GloBE na UE, considerando o Acordo Fiscal Global, provoca implicações para as disposições em vigor da Diretiva Anti-elisão Fiscal (DAF) e para as regras relativas às Sociedades Estrangeiras Controladas (SEC), no sentido em que estas podem interagir com a regra base do Pilar 2, ou seja, a Regra da Inclusão de Rendimentos (RIR). Como resposta, a Comissão procura estabelecer a forma mais eficaz e eficiente de articular as regras relativas às SEC considerando a DAF e a RIR, e conclui não ser necessário efetuar alterações na DAF relativamente a esta matéria, uma vez que existe coerência e simultaneidade na aplicação das regras-modelo GloBE em relação às regras das SEC da DAF. Note-se que, as regras relativas às SEC da DAF são aplicadas em primeiro lugar e, caso num determinado

exercício fiscal existam quaisquer impostos adicionais pagos por uma empresa-mãe relativas às mesmas, para além de serem consideradas as regras-modelo GloBE, estes imputam-se à entidade sujeita a baixa tributação para efeitos do cálculo da taxa de imposto efetiva a nível da jurisdição. Outro aspeto mencionado, por parte da Comissão, é a possibilidade de que a implementação das regras-modelo GloBE possam aprovar a proposta pendente relativa à Diretiva de Juros e *Royalties*.

3.1.3 Base Jurídica, Princípio da Subsidiariedade e Proporcionalidade

A proposta de Diretiva tem como base jurídica o artigo 115º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), tendo em conta que esta visa a correção de incoerências existentes no mercado interno. Até então a ausência de normas que assegurem um nível mínimo de tributação efetiva das empresas no mercado, é erradicada com o artigo mencionado, uma vez que este se encarrega, através de diretivas, da aproximação de legislações nacionais que incidam no funcionamento do mercado interno.

Relativamente aos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, tal como referido anteriormente, estes estão consagrados no artigo n.º 5 do TUE. O princípio da subsidiariedade está presente nesta proposta, uma vez que estabelece um quadro comum para a implementação das regras modelo da OCDE nas leis nacionais dos respetivos estados-membros, com o objetivo de garantir coordenação e ajustamento relativamente aos requisitos da OCDE, ou seja, através da uniformização das regras procura maximizar o impacto positivo de tributação nas empresas e evitar uma concorrência fiscal crescente.

Também respeita o princípio da proporcionalidade, no sentido em que as regras modelo da OCDE a serem aplicadas, apenas se destinam a empresas multinacionais com um volume de negócios de pelo menos 750 milhões de euros, considerando as demonstrações financeiras consolidadas. Para além do mencionado, ainda prevê que a RIR envolva um número limitado de contribuintes e que seja limitado de forma a garantir compatibilidade com a legislação da UE.

3.2 Estrutura da Proposta

A proposta apresentada na COM (2021) 823 final, adota uma Diretiva, posteriormente publicada no Jornal Oficial da União Europeia a 22 de dezembro de 2022, a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022 relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União. A proposta é composta pelos seguintes capítulos: disposições gerais (I); aplicação da RIR e da RPS (II); cálculo de rendimentos ou prejuízos admissíveis (III); cálculo dos impostos abrangidos ajustados (IV); cálculo da taxa de imposto efetiva e do imposto complementar (V); regras especiais para a reestruturação das empresas e as estruturas de participação (VI); neutralidade fiscal e regimes de distribuição (VII); disposições administrativas (VIII); disposições transitórias (IX); aplicação específica da RIR a grandes grupos nacionais (X) e por fim as disposições finais (XI).

Atente-se que, todos os artigos mencionados no presente capítulo, encontram-se dispostos na comunicação COM (2021) 823 final, referente à proposta de Diretiva do Conselho relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais na União.

O primeiro Capítulo, relativo a disposições gerais, refere o objeto da proposta, isto é, esta estabelece medidas comuns para a tributação mínima efetiva dos grupos de empresas multinacionais e dos grandes grupos nacionais sob a forma de uma Regra de Inclusão de Rendimentos (RIR) e sob a forma de uma Regra Pagamentos Subtributados (RPS), também conhecida por regra dos lucros insuficientemente tributados (UTPR do inglês *Undertaxed Payment Rule*). O artigo 1º da proposta, refere que a RIR é aplicada através de uma entidade-mãe de um grupo de empresas multinacionais ou de um grande grupo nacional, sendo que esta calcula e paga a parte que lhe é atribuível do imposto complementar no que respeita às entidades constituintes ⁶ do grupo sujeitas a baixa

⁶ De acordo com a Diretiva (UE)2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022 relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União, considera-se entidade constituinte qualquer entidade que faça parte de um grupo de empresas multinacionais ou de um grande grupo nacional (artigo 3º, n.º 2, alínea a)) e qualquer estabelecimento estável de uma entidade principal que faça parte de um grupo de empresas multinacionais (artigo 3º, n.º 2, alínea b)).

tributação (artigo 1º, n.º 1, alínea a)). Este refere ainda no artigo 1º, n.º 1, alínea b), que a tributação mínima pode ainda ser efetuada segundo a RPS, isto é, nos casos em que uma entidade constituinte de uma EMNs tem uma despesa de caixa de impostos adicional igual à sua parte do imposto complementar que não foi cobrada ao abrigo da RIR no que respeita às entidades constituintes do grupo sujeitas a baixa tributação. Para além das regras referidas, esta proposta, estabelece outra forma de tributação para estes mesmos grupos, através de um imposto complementar nacional, isto é, a Regra de Sujeição a Tributação, onde os estados-membros podem optar por aplicar um imposto complementar nacional em conformidade com o imposto calculado e pago sobre os lucros excedentários de todas as entidades constituintes sujeitas a uma baixa tributação localizadas na sua jurisdição. Para além de mencionar o objeto da diretiva, refere ainda o âmbito da mesma que, de acordo com o artigo 2º, a diretiva é aplicável às entidades constituintes localizadas num estado-membro, que sejam membros de um grupo de empresas multinacionais ou de um grande grupo nacional, que auferam receitas anuais iguais ou superiores a 750 milhões nas demonstrações financeiras consolidadas ⁷ da sua entidade-mãe em, pelo menos, dois dos quatro exercícios fiscais imediatamente anteriores ao exercício em questão. Neste artigo é ainda mencionado quais as entidades excluídas, isto é, entidades que não estão sujeitas à aplicação desta diretiva tendo por base o seu objeto e o seu estatuto específico. Estas são entidades que geralmente não exercem uma atividade comercial ou empresarial, mas atividades de interesse geral, como a prestação de cuidados de saúde pública, atividades no domínio da educação e construção de infraestruturas públicas, por outras palavras, consideram-se entidades excluídas “qualquer entidade pública, organizações internacionais, organizações sem fins lucrativos, fundos de pensões, fundos de investimento que sejam uma entidade-mãe final ou veículos de investimento imobiliário que sejam uma entidade-mãe final”, segundo o artigo 2º, n.º 3, alínea a). Atente-se que, o

⁷ As demonstrações financeiras consolidadas consideram-se como demonstrações financeiras efetuadas por uma entidade tendo em consideração uma norma de contabilidade financeira aceitável, nos quais os ativos, os passivos, os rendimentos, as despesas e os fluxos de caixa dessa entidade e de quaisquer entidades que detenham um interesse que controla, sejam apresentados como os de uma única unidade económica, segundo o artigo 3º, n.º 6, alínea a) da Diretiva (UE)2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022 relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União.

artigo 3º deste primeiro capítulo é relativo a definições de conceitos, apresentadas em rodapé ao longo do documento, conforme o disposto.

Para além dos artigos referidos, importa ainda mencionar o artigo 4º, relativo à localização de uma entidade constituinte. Este considera que “uma entidade que não seja uma entidade transparente⁸ deve considerar-se como localizada na jurisdição onde é considerada residente para efeitos fiscais, com base no seu local de direção ou no seu local de criação” (artigo 4º, n.º 1), no entanto no caso de não ser identificável a localização de uma entidade que não seja transparente, deve considerar-se que a entidade constituinte está localizada na jurisdição onde foi criada. Este artigo menciona ainda que, um EE se considera localizado na jurisdição em que é considerado como tal e em que está sujeito a imposto no termos da convenção fiscal aplicável (artigo 4.º, n.º 3). No n.º 4, refere ainda que no caso de uma entidade constituinte estar localizada em duas jurisdições e, caso exista uma convenção fiscal aplicável, esta deve considerar-se como localizada na jurisdição em que é considerada residente fiscal, segundo esta mesma convenção. Note-se ainda que, no caso de não existir convenção fiscal aplicável, a entidade deve ser considerada como localizada segundo a jurisdição que cobra o montante mais elevado de imposto relativo ao exercício em questão, segundo o n.º 5.

O Capítulo II, referente à RIR e à RPS, será analisado adiante no capítulo especialmente direcionado à compreensão da aplicação das mesmas no presente trabalho.

No Capítulo III, apresenta-se a forma de cálculo dos rendimentos ou prejuízos admissíveis, sendo que:

Os rendimentos ou prejuízos admissíveis são calculados procedendo aos ajustamentos dos rendimentos líquidos ou prejuízos líquidos da contabilidade financeira da entidade constituinte relativa a um exercício fiscal antes de quaisquer ajustamentos de consolidação para eliminar as operações intragrupo,

⁸ Considera-se uma entidade transparente, uma entidade fiscalmente transparente relativamente aos seus rendimentos, despesas, lucros ou prejuízos na jurisdição em que foi criada, segundo o artigo 3º, n.º 12 da Diretiva (UE) 2022/2523 de 14 de dezembro de 2022.

conforme determinado ao abrigo da norma de contabilidade utilizada na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas da entidade-mãe. (artigo 14º, n. º1)

Contudo, quando não for possível determinar os rendimentos líquidos ou prejuízos da contabilidade financeira de uma entidade constituinte, considerando as condições anteriormente mencionadas, estes podem ser determinados através da utilização de uma outra norma de contabilidade financeira aceitável ou autorizada desde que: “as contas financeiras da entidade constituinte sejam mantidas com base nessa norma de contabilidade” (artigo 14º, n. º 2, alínea a)); “as informações contidas nas contas financeiras sejam fiáveis” (artigo 14º, n. º2, alínea b)); e “as diferenças permanentes superiores a um milhão de euros decorrentes da aplicação a itens de rendimentos ou despesa, sejam ajustados de modo a existir conformidade com o tratamento exigido” (artigo 14º, n. º 2, alínea c)). Note-se que, os rendimentos líquidos ou prejuízos da contabilidade financeira de uma entidade constituinte são ajustados:

Pelo montante de despesas líquidas de impostos, dividendos excluídos, ganhos ou perdas de capital próprio excluídos, ganhos ou perdas incluídos no método de revalorização, ganhos ou perdas resultantes da alienação de ativos e passivos excluídos por força do artigo 35º (transferência de ativos e passivos), ganhos ou perdas cambiais assimétricos, despesas não admitidas por princípio, erros de períodos anteriores e alterações dos princípios contabilísticos e despesas com pensões acrescidas. (artigo 15º, n. º 2)

Atente-se que, no artigo 16º, apresenta quais os rendimentos líquidos obtidos por uma entidade constituinte são excluídos, sendo estes os rendimentos de transporte marítimo internacional. Refere ainda, a forma de afetação dos rendimentos ou prejuízos admissíveis entre uma entidade principal e um EE (artigo 17º) e a forma de afetação e cálculo dos rendimentos ou prejuízos de uma entidade transparente (artigo 18º).

