

Concorrência fiscal entre Estados e atracção de investimento no contexto da integração comunitária

Paulo F. Rosa

Resumo

O presente trabalho tem como principal objectivo lançar um breve olhar ao processo integracionista da União Europeia, partindo-se, em primeiro lugar, dos Estados-membros e da respectiva soberania estadual, procurando-se passar depois para uma perspectiva dos problemas que a própria construção evolutiva da UE e a consequente 'perda' de soberania acarretam.

A fiscalidade é um dos pontos habitualmente esquecidos quando se fala de concorrência entre Estados e de atracção de investimento, mas que, cada vez mais, se impõe como determinante para a compreensão dos fenómenos da transnacionalização e da deslocalização de empresas.

Ao longo desta investigação procuraremos apontar para (ou, pelo menos, abrir caminho a) conclusões dirigidas a uma ideia, cada vez mais 'palpável', de desarmonização, se não mesmo de verdadeira 'desintegração' europeia.

1. Introdução

O presente trabalho tem como objectivo primeiro lançar um breve olhar ao processo integracionista da União Europeia (UE), partindo-se, em primeiro lugar, dos Estados-membros (EM) e da respectiva soberania estadual, procurando-se passar depois para uma perspectiva dos problemas que a própria construção evolutiva da UE e a consequente 'perda' de soberania acarretam em termos de concorrência entre os Estados, designadamente de um ponto de vista de atracção de investimento estrangeiro.

A fiscalidade (no sentido de 'carga' fiscal que as pessoas e as empresas suportam) é um dos pontos habitualmente esquecidos no que respeita à concorrência entre Estados e à atracção de investimento, mas que cada vez mais se impõe como determinante para a compreensão dos fenómenos da transnacionalização e da deslocalização de empresas.

Ao longo desta investigação - que mais não é do que uma generalíssima aproximação aos problemas que acabamos de expor, apoiada em algumas das mais autorizadas opiniões em matéria de economia europeia e de fiscalidade - procuraremos apontar para (ou pelo menos abrir caminho a) conclusões dirigidas a uma ideia, cada vez mais 'palpável', de desarmonização, se não mesmo de verdadeira 'desintegração' europeia.

2. O processo integracionista e a harmonização fiscal

A primeira nota que convém sublinhar é a de que o processo de integração dos vários Estados na UE comporta necessariamente uma certa perda de *soberania* por parte desses Estados. Com efeito, entendida a soberania, no plano externo, como o poder de cada Estado (composto por território, povo e “governo” próprios) para decidir sobre o seu próprio destino de forma independente relativamente ao exterior (NABAIS, 2008), não poderá a integração comunitária senão haver-se como um importante factor de cedência ou transferência de soberania para uma entidade supra-estadual.

Ora, está bem de ver que essas ‘parcelas’ de soberania estadual cedidas tenderão a acompanhar a medida em que o processo integracionista se vai desenvolvendo e aprofundando. Ora, uma das dimensões da soberania estadual que cada vez maior importância vem assumindo nos tempos actuais é a da *soberania fiscal*.

Pois bem, a harmonização fiscal tem vindo a fazer parte dos objectivos do processo de integração europeia, em ordem a atingir um mercado único europeu sem distorções ao nível da concorrência. De facto, como veremos mais adiante, a fiscalidade é hoje um cada vez mais importante factor de deslocalização de empresas dentro do próprio espaço europeu. Daí que esta harmonização ao nível dos sistemas de impostos tenha como referente um *princípio de neutralidade* relativamente ao comércio intra-comunitário, que visa uma minimização dos efeitos distorcedores da fiscalidade, designadamente para efeitos de atracção de investimento directo estrangeiro