O cálculo dos impostos abrangidos ajustados é mencionado ao longo do Capítulo IV, de acordo com o artigo 19º, n.º 1 da comunicação COM (2021) 823 final, os impostos abrangidos de uma entidade constituinte incluem “os impostos acumulados nas contas financeiras de uma entidade constituinte no que respeita aos seus rendimentos ou lucros, ou à sua percentagem nos rendimentos ou nos lucros de uma entidade constituinte na qual detém uma participação no capital” (alínea a)), “os impostos sobre os lucros distribuídos” (alínea b)), “os impostos aplicados em substituição de um imposto sobre o rendimento das sociedades de aplicação geral” (alínea c)) e ainda incluem “os impostos cobrados por referência a resultados retidos e ao capital próprio das empresas, incluindo impostos aplicados a múltiplos componentes baseados no rendimento e no capital próprio” (alínea d)). Contrariamente, no n.º 2 do presente artigo, são referidos quais os impostos que não se incluem nos impostos abrangidos de uma entidade constituinte.

Os impostos abrangidos ajustados, matéria mencionada no artigo 20º da proposta, são determinados por uma entidade constituinte, relativamente a um exercício fiscal, através do ajuste da “soma das despesas com impostos acumuladas nos seus rendimentos ou prejuízos líquidos da contabilidade financeira no que respeita aos impostos abrangidos do exercício fiscal” (artigo 20º, n.º 1). Este ajuste, tem ainda em conta o “montante líquido dos seus acréscimos e reduções aos impostos abrangidos relativamente ao exercício fiscal” (artigo 20º, n.º 1, alínea a)), “o montante total do ajustamento por impostos diferidos” (artigo 20º, n.º 1, alínea b)) e “qualquer aumento ou diminuição dos impostos abrangidos acumulados no capital próprio ou noutra rendimento integral no que respeita a montantes incluídos no cálculo dos rendimentos ou prejuízos admissíveis que estarão sujeitos a imposto” (artigo 20º, n.º 1, alínea c)). No artigo 21º, referente ao montante total do ajustamento por impostos diferidos, menciona que o montante total do ajustamento por impostos diferidos é acrescido “do montante de acréscimos não autorizados ou de acréscimos não reclamados pago durante o exercício fiscal” (artigo 21º, n.º 3, alínea a)) e é ainda acrescido “do montante do passivo por impostos diferidos recuperado, determinado num exercício fiscal anterior, que foi pago durante o exercício fiscal” (artigo 21º, n.º 3, alínea b)). Contudo no n.º 5 do mesmo artigo, apresenta o que não é incluído no montante total do ajustamento por impostos diferidos. Este capítulo refere ainda uma

opção quanto a prejuízos admissíveis, disposto no artigo 22º, uma afetação específica dos impostos abrangidos incorridos por certos tipos de entidades constituintes, mencionado no artigo 23º e apresenta ainda no artigo 24º os ajustamentos após apresentação da declaração e alterações de taxas de imposto.

O Capítulo V, cálculo da taxa de imposto efetiva e do imposto complementar, destaca-se como sendo um dos capítulos mais relevantes, uma vez que, confere a determinação da taxa de imposto efetiva, o cálculo do imposto complementar, menciona a exclusão de rendimentos com base na substância, aborda o imposto complementar adicional, expõe a exclusão de *minimis* e as entidades constituintes minoritariamente participadas. De acordo com o artigo 25º, n.º 1 da proposta, a taxa de imposto efetiva de um grupo de empresas multinacionais ou um grande grupo nacional é calculada, num determinado exercício fiscal e para cada jurisdição (tendo em conta a existência de rendimentos admissíveis líquidos nessa jurisdição), através da divisão entre impostos abrangidos ajustados das entidades constituintes na jurisdição e rendimentos admissíveis líquidos das entidades constituintes na jurisdição. Atente-se que, os impostos abrangidos ajustados das entidades constituintes mencionados anteriormente, devem ser entendidos como a soma dos impostos abrangidos ajustados de todas as entidades constituintes localizadas na jurisdição em questão. Relativamente aos rendimentos ou prejuízos admissíveis líquidos das entidades constituintes, estes são determinados através da diferença entre os rendimentos admissíveis das entidades constituintes (soma positiva dos rendimentos admissíveis de todas as entidades constituintes localizadas na jurisdição) e os prejuízos admissíveis das entidades constituintes (soma dos prejuízos admissíveis de todas as entidades constituintes localizadas na jurisdição), segundo o artigo 25º, n.º 2 da presente proposta. Note-se ainda que, segundo o n.º 3 do mesmo artigo, são excluídos do cálculo da taxa de imposto efetiva, referida anteriormente, os impostos abrangidos ajustados e os rendimentos ou prejuízos admissíveis de entidades constituintes que sejam de investimento. Também a taxa de imposto efetiva de entidades constituintes apátridas é calculada separadamente da taxa de imposto das demais entidades constituintes, segundo o n.º 4 do artigo 25º.

Para além do cálculo da taxa de imposto efetiva, no caso de entidades constituintes praticarem uma taxa de imposto efetiva de uma determinada jurisdição, relativa a um exercício fiscal, pode ainda calcular-se o imposto complementar, caso esta taxa de imposto efetiva seja inferior à taxa mínima de imposto. Este é calculado de forma separada para cada uma das entidades constituintes que tenham rendimentos admissíveis incluídos no cálculo de rendimentos admissíveis líquidos dessa jurisdição e é calculado numa base jurisdicional, segundo o artigo 26º da comunicação COM (2021) 823 final. O cálculo é a diferença positiva em percentagem entre a taxa mínima de imposto e a taxa de imposto efetiva, segundo o artigo 26º, n.º 2. O presente artigo refere ainda a forma de cálculo do imposto complementar da jurisdição através da multiplicação da percentagem do imposto complementar com os lucros excedentários, somando o imposto complementar adicional e subtraindo o imposto complementar nacional, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 26º. Os lucros excedentários são calculados através da diferença entre os rendimentos admissíveis líquidos e a exclusão de rendimentos com base na substância, segundo o n.º 4 do disposto artigo 26º. Atente-se que, o imposto complementar de uma entidade constituinte relativamente a um exercício fiscal em curso é calculado segundo a multiplicação do imposto complementar da jurisdição, pela divisão entre os rendimentos admissíveis da entidade constituinte e o agregado de rendimentos admissíveis de todas as entidades constituintes, de acordo com o artigo 26º, n.º 5. Note-se ainda que, de acordo com o artigo 29º de seu nome exclusão de *minimis*, o imposto complementar das entidades constituintes localizadas numa jurisdição é igual a zero, num determinado exercício fiscal se, “as receitas admissíveis médias das entidades constituintes situadas nessa jurisdição forem inferiores a dez milhões de euros” (artigo 29º, n.º 1, alínea a)) e se “os rendimentos ou prejuízos médios admissíveis dessa jurisdição corresponderem a prejuízos ou forem inferiores a um milhão de euros” (artigo 29º, n.º 1, alínea b)). Esta exclusão não é aplicável a entidades constituintes apátridas nem a entidades de investimento, segundo o n.º 5 do artigo 29º. Este capítulo apresenta ainda quais as entidades constituintes minoritariamente participadas (artigo 30º).

No Capítulo VI, referente a regras especiais para a reestruturação das empresas e as estruturas de participação, apresenta-se a aplicação de receitas consolidadas às fusões e

cisões, aborda-se o tratamento para com as entidades constituintes que entram ou saem de um grupo de empresas multinacionais ou um grande grupo nacional, apresenta-se ainda o tratamento relativo a transferências de ativos e passivos, o tratamento relativo a empreendimentos conjuntos e ainda acerca de grupos de empresas multinacionais com várias entidades-mãe. Relativamente à aplicação de receitas consolidadas às fusões e cisões:

Em caso de fusão de dois ou mais grupos para formar um único grupo em qualquer dos últimos quatro exercícios fiscais consecutivos, o limiar das receitas consolidadas do grupo de empresas multinacionais a que se refere o artigo 2.º, n.º 1, é considerado cumprido para esse exercício se a soma das receitas incluídas em cada uma das demonstrações financeiras consolidadas para esse esse exercício for igual ou superior a 750 milhões de euros. (artigo 31º, n.º 2)

No caso de cisão, como refere o n.º 4 do artigo 31º, o limiar das receitas consolidadas é considerado cumprido um grupo resultante da cisão se, relativamente ao primeiro exercício fiscal examinado (que termina após a cisão), o grupo que resulta da cisão tiver uma receita anual igual ou superior a 750 milhões de euros nesse exercício fiscal, segundo o artigo 31º, n.º 4, alínea a)). O limiar das receitas consolidadas é ainda considerado cumprido se ao examinar do segundo ao quarto exercício fiscal (após a cisão), o grupo resultante da cisão tenha uma receita anual igual ou superior a 750 milhões de euros em pelos menos dois desses exercícios fiscais, como menciona o artigo 31º, n.º 4, alínea b)). Relativamente ao tratamento das entidades constituintes que entram ou saem de um grupo de empresas multinacionais ou um grande grupo nacional, de forma geral:

Caso uma entidade («entidade-alvo») se torne ou deixe de ser uma entidade constituinte de um grupo de empresas multinacionais em resultado de uma transferência de participações, diretas ou indiretas, no capital da entidade-alvo durante um exercício fiscal («exercício de aquisição»), a entidade-alvo deve ser tratada como membro do grupo de empresas multinacionais para efeitos da

presente diretiva, desde que uma parte dos seus ativos, passivos, rendimentos, despesas e fluxos de caixa seja incluída numa base linear nas demonstrações financeiras consolidadas da entidade-mãe final no exercício de aquisição. (artigo 32º, n.º 1)

Note-se que, no momento de aquisição, as EMNs devem ter em conta apenas os rendimentos líquidos ou prejuízos da contabilidade financeira e ainda os impostos abrangidos ajustados da entidade-alvo que estejam incluídos nas demonstrações financeiras consolidadas da entidade-mãe, segundo o n.º 2 do artigo 32º. Também os rendimentos ou prejuízos admissíveis, bem como os impostos abrangidos ajustados da entidade-alvo são baseados no valor contabilístico histórico dos seus ativos e passivos, segundo n.º 3 do mesmo. O artigo em questão, refere ainda que, para além das exceções que menciona nos restantes números, aquando da aquisição, no cálculo dos custos salariais elegíveis da entidade-alvo são apenas considerados os custos que estejam refletidos nas demonstrações financeiras consolidadas da entidade-mãe final, conforme mencionado no disposto n.º 4. No artigo 33º, relativo à transferência de ativos e passivos, “uma entidade constituinte que aliene ativos e passivos («entidade cedente») deve incluir os ganhos ou as perdas resultantes dessa alienação no cálculo dos seus rendimentos ou prejuízos admissíveis” (artigo 33º, n.º 2), enquanto que, a entidade que adquire os ativos e passivos, entidade constituinte adquirente, “deve determinar os seus rendimentos ou prejuízos admissíveis com base no valor contabilístico dos ativos e passivos adquiridos determinado de acordo com a norma contabilística financeira aceitável da entidade-mãe final” (artigo 33º, n.º 2). Como mencionado anteriormente, este capítulo aborda ainda o tratamento dos empreendimentos conjuntos, sendo que o empreendimento conjunto implica resultados financeiros por parte das entidades segundo um método de equivalência patrimonial nas demonstrações financeiras consolidadas da entidade-mãe final, desde que a entidade-mãe detenha direta ou indiretamente, pelo menos 50% da sua participação no capital, de acordo com o artigo 34º, n.º 1, alínea a). Aborda igualmente o tratamento dos grupos de empresas multinacionais com várias entidades-mãe, onde de forma geral:

Dois ou mais grupos cujas entidades-mãe finais desses grupos celebram um acordo que é uma estrutura aglutinada ou um acordo com dupla cotação que inclui, pelo menos, uma entidade ou um estabelecimento estável localizado numa jurisdição diferente. (artigo 35º, n. º1, alínea a))

Os regimes de neutralidade fiscal e de atribuição das distribuições são tratados no Capítulo VII. De acordo com o artigo 36º, “os rendimentos admissíveis de uma entidade transparente que seja uma entidade-mãe final devem ser reduzidos, relativamente ao exercício fiscal, do montante dos rendimentos admissíveis afetados ao detentor de uma participação no capital («detentor do capital») na entidade transparente”, desde que cumpra as normas das respetivas alíneas do n.º 1 do artigo 36º, bem como o disposto nas alíneas do n.º 2 do artigo 36º. Atente-se que, esta redução é proporcional ao montante dos rendimentos admissíveis mencionados anteriormente, segundo o n.º 4 do disposto artigo e não se aplica no caso do detentor de capital não ter autorização para utilizar esses prejuízos para o cálculo do seu rendimento tributável, segundo o n.º 3 do presente artigo. Apenas existe aplicação dos números anteriores a um EE através do qual:

Uma entidade transparente que seja um entidade-mãe final exerce total ou parcialmente a sua atividade ou através do qual uma atividade de uma entidade transparente para efeitos fiscais é total ou parcialmente exercida, desde que a participação no capital da entidade-mãe final nessa entidade transparente para efeitos fiscais seja detida diretamente ou através de uma ou mais entidades transparentes para efeitos fiscais. (artigo 36º, n. º 5)

Conforme o disposto no artigo 37º, uma entidade-mãe que seja sujeita a um regime de dividendos dedutíveis é sujeito a “um regime fiscal que aplica um nível único de tributação aos rendimentos dos proprietários de uma entidade deduzindo ou excluindo dos rendimentos da entidade os lucros distribuídos aos proprietários” (artigo 37º, n. º1, alínea a)). Note-se que, uma entidade-mãe sujeita a este regime, pode reduzir no máximo até zero relativamente a um exercício fiscal, os seus rendimentos admissíveis no montante

que ­ distribuido sob a forma de dividendos dedut­veis no prazo de 12 meses a contar do final do exerc­cio, segundo as condi­o­es expostas nas al­neas do n. ­ 2 e n. ­ 3 do artigo 37^o. Ainda relativamente ao presente artigo, no seu n. ­ 4, refere-se que os impostos abrangidos de um entidade-m­ae s­o reduzidos proporcionalmente ao montante dos rendimentos admiss­veis reduzidos e que as normas referidas anteriormente s­o aplicadas a qualquer outra entidade constituinte localizada na jurisdi­o­ da entidade-m­ae final na medida em que os seus rendimentos admiss­veis sejam em seguida distribu­dos, segundo o n. ­ 5 do mesmo. No artigo 38^o, ­ mencionada a op­o­ de uma entidade constituinte declarante, optar para si mesma ou para outra entidade constituinte, por um regime eleg­vel de tributa­o aquando da distribu­o­. Esta op­o­ ­ exercida anualmente e aplica-se a todas as entidades constituintes localizadas numa jurisdi­o­, segundo o n. ­ 1 do artigo 38^o. Por outras palavras e de acordo com o n. ­ 2 do presente artigo, o montante do imposto sobre as distribu­o­es presumidas ­ o menor de entre, “o montante dos impostos abrangidos ajustados necess­rio para aumentar a taxa de imposto efetiva para a jurisdi­o­ relativamente ao exerc­cio fiscal at­ a taxa m­inima de imposto” (artigo 38^o, n. ­ 2, al­nea a)) e “o montante do imposto que teria sido pago se as entidades constituintes tivessem distribu­do os seus rendimentos totais ao abrigo do regime de tributa­o de distribu­o­ eleg­vel durante o exerc­cio fiscal” (artigo 38^o, n. ­ 2, al­nea b)). O cap­tulo disp­o­ ainda no artigo 39^o, a determina­o da taxa de imposto efetiva e do imposto complementar de uma entidade de investimento e refere que:

Caso uma entidade constituinte de um grupo de empresas multinacionais seja uma entidade de investimento que n­o seja uma entidade transparente do ponto de vista fiscal e que n­o tenha exercido a op­o­ nos termos dos artigos 40. ­ e 41. ­, a taxa de imposto efetiva dessa entidade de investimento deve ser calculada separadamente da taxa de imposto efetiva da jurisdi­o­ em que est­ localizada. (artigo 39^o, n. ­ 1)

A taxa é calculada através da divisão entre o montante dos seus impostos abrangidos ajustado e um montante igual à parte atribuível dos rendimentos ou prejuízos admissíveis dessa entidade de investimento, de acordo com o n.º 2 do presente artigo. Atente-se que:

O imposto complementar de uma entidade de investimento a que se refere o n.º 1 é um montante igual à percentagem do imposto complementar da entidade de investimento multiplicada pelo montante igual à diferença entre a percentagem de afetação do grupo de empresas multinacionais nos rendimentos admissíveis da entidade de investimento e a exclusão de rendimentos com base na substância calculada para a entidade de investimento. (artigo 39º, n. º4)

Neste capítulo, é ainda exposto o tratamento acerca da opção de tratar uma entidade de investimento como uma entidade fiscalmente transparente (artigo 40º) e o tratamento no caso de opção pela aplicação de um método de distribuição tributável (artigo 41º).

O Capítulo VIII, referente às disposições administrativas, apresenta no artigo 42º as obrigações declarativas. Por outras palavras, cada entidade constituinte localizada num estado-membro apresenta uma declaração de informação sobre o imposto complementar à sua administração fiscal, segundo o artigo 42º, n.º 2. Contudo, uma entidade constituinte não é obrigada a apresentar uma declaração de informação sobre o imposto complementar à sua administração fiscal se cumprir os requisitos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 42º. Note-se que, esta declaração deve seguir um modelo normalizado que inclua as informações presentes no n.º 5 do mesmo, e deve ser apresentada à administração fiscal do estado-membro em que a entidade constituinte se encontra localizada, o mais tardar, 15 meses após o último dia do exercício fiscal de relato. Neste Capítulo são ainda apresentadas condições para as opções da EMNs, sendo que, no caso de estas optarem pelas opções descritas no n.º 1 do artigo 43º, as opções são válidas por um período de cinco anos a contar do ano em que são exercidas, com renovação automática, exceto se a entidade declarante a revogar no final do período de cinco anos, neste caso, a opção de revogação é válida por um período de cinco anos a contar do final do ano em que a revogação é feita, segundo o artigo 43º, n.º 1. Por outro lado, no caso de uma EMNs, optar

pelas opções dispostas no n.º 2 do artigo 43º, estas são apenas válidas por um ano, com renovação automática, salvo se a entidade declarante a revogar no final do ano. Atente-se que, estas opções são efetuadas junto da administração fiscal do estado-membro no qual se localiza a entidade constituinte declarante, segundo o n.º 3 do mencionado artigo. De forma a concluir o capítulo, no artigo 44º, referente às sanções relativas às violações das disposições nacionais adotadas com a presente diretiva, este refere que, a responsabilidade de aplicação de sanções cabe aos estados-membros, bem como a imposição de obrigações de uma entidade constituinte declarante declarar e pagar a sua parte do imposto complementar ou ter uma despesa de caixa com imposto adicional. Para além do mencionado, os estados-membros devem ainda tomar medidas necessárias que garantam a execução efetiva, tendo em conta que as sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas, segundo o artigo 44º.

A Diretiva apresenta ainda no Capítulo IX, relativo às disposições transitórias, o tratamento fiscal dos ativos por impostos diferidos, passivos por impostos diferidos e ativos transferidos durante o período de transição, que de acordo com o artigo 45º, na determinação da taxa de imposto efetivas numa jurisdição num exercício de transição e no que diz respeito a cada exercício fiscal subsequente, as EMNs devem “ter em conta todos os ativos por impostos diferidos e todos os passivos por impostos diferidos refletidos ou divulgados nas contas financeiras de todas as entidades constituintes numa jurisdição relativamente ao exercício de transição” (artigo 45º, n.º 3). Estes são tidos em conta pelo valor mais baixo entre a taxa de imposto e a taxa de imposto nacional aplicável, segundo o n.º 3 do mesmo artigo, contudo, no caso de ser possível ao contribuinte justificar que um ativo por impostos diferidos é imputável a prejuízos admissíveis, um ativo por impostos diferidos pode ser tido em conta mesmo que este seja registado a uma taxa de imposto inferior à taxa mínima de imposto, conforme o n.º 3 do artigo 45º. Note-se que, no artigo 46º, relativo à isenção transitória para a exclusão de rendimentos com base na substância, são apresentados quadros com valores que substituem o valor de 5% mencionado no artigo 27º, n.º 3 e 4. Relativamente à isenção transitória para as obrigações declarativas, é mencionado no artigo 48º da proposta que a:

Declaração de informações sobre o imposto complementar e as notificações a que se refere o artigo 42º, devem ser apresentadas à administração fiscal dos estados-membros, o mais tardar, 18 meses após o último dia do exercício fiscal que constitui o exercício de transição. (artigo 48º)

Este capítulo, apresenta também no artigo 47º a fase inicial de exclusão da RIR e da RPS, onde é referido que o imposto complementar devido por uma entidade-mãe localizada num estado-membro é reduzido a zero nos primeiros cinco exercícios fiscais, com início no primeiro dia do exercício em que o grande grupo nacional aplique a presente diretiva pela primeira vez, segundo o artigo 47º, n.º 1.

No Capítulo X, apresenta a aplicação específica da RIR e da RPS a grandes grupos nacionais, mais concretamente, apresenta disposições acerca das regras transitórias no seu artigo 50º.

Para concluir, no último Capítulo da proposta relativo às disposições finais, é apresentado no artigo 51º a forma de avaliação de equivalência, ou seja, de acordo com o disposto no n.º 1 do presente artigo, o quadro jurídico de uma jurisdição de um país terceiro é considerado equivalente a uma RIR qualificada estabelecida no Capítulo II. Por outras palavras, o quadro jurídico de um país não é tratado como um regime fiscal das sociedades estrangeiras se aplicar um conjunto de normas que obrigue a entidade-mãe de um grupo de EMNs a pagar o imposto complementar, se estabelecer uma taxa mínima de imposto efetiva de pelo menos 15% e se cumprir com as restantes condições mencionadas no artigo, de acordo como o disposto no artigo 51º, n.º 1. Ainda relacionado com a matéria do artigo mencionado, no artigo 52º, respeitante ao exercício de delegação, é referido que existe permissão para adotar os atos delegados no artigo 51º, sendo que este poder é conferido à comissão por tempo indeterminado a contar de 23 de dezembro de 2022, segundo o artigo 52º, n.º 2. É também referido, que a delegação de poderes pode ser revogada em qualquer momento pelo Conselho, antes da adoção de um ato delegado a Comissão deve consultar os peritos, no momento de adoção de um ato delegado a Comissão deve notificar o Conselho e por fim estes entram em vigor se no prazo de dois meses, a contar da notificação do ato ao Conselho, não ocorrerem objeções, conforme o

artigo 52º, n.º 3,4,5 e 6. Nos seguintes artigos da proposta é referido que o Parlamento Europeu é informado pela Comissão acerca da adoção de atos delegados, disposto no artigo 53º e é referida ainda a possível celebração de acordos bilaterais acerca de obrigações declarativas simplificadas, conforme o artigo 54º. Nos artigos finais é mencionado que os estados-membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas de forma a cumprir a presente diretiva até 31 de dezembro de 2023. Note-se que, relativamente à RPS, os estados-membros aplicam as disposições necessárias para que esta entre em vigor a partir de 31 de dezembro 2024. Por fim, é mencionado que a presente diretiva entra em vigor no dia seguinte à publicação no Jornal Oficial Da União Europeia e que os destinatários da mesma são os estados-membros.

3.3 Enquadramento Específico

A diretiva, para além de definir as regras de tributação efetiva mínima direcionadas às EMNs, ou seja, para além de estabelecer regras de tributação através da aplicação das regras-modelo GloBE, apresenta, de igual forma, as circunstâncias em que um estado-membro é obrigado a aplicar estas regras. Atente-se que, para além da obrigatoriedade de aplicação das regras-modelo GloBE nas EMNs, também estas são aplicadas a grandes empresas nacionais que obtenham lucros iguais ou superiores aos estipulados pela diretiva, por motivos de justiça e igualdade tributária.

Deste modo, é relevante compreender o método que se aplica na UE através da diretiva, por outras palavras, aprofundar a arquitetura geral do Pilar 2 exposta pela mesma. Este pilar consiste em duas regras destinadas a serem introduzidas nas legislações fiscais nacionais, conhecidas por regras-modelo GloBE, sendo estas, a Regra de Inclusão de Rendimentos (RIR) e a Regra dos Pagamentos Subtributados (RPS). Para além das duas regras mencionadas também existe uma terceira regra prevista em convenções, mais concretamente, a Regra de Sujeição a Tributação (RST), que permite às jurisdições da fonte a aplicação de uma tributação limitada na fonte a certos pagamentos efetuados por partes relacionadas que sejam sujeitos a um imposto inferior a uma taxa mínima. Note-se que, relativamente à RST, a UE não realiza qualquer ação, nem a presente proposta é

relativa à mesma, uma vez que a aplicação desta regra cabe exclusivamente às jurisdições individuais de cada estado-membro.

O Pilar 2 aplica-se às EMNs e a grandes grupos nacionais que confirmam um volume de negócios anual conjunto, de pelo menos, 750 milhões de euros com base nas demonstrações financeiras consolidadas. Atente-se que, de acordo com a COM (2021) 823 final, a UE exclui algumas entidades desta tributação de acordo com a OCDE, como por exemplo, as entidades públicas, as organizações internacionais, as organizações sem fins lucrativos, os fundos de pensões e os fundos de investimento que sejam entidades-mãe finais de um grupo de EMNs, ou seja, estas não estão sujeitas às regras GloBE.

Segundo a COM (2021) 823 final, a Regra de Inclusão de Rendimentos (RIR), aplica-se através de um imposto complementar a uma entidade-mãe relativamente aos rendimentos sujeitos a baixa tributação das entidades de grupo (entidades constituintes) e é aplicada numa base descendente, ou seja, é aplicada pela entidade que se encontra no topo da cadeia de propriedade do grupo de EMNs, que é geralmente a entidade-mãe final. Contudo, no caso de esta não aplicar a RIR, uma ou mais entidades-mãe intermédias terão de aplicar a RIR às respetivas entidades constituintes sujeitas a baixa tributação. Note-se ainda que, a RIR, está sujeita a uma separação da propriedade quanto às participações inferiores a 80%, isto é, é aplicada por uma entidade-mãe parcialmente detida às suas filiais controladas de um subconjunto do grupo de EMNs, para além do mencionado é ainda dada prioridade à entidade-mãe final quando esta for detida em mais de 20% por acionistas exteriores ao grupo de EMNs. No caso de existirem diversas entidades-mãe parcialmente detidas num grupo de EMNs, a RIR é aplicada pela entidade-mãe parcialmente mais próxima da cadeia de propriedade à entidade constituinte sujeita a baixa tributação.

A Regra dos Pagamentos Subtributados (RPS) funciona como um mecanismo de apoio à RIR e é aplicada em circunstâncias em que não exista uma regra da inclusão de rendimentos admissíveis na jurisdição do estado-membro da entidade-mãe ou em situações onde exista um nível baixo de tributação na jurisdição da entidade-mãe final. Esta funciona através da afetação de um imposto complementar a uma jurisdição, quando determinados rendimentos sujeitos a baixa tributação de uma entidade constituinte não

sejam sujeitos a uma RIR. A RPS afeta o imposto complementar às jurisdições com base nos valores contabilísticos dos ativos tangíveis na jurisdição e com base no número de trabalhadores na mesma. Note-se que, apesar de se pretender a aplicação da RIR a partir de 1 de janeiro de 2023, a RPS apenas deve ser aplicada um ano mais tarde.

Deste modo, considerando a COM(2021) 823 final, as regras GloBE operam através do imposto complementar a nível da jurisdição através do critério da taxa de imposto efetiva, ou seja, caso a taxa de imposto efetiva da entidades constituintes de um determinado grupo de EMNs, num determinado estado (calculada em conjunto como uma só), for inferior a 15%, o imposto complementar é devido em relação a cada uma das entidades constituintes desse mesmo estado, com o objetivo de elevar a taxa de imposto efetiva e assim obter a taxa efetiva mínima estipulada. Tendo em conta um determinado período e uma determinada jurisdição, a taxa de imposto efetiva calcula-se através da divisão entre os impostos equivalentes imputáveis nesse período (impostos abrangidos ajustados) e os rendimentos ajustados desse grupo de EMNs. A COM (2021) 823 final, refere ainda que, o critério da taxa de imposto efetiva é considerado um fator que desencadeia a aplicação das regras do pilar 2, bem como uma medida do montante de imposto adicional devido pelo grupo de EMNs. Atente-se que, com o objetivo de reduzir o impacto do Pilar 2 nos grupos EMNs num estado com atividades económicas reais, as regras GloBE preveem também a exclusão com base na substância, segundo a COM (2021) 823 final.

Como referido anteriormente, com o objetivo de garantir igualdade e justiça tributária relativamente a grupos que conferem situações tributárias equiparáveis, a diretiva alarga o seu âmbito de aplicação a grandes grupos exclusivamente nacionais apesar do estabelecido pelo Pilar 2 do Acordo Fiscal Global. Deste modo, a diretiva utiliza uma opção proposta às regras-modelo, referindo que:

O estado-membro de uma entidade constituinte que aplica a RIR, que é por norma a jurisdição da entidade-mãe final, é obrigado a assegurar uma tributação efetiva ao nível mínimo acordado, não só das filiais estrangeiras, mas também de todas as entidades constituintes residentes nesse Estado-Membro e dos

estabelecimentos estáveis do grupo de empresas multinacionais estabelecidos nesse estado-Membro. (COM (2021) 823 final, p. 6)

Esta refere ainda que, as regras-modelo da OCDE preveem que a jurisdição que aplica a RIR tenha em consideração a taxa de imposto efetiva apenas das entidades constituintes estrangeiras.

4 Regras GloBE

De forma a compreender como atua o Pilar 2, com base nas regras GloBE, é relevante entender quais as regras, em que consistem e como atuam nos estados-membros. Atente-se que, com o objetivo de estabelecer regras globais de antierosão tributária, e consequentemente garantir uma tributação mínima efetiva, pretende-se a aplicação de regras como a Regra de Inclusão de Rendimento (RIR), a Regra dos Pagamentos Subtributados (RPS) e ainda a Regra de Sujeição a Tributação (RST). De forma geral a RIR e a RPS atuam de forma semelhante ou até mesmo complementar, isto é, aplicam-se a grupos de EMNs e às suas entidades constituintes dentro do grupo consolidado. Estas são aplicáveis a negócios que atinjam ou excedam os 750 milhões de euros de receitas brutas e usam uma base tributária comum determinada através das contas financeiras estabelecidas pelas regras contabilísticas utilizadas pela sociedade controladora do grupo aquando da preparação das demonstrações financeiras consolidadas.

Note-se que, podem surgir problemas da aplicação destas regras através das regras contabilísticas que requeiram diversos ajustes, como problemas de uniformização e falta de mecanismos de controlo. Como referido anteriormente, a taxa de imposto efetiva é determinada aplicando a base tributária e os impostos baseados de um estado-membro, por outras palavras, a taxa é determinada com base numa ordem jurídica interna estatal. Aliado à determinação da taxa, de acordo com OCDE (2020), o imposto de acordo com as regras GloBE implica dois ajustes importantes, um mecanismo que lida com a volatilidade e um *carve-out* baseado em substâncias, mencionado anteriormente por outras palavras (tradução nossa). Segundo OCDE (2020), o mecanismo que faz face à volatilidade prende-se a um dos princípios do Pilar 2, que confere a não imposição de um imposto onde a taxa mínima de tributação é baixa apenas pelo resultado do

reconhecimento dos rendimentos ou na imposição de impostos que advenham de diferenças temporais, ou seja, as regras GloBE permitem a transferência de perdas ocorridas ou impostos excedentes pagos em períodos anteriores para um período subsequente, com a finalidade de amenizar qualquer volatilidade (tradução nossa). Relativamente aos *carve-out*, ainda de acordo com OCDE (2020), estes consideram-se as exclusões baseadas em substância, ou seja, consistem na redução da base tributária, sendo que esta redução é baseada nas remunerações dos funcionários e ativos tangíveis. Deste modo, no caso de o valor *carve-out* exceder o valor da receita GloBE no período em questão, este valor excedente não pode ser considerado na redução da mesma (tradução nossa).

Ainda que já tenha sido referido anteriormente, importa lembrar que, no caso de uma taxa de imposto interna de um estado-membro, se encontrar abaixo da taxa mínima efetiva acordada de 15%, a multinacional é a responsável por perfazer o valor total do imposto sobre os lucros excedentes até à taxa mínima, mais concretamente através do imposto complementar. Desta forma, todas as multinacionais pagam o mesmo nível mínimo de impostos em cada estado, o que garante uma concorrência mais equitativa, independentemente de onde se encontrem sediadas. Atente-se que, o valor do imposto complementar é cobrado através da aplicação da RIR ou da RPS.

Importa mencionar que, conforme OCDE (2020), relativamente aos mecanismos jurídicos das regras GloBE, tanto a RIR como a RPS, não obrigam a uma alteração nas convenções bilaterais, uma vez que, podem ser implementadas com alterações na legislação interna de cada estado-membro. Contudo, a RST, só pode ser implementada através de alterações nos acordos bilaterais que já existam, ou seja, através de negociações bilaterais, modificações de convenções individuais ou ainda através de uma convenção multilateral (tradução nossa).

De acordo com a matéria mencionada anteriormente, para compreender quando é que uma multinacional está sujeita às regras GloBE, e quais as regras que se aplicam, de acordo com o disposto na COM (2021) 823 final, a primeira questão que se coloca é, existe um grupo de empresas multinacionais com um montante de receitas consolidadas do grupo igual ou superior a 750 milhões de euros? Se a resposta for negativa, não existe

qualquer tipo de imposto complementar e as regras GloBE não se aplicam com base na Diretiva da UE relativa ao Pilar 2. Contudo se a resposta for afirmativa, estamos perante duas situações, a Situação 1, em que a entidade-mãe final, a entidade-mãe intermédia ou a entidade-mãe parcialmente detida está localizada num estado-membro da UE e a Situação 2, em que a entidade constituinte está localizada na UE e não se aplica nenhuma regra de inclusão de rendimentos qualificada relacionada com entidades constituintes sujeitas a baixa tributação (nacionais ou estrangeiras). Note-se que, no caso de não se verificar nenhuma das situações, não existe imposto complementar e, conseqüentemente, não há aplicação das regras GloBE. No caso de se verificarem as duas situações, separadamente, importa ainda questionar se as disposições do regime de salvaguarda não se aplicam (previsão de regime administrativo das orientações administrativas fiscais ou regime de salvaguarda da taxa de imposto efetiva de declaração por país) e se a taxa de imposto efetiva das entidades constituintes (que não sejam entidades excluídas) numa jurisdição é inferior à taxa mínima de imposto de 15%, assumindo que a taxa efetiva de imposto é igual ao quociente entre impostos abrangidos e os rendimentos admissíveis. Se estas condições se verificarem, estamos então perante a aplicação das regras GloBE, sendo que relativamente à Situação 1, a regra a aplicar é a RIR e na Situação 2, a regra a aplicar é a RPS.

De forma geral, a aplicação do Pilar 2, bem como a aplicação de um imposto complementar surge quando verificados alguns requisitos impostos pela Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022, sendo estes: identificação de um grupo MNE no âmbito das regras do Pilar 2, ou seja, o grupo deve apresentar receitas anuais iguais ou superiores a 750 milhões de euros (artigo 2º, n.º1); cálculo do lucro de cada entidade constituinte, isto é, deverão ser calculados os rendimentos ou prejuízos admissíveis (artigo 15º); cálculo dos lucros que são relacionados aos lucros apurados para o escopo do Pilar 2 (ajustamentos para determinar rendimentos ou prejuízos admissíveis segundo o artigo 16º); indicação do imposto e do lucro por jurisdição (calcular o imposto complementar de acordo com o artigo 27º); cálculo da alíquota efetiva por jurisdição, dividindo-se o total de tributos pagos pelo total de lucros líquidos apurados (artigo 26º); cálculo da diferença entre a taxa efetiva de 15% e uma possível taxa efetiva menor, de

modo a obter a percentagem de imposto complementar (artigo 27º); dedução de rendimento com base na substância, segundo o artigo 28º; aplicação do imposto complementar adicional (artigo 29º); dedução de qualquer imposto mínimo doméstico qualificado (artigo 21º); atribuição do imposto complementar às entidades e por fim a aplicação da RIR ou da RPS.

Deste modo, apresenta-se de seguida, pormenorizadamente, em que consistem as regras e como se aplicam. Atente-se que, os artigos mencionados nos seguintes capítulos encontram-se dispostos na Diretiva (UE) 2022/2523 Conselho de 14 de dezembro de 2022.

4.1 Regra de Inclusão de Rendimento

A Regra de Inclusão de Rendimento (RIR), é de certa forma, baseada nas regras SEC (sociedades estrangeiras controladas), onde existe a possibilidade de uma inclusão do rendimento ao nível do acionista quando os rendimentos de uma entidade controlada estrangeira são tributados com uma taxa inferior à taxa de tributação mínima efetiva. Para além do disposto, a título de curiosidade:

O mecanismo de aplicação da RIR é completado por uma regra *switch-over* (RSO), que remove os obstáculos de uma convenção da sua aplicação a certos EE e aplica-se quando uma convenção fiscal obriga um estado contratante a usar o método de isenção. (OCDE, 2020, p. 14) (tradução nossa)

O funcionamento da RIR baseia-se concretamente na exigência de que a entidade-mãe final tenha em conta a sua parte do rendimento de cada entidade constituinte localizada numa jurisdição com impostos baixos e que tribute esse mesmo rendimento até à taxa mínima acordada, através de um imposto complementar. O mecanismo de coordenação da RIR é baseado numa abordagem descendente, ou seja, a aplicação da regra na jurisdição da entidade constituinte final (entidade-mãe final) é prioritária, uma vez que esta se encontra no topo da cadeia de propriedade do grupo EMNs. Atente-se que, no caso desta não aplicar a RIR na sua jurisdição, a responsabilidade pela aplicação da RIR recai

sobre a entidade constituinte que é diretamente detida e controlada por essa entidade controladora final e assim sucessivamente.

A Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022, expõe esta matéria em concreto no seu Capítulo II. Deste modo, relativamente à matéria acerca da entidade-mãe na União, “uma entidade-mãe final que seja uma entidade constituinte localizada num estado-membro é sujeita ao imposto complementar, num determinado exercício fiscal, no que respeita às suas entidades constituintes sujeitas a baixa tributação localizadas noutra jurisdição ou apátridas”, segundo artigo 5º, n.º 1. Também refere que:

Uma entidade constituinte que seja entidade-mãe final é responsável não só pelo seu próprio imposto complementar, como também pelo imposto complementar de todas as entidades constituintes do grupo que estejam sujeitas a baixa tributação localizadas no mesmo estado-membro e num determinado exercício fiscal. (artigo 5º, n.º 2)

Relativamente à entidade-mãe intermédia na UE, é mencionado no artigo 6º, n.º 1 que os “estados-membros asseguram que uma entidade-mãe intermédia localizada num estado-membro e detida por uma entidade-mãe final localizada numa jurisdição de um país terceiro é sujeita ao imposto complementar pela RIR, relativamente às suas entidades constituintes localizadas noutra jurisdição ou apátridas”. Também, de acordo com o disposto na presente diretiva:

Uma entidade-mãe intermédia localizada num estado-membro com baixa tributação, detida por uma entidade-mãe final localizada numa jurisdição de um país terceiro, está sujeita ao imposto complementar pela RIR relativamente a si mesma e às suas entidades constituintes que estejam sujeitas a baixa tributação e que estejam localizadas no mesmo estado-membro, num determinado exercício fiscal. (artigo 6º, n.º 2)

Atente-se que, os dispostos nos números anteriores não se aplicam se, “a entidade-mãe final estiver sujeita a uma RIR qualificada relativamente a esse exercício fiscal” (artigo 6º, n.º 3, alínea a)) ou se “outra entidade-mãe intermédia estiver localizada numa jurisdição sujeita a RIR qualificada relativamente a esse exercício fiscal e detiver, direta ou indiretamente, um interesse que controla a entidade-mãe intermédia” (artigo 6º, n.º 3, alínea b)). Relativamente às entidade-mãe intermédias localizadas na EU, e detidas por uma entidade-mãe final excluída, de acordo com o artigo 7º, é referido que a entidade-mãe intermédia é sujeita ao imposto complementar pela RIR, relativamente às suas entidades constituintes sujeitas a baixa tributação, localizadas noutra jurisdição ou apátridas, bem como sujeita às suas entidades constituintes localizadas no mesmo estado-membro, no que diz respeito a um exercício fiscal. Não se aplica o referido anteriormente quando, outra entidade-mãe intermédia localizada numa jurisdição esteja sujeita a uma RIR qualificada relativamente a esse exercício fiscal detiver, direta ou indiretamente um interesse que controla a entidade-mãe referida acima, segundo o artigo 7º, n.º 3. Também as entidades-mãe parcialmente detidas na EU têm um tratamento específico. Segundo o artigo 8º, estas estão sujeitas ao imposto complementar pela RIR, no que “respeita às suas entidades constituintes sujeitas a baixa tributação localizadas noutra jurisdição ou apátridas” (artigo 8º, n.º 1) e ainda no que “respeita a si mesmas e às suas entidades constituintes localizadas no mesmo estado-membro” (artigo 8º, n.º 2). Também existe a não aplicação do referido anteriormente, segundo o disposto no n.º 3 do mesmo artigo.

A atribuição do imposto complementar por força da RIR, é mencionada no artigo 9º, sendo que, o imposto complementar corresponde ao produto do imposto complementar da entidade constituinte sujeita a baixa tributação (calculado de acordo com o disposto no artigo 27º da presente diretiva), pela parte desse imposto complementar relativamente ao exercício fiscal que seja atribuível à entidade-mãe. De acordo a Diretiva (UE) 2022/2523 do conselho de 14 de dezembro de 2022:

A parte do imposto complementar que é atribuível a uma entidade-mãe relativa a uma entidade constituinte sujeita a baixa tributação, corresponde à proporção do interesse de propriedade da entidade-mãe no rendimento admissível da entidade

constituente em questão. Esta proporção é igual ao rendimento admissível da entidade constituente reduzido do montante desse rendimento imputável a interesses de propriedade detidos por outros proprietários, dividido pelo rendimento admissível da entidade constituente. (artigo 9º, n. 2)

Na segunda parte do número anterior, isto é, ainda de acordo com o disposto na presente diretiva:

O montante do rendimento admissível imputável a interesses de propriedade numa entidade constituente sujeita a baixa tributação, detidos por outros proprietários, deve ser o montante que teria sido tratado como imputável a esses proprietários, de acordo com os princípios da contabilidade financeira utilizados nas demonstrações financeiras consolidadas da entidade-mãe final, se o rendimento líquido da entidade constituente fosse igual ao seu rendimento admissível e se fossem cumpridas as condições expostas nas alíneas do n.º 2 deste artigo. (artigo 9º, n. 2)

Atente-se que, de acordo com o n.º 3, o imposto complementar inclui, em alguns dos casos mencionados anteriormente, “o montante total do imposto complementar calculado para essa entidade-mãe”, segundo o artigo 9º, n. 3, alínea a) e “o produto do montante do imposto complementar calculado para as suas entidades constituintes sujeitas a baixa tributação localizadas no mesmo estado-membro pela parte desse imposto complementar relativamente ao exercício fiscal que seja atribuível à entidade-mãe”, de acordo com o artigo 9º, n. 3, alínea b). Ainda relativamente a esta matéria, segundo o artigo 10º, existe um mecanismo de compensação da RIR, onde o imposto complementar pode ser reduzido.

De forma a entender, como atua na prática a RIR, apresentam-se de seguida dois casos práticos. A seleção destes dois casos em concreto surge, uma vez que estes representam os casos mais simples de aplicação da RIR, ou seja, nos casos em que existe uma entidade

controladora final que não aplica o mecanismo RIR, mas confere um estado de tributação elevada e nos casos em que a entidade controladora final não aplica o mecanismo RIR e confere um estado de tributação baixa.

O primeiro exemplo é referente ao cálculo da taxa de imposto efetiva nos casos em que a Entidade Controladora Final não aplica o mecanismo RIR- Estado de Tributação Elevada, segue-se o exemplo:

O grupo de empresas multinacionais consiste em oito entidades constituintes localizadas nas jurisdições A, B, C e D. A Hold Co é residente fiscal do País A e é a entidade-mãe final de um grupo de empresas multinacionais sujeita às regras GloBE. A Hold Co possui diretamente as ações da B Co (residente fiscal no País B), C Co (residente fiscal no País C) e D Co 5 (residente fiscal no País D). A D Co 5 está sujeito a uma taxa de imposto de 5%. A B Co detém ações de D Co 1 e D Co 2 (residentes fiscais no país D) que estão sujeitas a um imposto de 0%. A B Co detém as ações da D Co 1 e D Co 2 (residentes fiscais no País D) que estão sujeitas a uma taxa de imposto de 0%. A C Co detém as ações da D Co 3 e D Co 4 (residentes fiscais no País D) que estão sujeitas a uma taxa de imposto de 25%. O Estado B e o Estado C adotaram o mecanismo RIR. Suponha-se que a taxa mínima é de 11%. (OCDE, 2020, p. 200) (tradução nossa).

Atente-se que, cada uma das entidades do País D auferem um lucro de 1.000€, conferindo num total um imposto alto e a entidade B Co e C Co praticam o mecanismo RIR.

Tendo em conta o exemplo apresentado, surgem algumas questões como:

Como deve ser calculada a taxa de imposto efetiva das entidades constituintes localizadas no Estado D? A abordagem combinada de dois sistemas jurídicos deve ser aplicada a todas as entidades constituintes do Grupo EMNs, ou apenas às

entidades constituintes controladas pelas entidade-mãe que aplicam a RIR? Neste caso, a B Co e a C Co são obrigadas a aplicar a RIR sobre os rendimentos auferidos pelas entidades constituintes localizadas no Estado D? (OCDE, 2020, pp. 200-201) (tradução nossa).

Respondendo às questões, a taxa de imposto efetiva é calculada tendo em conta todas as entidades constituintes do grupo EMNs que estejam localizadas na mesma jurisdição, independentemente das entidades controladoras aplicarem a RIR. Neste caso, a B Co e a C Co não são obrigadas a aplicar a RIR sobre os rendimentos auferidos pelas entidades constituintes localizadas no Estado D, uma vez que este é considerado um estado com impostos elevados. De forma mais pormenorizada, importa referir que a taxa efetiva de imposto das entidades constituintes de um grupo EMNs é calculada considerando uma abordagem de combinação jurisdicional, o que obriga, conseqüentemente, à responsabilidade pela aplicação das regras GloBE quando num estado, a taxa efetiva de imposto for inferior à taxa mínima acordada. No caso em específico, por norma, B Co e C Co seriam obrigados a aplicar a RIR, uma vez que a Hold Co se encontra numa jurisdição que não adota as regras GloBE, contudo esta obrigação fica sem efeito, pois as suas subsidiárias estão localizadas numa jurisdição onde a taxa efetiva de imposto é superior à taxa mínima. O imposto das entidades constituintes localizadas no País D é de 11% (55% de imposto pago dividido por 5.000€ de lucro) e o cálculo da taxa não é afetado pelo facto das entidades constituintes que estão localizadas no País D serem propriedades de diferentes controladoras (B Co e C Co) que, por sua vez, estão obrigadas a aplicar a RIR. Atente-se que, se a combinação jurisdicional fosse calculada dependendo da aplicação da RIR pela controladora, a B Co seria obrigada a aplicar a RIR, uma vez que as suas subsidiárias estão sujeitas a uma taxa inferior relativamente à taxa mínima acordada. Contudo, a combinação jurisdicional não depende da aplicação da RIR por parte das entidades sob controlo da empresa-mãe. Por outras palavras, todas as entidades constituintes localizadas no País D não estão sujeitas a uma taxa efetiva de imposto inferior à taxa mínima, uma vez que conferem uma taxa de imposto superior à taxa mínima acordada.

O segundo exemplo, é relativo ao cálculo da taxa de imposto efetiva nos casos em que a Entidade Controladora Final não aplica o mecanismo RIR- Estado de Tributação Baixa. Neste exemplo, as questões são iguais, uma vez que, a situação é semelhante apenas difere no facto de o rendimento da D Co 5 estar isento de impostos no País D.

A resposta é semelhante, contudo, neste caso, a B Co e C Co são obrigadas a aplicar a RIR porque o País D é considerado com impostos baixos. O imposto sobre o rendimento das entidades constituintes localizadas no País D é de 10% (500/5000€), ou seja, está abaixo da taxa mínima acordada, logo a B Co e C Co são consideradas controladoras pois possuem ações em entidades constituintes localizadas numa jurisdição de baixa tributação que não controladas por outra entidade constituinte que esteja sujeita ao mecanismo RIR. Deste modo a percentagem de imposto complementar é de 1% (taxa efetiva mínima acordada- taxa efetiva de imposto), logo o imposto complementar alocado em relação a cada entidade constituinte do País D é de 10€ (1.000€ rendimento ajustado multiplicado pelo imposto complementar), o que confere um total de 50€ de imposto complementar. Sendo assim, a B Co e a C Co são obrigados a pagar 20€ cada e em ambos os casos cabe à controladora determinar a parcela de imposto complementar, multiplicando o imposto complementar calculado para a entidade constituinte pela sua percentagem de propriedade da entidade. Atente-se que, a D Co 5 não tem controladora, logo a sua parte do imposto complementar é alocada às outras entidade constituintes, segundo a RPS.

4.2 Regra dos Pagamentos Subtributados

A Regra dos Pagamentos Subtributados (RPS) é uma regra secundária, isto é, só se aplica no caso de uma entidade constituinte não estar sujeita à RIR. Esta confere os mesmos objetivos que a RIR, contudo, procura proteger as jurisdições contra a erosão da base tributável através de pagamentos intragrupos a entidades com baixos impostos. A principal diferença entre a RIR e a RPS, é que a RIR atua como um mecanismo onde se cobra o imposto complementar com base na propriedade direta e indireta da entidade controladora das entidades constituintes com impostos baixos, enquanto a RPS, atua como um apoio à RIR, reduzindo os incentivos às inversões fiscais através de um mecanismo que fornece um ajuste em relação a qualquer imposto complementar relativamente aos lucros de uma entidade constituinte que não aplique a RIR. Por outras

palavras, esta regra é igualmente relevante pois atua como uma rede de suporte que assegura condições equitativas de aplicação e previne riscos de inversão que possam surgir, conforme OCDE (2020) (tradução nossa). De forma geral, a RPS, impõe uma tributação complementar relativa a certos pagamentos no estado onde estes têm origem, de forma a compensar a tributação mais baixa noutros estados, isto é, a tributação complementar cabe a um contribuinte que pertença ao mesmo grupo multinacional da entidade sujeita a baixa tributação, o que consequentemente obriga a uma maior coordenação entre jurisdições.

Note-se que, a RIR tem prioridade sobre a RPS, ou seja, nenhum imposto complementar pode ser tratado como a origem de um ajustamento ao abrigo da RPS relativamente a uma entidade constituinte controlada, direta ou indiretamente, por uma entidade constituinte que seja sujeita à RIR.

A matéria relativa à RPS, é mencionada na Diretiva, mais concretamente no Capítulo II. De acordo com a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho de 14 de dezembro de 2022:

A entidade-mãe final de um grupo de empresas multinacionais estiver localizada numa jurisdição de um país terceiro que não aplique uma RIR qualificada, ou se a entidade-mãe final de um grupo de empresas multinacionais for uma entidade excluída, os estados-membros asseguram que as entidades constituintes localizadas na União estejam sujeitas, no estado-membro em que estão localizadas, a um ajustamento igual ao montante do imposto complementar pela RPS atribuído a esse estado-membro relativamente ao exercício fiscal. (artigo 12º, n.º 1)

Note-se que, este ajustamento pode ser considerado como um imposto complementar devido por essas entidades constituintes, ou pode ainda, ser considerado como uma recusa de dedução contra o rendimento tributável dessas entidades constituinte. Esta recusa de dedução pode resultar num montante de dívida fiscal necessário para cobrar o montante de imposto complementar pela RPS atribuído ao estado-membro, segundo o n.º 1 do

artigo 12º. No caso do ajustamento ser considerado como recusa de dedução, este aplica-se ao exercício de tributação em que termina o exercício fiscal no qual o montante do imposto complementar pela RPS foi calculado e atribuído a um estado-membro, como referido no artigo 12º, n.º 2. Atente-se que as entidades constituintes que sejam entidades de investimento não estão sujeitas ao disposto artigo, conforme o n.º 3 do artigo 12º.

O imposto complementar é aplicado a um contribuinte da RPS em duas etapas:

Primeiro, se o contribuinte da RPS fizer quaisquer pagamentos dedutíveis à Entidade Constituinte de baixa tributação durante o período relevante, o imposto complementar dessa Entidade Constituinte será afetado ao Contribuinte da RPS proporcionalmente ao total de pagamentos dedutíveis feitos a essa entidade por todos os contribuintes da RPS; em segundo lugar, se o Contribuinte da RPS tiver despesas líquidas intragrupo, proporcionalmente ao montante total das despesas líquidas intragrupo incorridas por todos os Contribuintes da RPS. (OCDE, 2020, p. 123) (tradução nossa)

Atente-se que, ainda segundo (OCDE, 2020, p. 123), o imposto complementar de cada contribuinte “é em cada etapa limitado a um valor igual à taxa de imposto nacional coberta multiplicada pelo valor bruto dos pagamentos intragrupo dedutíveis levados em consideração no cálculo da sua parcela do imposto complementar” (tradução nossa).

Também o imposto complementar não é aplicado a nenhum contribuinte que esteja localizado num estado onde a taxa efetiva de imposto da EMNs esteja abaixo da taxa mínima acordada.

É referido também que, o imposto complementar total atribuído pela RPS de todas as entidades constituintes de baixa tributação localizadas num estado, “não pode exceder a percentagem de imposto complementar multiplicado pelo valor total de pagamentos intragrupo dedutíveis recebidos por essas entidades constituintes de baixa tributação de entidades constituintes estrangeiras” (OCDE, 2020, p. 123) (tradução nossa).

A forma de cálculo e atribuição do imposto complementar é mencionado no artigo 14º da Diretiva (UE) 2022/2523 do conselho de 14 de dezembro de 2022, deste modo, este é calculado através da multiplicação entre o imposto complementar total da RPS e a percentagem da RPS do estado-membro, segundo o artigo 14º, n.º 1, sendo que, o imposto complementar total pela RPS, relativa a um exercício fiscal, é igual à soma do imposto complementar calculado para cada uma das entidades constituintes sujeitas a baixa tributação do grupo de empresas multinacionais, sob a reserva dos ajustamentos mencionados no n.º 3 e 4 do mesmo artigo (artigo 14º, n.º 2). O ajustamento mencionado no n.º 3 do artigo 14º refere que, o imposto complementar pela RPS de uma entidade constituinte sujeita a baixa tributação pode ser igual a zero se, relativamente a um exercício fiscal, todos os interesses de propriedade da entidade-mãe final nessa entidade constituinte forem detidos, direta ou indiretamente, por uma ou mais entidades-mãe, que sejam obrigadas a aplicar uma RIR qualificada. No caso de não se aplicar o n.º 3, o imposto complementar pela RPS de uma entidade constituinte de baixa tributação é reduzido da parte do imposto complementar atribuível a uma entidade-mãe dessa entidade constituinte que é aplicável segundo uma RIR qualificada, segundo o artigo 14º, n.º 4, da mencionada diretiva.

A percentagem da RPS de um estado-membro é calculada, relativamente a um exercício fiscal e para cada grupo de empresas multinacionais, da seguinte forma de acordo com o n.º 5 do artigo 14º: $(50\% \times (\text{número de empregados no estado-membro} / \text{número de empregados em todas as jurisdições RPS})) + (50\% \times (\text{valor total dos ativos tangíveis no estado-membro} / \text{valor total dos ativos tangíveis em todas as jurisdições RPS}))$. Atente-se que, esta percentagem pode ser igual a zero se o montante do imposto complementar pela RPS, atribuído a uma jurisdição num exercício fiscal anterior, não tenha levado a uma despesa de caixa adicional com impostos iguais, na totalidade, por parte das entidades constituintes de um EMNs, ao montante do imposto complementar pela RPS atribuído a essa jurisdição relativamente a esse exercício fiscal anterior, segundo o n.º 8 do artigo 14º da Diretiva (UE) 2022/2523 do conselho de 14 de dezembro de 2022.

De forma a entender, como atua na prática a RPS, apresentam-se de seguida um caso prático. Este exemplo de aplicação da RPS, é um exemplo de funcionamento da primeira chave de alocação da RPS (sem limite), segue-se o exemplo:

Uma EMN é controlada no estado P e opera nos Estados A, B, C e D. Supõe-se ainda que a taxa de imposto efetiva da EMN no Estado P (Estado da Controladora Final), Estado A e Estado B se encontram acima da taxa mínima. A entidade P Co detém diretamente todas as participações societárias A1 Co, B Co e C Co. A A1 Co possui todas as participações societárias na A2 Co e a C Co possui todas as participações societárias na D Co. A A1 Co e a A2 Co são residentes fiscais no mesmo estado (Estado A). A B Co, C Co e a D Co são residentes fiscais no Estado B, Estado C e Estado D, respetivamente. Os Estados A e B introduziram o mecanismo RPS. A taxa de imposto efetiva da EMN nos Estados C e D está abaixo da taxa mínima. Um imposto complementar será calculado em relação aos lucros obtidos nesses dois Estados. O imposto complementar é de 200 e 75 em relação aos lucros obtidos nos Estados C e D, respetivamente. Não há RIR que se aplique em relação aos lucros obtidos nos Estado C e D porque os Estados P e C não implementaram a RIR. A estrutura dos pagamentos diretos que envolvem as entidades constituintes estabelecidas nos Estados onde a taxa de imposto efetiva da EMN está abaixo da taxa mínima é a seguinte: A1 Co realizou pagamentos à C Co no total de 750; A2 Co realizou pagamentos à D Co no total de 100; B Co realizou pagamentos à C Co e D Co e esses pagamentos totalizaram 250 e 200 respetivamente. (OCDE, 2020, p. 225) (tradução nossa)

Tendo em conta o exemplo mencionado, surge a questão: “Como são calculados os impostos complementares em relação aos lucros obtidos nos Estados C e D alocados sob a primeira chave de repartição da RPS?” (OCDE, ,2020, p. 226) (tradução nossa).

Cada um dos montantes do imposto complementar (200 e 75), são alocados da seguinte forma: o imposto complementar alocado à A1 Co é de 150 (75% x 200); o imposto complementar alocado à A2 Co é de 25 (33,33% x 75); e o imposto complementar alocado à B Co é de 100 (25% x 200 + 66,66% x 75).

Note-se que, neste caso, o potencial limite máximo no valor que é alocado na primeira chave de alocação não é considerado. Por outras palavras, “se um limite fosse aplicado ao valor dos impostos complementares alocados segundo a primeira chave de alocação, o montante restante do imposto complementar seria alocado através da segunda chave de alocação”, segundo (OCDE, 2020, pag.226) (tradução nossa).

4.3 Regra da Sujeição a Tributação

De acordo com OCDE (2020), a Regra da Sujeição a Tributação (RST), complementa as regras anteriormente mencionadas, consistindo numa regra que tem por base convenções com vista especificamente nos riscos para os países de origem apresentados pelas estruturas BEPS, relacionadas com pagamentos intragrupos que beneficiam de baixas taxas efetivas de tributação no outro estado contratante (estado beneficiário) (tradução nossa). Esta regra permite que o Estado de origem atribua tributação adicional relativamente a determinados pagamentos cobertos, (categoria de pagamentos que apresentam um maior risco de erosão de base tributável) de forma a atingir a taxa mínima acordada. Como referido anteriormente, esta complementa a RIR e a RPS, pois qualquer imposto complementar que seja cobrado segundo a RST será tido em conta na determinação da taxa efetiva de imposto para efeitos das mesmas. Note-se que, esta regra possibilita aos estados-membros a proteção da sua base tributária, mais concretamente, aos países com capacidades administrativas mais baixas.

Como apresentados anteriormente exemplos acerca da RIR e da RPS, apresenta-se de seguida um caso prático relativo à interação entre o cálculo da taxa de imposto efetivo e a isenção de acordo com a Convenção de Dupla Tributação (CDT), segue-se o exemplo:

Imagine que os Estados R e S têm uma convenção fiscal que inclui um artigo de royalties seguindo o artigo 12 do Modelo da OCDE, mas incluindo a RST; e que o Estado R adota o método de isenção do artigo 23 A no artigo de eliminação. O Estado R tem uma taxa de imposto de 20%, mas, ao abrigo de um regime especial aplicável a determinados rendimentos de royalties, exclui 80% dos rendimentos do imposto. Sem qualquer outro ajuste, isso significará que apenas 20% dos rendimentos estão sujeitos à taxa de 20% produzindo uma taxa de imposto efetiva de 4%. Imagine-se também que a taxa de imposto efetiva acordada para efeitos do mecanismo RST seria de 7,5% e que todas as outras condições para a sua aplicação sejam cumpridas. SCO residente do Estado S faz um pagamento de royalties coberto para RCO, residente no Estado R. (OCDE, 2020, p. 237) (tradução nossa)

A questão que se coloca é como se aplica a RST nestas circunstâncias. De forma a responder, de acordo com o disposto na OCDE (2020), tendo em conta a isenção da convenção, esta implica a redução da taxa de imposto efetiva é de 0% e um aumento do imposto complementar a ser aplicado no Estado S, para o valor de 7,5%, deste modo, o Estado R fica privado do seu direito de tributação de 4% e impõe um direito de tributação exclusivo ao Estado S, até à taxa mínima acordada (tradução nossa). Tendo em consideração que a taxa de imposto efetiva aplicada ao pagamento de *royalties* (antes da obrigação do Estado R de fornecer uma isenção nos termos do artigo 23 A) se encontra abaixo da taxa efetiva acordada de 7,5%, o Estado S tem o direito de aplicar um imposto complementar de 3,5% sob o mecanismo RST. Atente-se que, o Estado R só é obrigado a fornecer uma isenção quando o Estado S puder tributar de acordo com a convenção e somente com a ativação da RST é que o Estado S pode tributar o rendimento de acordo com os termos da convenção. Deste modo, o Estado R é obrigado a atribuir a isenção ao

rendimento, e esta obrigação desencadeia numa taxa de imposto efetiva de 0% e um aumento da taxa complementar para 7,5%, segundo OCDE (2020) (tradução nossa).

5 Impacto e Eficácia da Aplicação da Proposta

Como mencionado anteriormente, a proposta apresentada pela UE tem como objetivo a luta contra o planeamento fiscal agressivo através da imposição de regras contra a erosão de bases tributáveis no mercado e contra a transferência de lucros para fora do mercado. Para além do referido, esta tem ainda como objetivo, a criação de condições de concorrência equitativas para todas as empresas, sem deixar que, as jurisdições de cada estado-membro protejam as suas próprias bases tributáveis. Foram referidas nos capítulos anteriores, mais concretamente no capítulo dois do presente trabalho, alguns dos propósitos pelos quais a proposta teve origem, como sendo estas, a compatibilidade com os princípios da fiscalidade internacional, a harmonização fiscal, o combate à fraude, evasão e planeamento fiscal internacional e ainda o combate à concorrência fiscal prejudicial.

Contudo, após a análise da proposta é inevitável questionar a eficiência e eficácia da proposta, bem como o impacto da mesma em alguns países. Surge então uma primeira questão: A imposição de um Imposto Mínimo Global produz resultados politicamente aceitáveis e tecnicamente viáveis?

Podemos afirmar que a imposição da proposta aos estados-membros é uma imposição politicamente aceitável, uma vez que, esta se prende e é regida pelos princípios da fiscalidade internacional, ou seja, tem foco na harmonização fiscal e enfatiza os princípios da fiscalidade internacional como uma conduta de valores e orientações, tendo em conta as normas de cada situação tributária nacional de cada estado-membro. Também o facto da imposição do imposto mínimo não afetar a soberania de cada estado, isto é, o próprio estado tem a possibilidade de criar a própria política fiscal que permite exercer os seus poderes fiscais nas situações tributárias internas e, relativamente às situações tributárias internacionais estabelecer uma conexão com outros estados, faz com que seja politicamente aceitável um imposto mínimo global. Atente-se que, a viabilidade técnica da imposição de um imposto mínimo é questionável, uma vez que esta exige um maior

controlo, tanto na parte administrativa, como na contabilidade e fiscalidade de cada estado-membro.

Surtem ainda questões relativas à eficiência do combate à concorrência fiscal prejudicial, no sentido em que, a imposição de um imposto mínimo através da aplicação do Pilar 2, pode ou não diminuir a concorrência fiscal prejudicial. Contudo, esta aplicação pode desencadear num aumento da competitividade de tributação com o objetivo de atrair o investimento por parte das EMNs. Apesar de um dos objetivos das regras GLoBE ser a eliminação da concorrência fiscal prejudicial de forma abrangente, a aplicação do Pilar 2, pode levar a que os estados-membros procurem mecanismos de diferenciação, isto é, podem optar por propor isenções e benefícios fiscais a título interno, com o objetivo de se tornarem mais atrativos a investimentos, uma vez que, as multinacionais são tributadas diferentemente de acordo com as taxas de imposto praticadas pelos diversos países, incentivando as mesmas à deslocalização de rendimentos para outras entidades integrantes que estejam sediadas em países com taxas de impostos mais baixas, de modo a contornar as suas responsabilidades fiscais e aumentar cada vez mais a competitividade entre as mesmas. A imposição das regras GloBE é vista por muitos como uma “pressão indireta” de um estado sobre a política fiscal de um outro estado, isto porque, um estado-membro que aplique as regras GloBE, tem de oferecer uma taxa de imposto mais baixa que um estado-membro que não as aplique, para que obtenha o mesmo retorno após os impostos e conseqüentemente consiga atrair o investimento. Podemos concluir que, apesar de um dos grandes objetivos ser a eliminação da concorrência fiscal prejudicial, este problema não será totalmente erradicado, podendo até mesmo potencializar oscilações nas taxas de impostos dos estados-membros como forma de atração ao investimento.

De que forma a aplicação de um imposto mínimo global promove a justiça fiscal? Quais os países com maior vantagem e desvantagem na adoção deste imposto? Segundo a OCDE, estima-se que os países de tributação baixa, média e alta conferem ganhos de receita com a aplicação de um imposto mínimo global, contudo, os estados-membros de baixa tributação são os que mais beneficiam, uma vez que, os ganhos seriam maiores relativamente aos estados-membros com uma taxa de tributação maior. Atente-se que,

relativamente ao Pilar 1, a OCDE atribui aos países em desenvolvimento, o direito de tributar as principais multinacionais sobre os rendimentos obtidos pelas EMNs localizadas nesses países. Já relativamente ao Pilar 2, nos países em desenvolvimento, existe a proteção pelo direito de tributação de pagamentos feitos, por parte dos países, a empresas de outros países, quando a tributação destes pagamentos ocorrer de uma taxa de tributação menor que 15%. Existe esta condição, uma vez que, por existirem convenções fiscais e por se supor que um negócio será tributado noutro país, o problema da não tributação num país em desenvolvimento pode ocorrer.

A implementação de uma taxa de imposto mínima global, promove a justiça fiscal, no sentido em que, contribui para o desaparecimento dos paraísos fiscais e consequentemente, contribui para uma melhoria da capacidade de garantir proteção relativamente às bases tributáveis da evasão fiscal, não só nos países em desenvolvimento, como nos restantes países.

Importa refletir ainda acerca da aplicação deste imposto nos países em desenvolvimento, porque, se por um lado, existe a possibilidade de uma maior proteção da base tributária, por outro lado, pode resultar numa perda de investimento por parte das EMNs. Por outras palavras, os países em desenvolvimento são atrativos para o investimento, pois estes conferem uma baixa tributação e sistemas fiscais menos complexos e exigentes. Ao implementar as regras GloBE, estes podem ser prejudicados porque deixam de ser atrativos e porque não conferem mais benefícios e vantagens que um outro país que não esteja em desenvolvimento, e por isso devem expandir e fortalecer os seus objetivos e finalidades fiscais de forma a motivar as empresas ao investimento.

Para além do disposto anteriormente, também é relevante analisar o impacto da implementação de um imposto mínimo global, tanto no setor empresarial, como na perspetiva das Autoridades Tributárias e Aduaneiras dos estados-membros, e ainda, na política fiscal interna dos mesmos, tal como refere Reigoto (2022). Relativamente ao setor empresarial, a implementação deste imposto desencadeia um elevado peso nas finanças da empresa, no sentido em que, a alteração para este imposto possui a sua devida complexidade, de tal forma, que as empresas vão sentir necessidade de procurar ajuda jurídica e contabilística especializada para o tratamento desta matéria. No que diz respeito

às Autoridades Tributárias e Aduaneiras e à política fiscal interna dos estados-membros, o impacto é deveras positivo, uma vez que, como resultado da implementação deste imposto, surge um aumento de receitas arrecadadas pelas autoridades fiscais, uma diminuição da evasão fiscal e ainda um possível aumento da receita fiscal interna dos estados-membros.

Atente-se que, a implementação deste imposto, acarreta diversos ajustes e reformas tanto a níveis legislativos e administrativos, bem como, nas auditorias e nas fiscalizações, o que leva a um acréscimo de despesas. Também num contexto de supervisão e acompanhamento da implementação do imposto mínimo global, pode vir a ser mais desafiador e exigente o controlo, bem como a uniformidade de execução deste em todos os estados-membros, isto devido à natureza dos mecanismos de aplicação internacional envolvidos.

CONCLUSÃO

Conclui-se de uma forma geral, que esta proposta visa para além, da harmonização, transparência e justiça fiscal, uma inovação relativamente à tributação internacional na União Europeia através do Acordo Fiscal Global.

A Diretiva (EU) 2022/2523 relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais da União, tem como principal objetivo desencorajar a transferência de lucros das EMNs e erradicar o planeamento fiscal agressivo, através da implementação de um imposto mínimo comum, que não interfere na soberania de cada estado-membro, ou seja, é permitido aos estados-membros o cálculo de um imposto complementar no caso da carga fiscal mínima não se atingir.

Deste modo, através do Acordo Fiscal Global, assente principalmente no Pilar 2 que perspetiva uma tributação mínima efetiva, é possível diminuir práticas de planeamento fiscal agressivo e garantir uma distribuição de carga tributária justa e equitativa. Este acordo confere como principais objetivos a diminuição e eliminação da evasão fiscal, a busca por uma maior homogeneidade e aumento das receitas fiscais de cada estado-membro (tendo em conta que os impostos passam a ser pagos onde são gerados os lucros

promovendo uma tributação transparente e justa) e ainda a redução da concorrência fiscal prejudicial.

Contudo, a implementação deste imposto ainda que promissor, apresenta alguns entraves. Para além da possível disputa entre jurisdições relacionada com a procura pela atração de investimento por parte dos estados-membros, a aplicação deste, segundo as regras GloBE, pode gerar discussão sobre a complexidade da sua operacionalização. Por outras palavras, os estados-membros que assinam o Acordo Fiscal Global, são obrigados a adaptar-se juridicamente e contabilisticamente, ou seja, são obrigados a adaptar a própria legislação interna.

Em suma, apesar dos desafios e entraves que a proposta da OCDE e o G20 apresenta, não há dúvida que a implementação de um nível mínimo de tributação conduz a uma harmonização, justiça e transparência fiscal.

O estudo apresenta algumas limitações, sendo que a principal limitação é a escassez de estudos relacionados concretamente com a proposta em si, uma vez que a proposta ainda é recente, o que consequentemente limita a investigação.

Num futuro, seria interessante a realização de um estudo concreto acerca do impacto da implementação deste imposto mínimo global em Portugal, ou seja, quais os benefícios da adoção deste imposto, como por exemplo, o impacto na receita fiscal e a atração de investimento por parte das EMNs, tendo em conta a política fiscal e o sistema tributário português.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anjos, M. D. R. (2022). CONCORRÊNCIA FISCAL, COMPETITIVIDADE E COESÃO SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA. *ULP Law Review, Special Issue*, 85–103. <https://doi.org/10.46294/ulplr-rdulp.siv1a7>
- Bovenber, L., Cnossen, S., & Mooji, R. (2003). Introduction: Tax Coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 10(6), 619–624. <https://doi.org/10.1023/A:1026339302199>
- COMISSÃO EUROPEIA. (2016). *Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)*. COM (2016) 683 final.
- COMISSÃO EUROPEIA. (2021). *Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais na União*. COM (2021) 823 final.
- COMISSÃO EUROPEIA. (2022). DIRETIVA (UE) 2022/2523 DO CONSELHO de 14 de dezembro de 2022 relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União. *Jornal Oficial da União Europeia L 328/1, 22 de dezembro de 2022*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2523>
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2005). *Tackling the corporation tax obstacles of small and medium-sized enterprises in the Internal Market – outline of a possible Home State Taxation pilot scheme [...]*. COM (2005) 702 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL>

Lei n.º 2/2014. (2023). *Diário da República n.º 11/2014, Série I de 2014-01-16.*

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2014-64205634>

Nabais, J. (2021). *Direito Fiscal*. (11). Almedina, S.A.

OECD. (2020). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two*

Blueprint: Inclusive Framework on BEPS. OECD.

<https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en>

Pires, R. C. (2018). *Manual de Direito Internacional Fiscal*. Almedina, S.A.

Reigoto, I. B. C. (2022). *Global Tax Deal: As regras GloBE, evasão fiscal e o impacto*

na União Europeia. [Dissertação de mestrado em Direito]. Faculdade de Direito

Escola do Porto.

Sacchetto, C., & Fernandes, R. (2005). A Tributação da Empresa Multinacional na União

Europeia—Instrumentos de Tributação dos Rendimentos Transnacionais: A

Disciplina Comunitária. *Revista Direito Tributário Atual*, 19, 86–102.

Silva, F. (2013). *A tributação direta das empresas nos países ibéricos: Estudo*

comparativo [Trabalho de investigação no âmbito do Regulamento do IPC que

define o processo para atribuição do Título de Especialista (Despacho 16/2010-

P)]. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra.

Sørensen, P. B. (2004). Company Tax Reform in the European Union. *International*

Taxand Public Finance, 11(1), 91–115.

<https://doi.org/10.1023/B:ITAX.0000004778.63592.96>

Imposto Mínimo Global e Tributação das Empresas Multinacionais: Análise da Proposta da União Europeia

União Europeia. (2016). Tratado da União Europeia (Versão consolidada). *Jornal Oficial da União Europeia C 202/13*, 7 de junho de 2016.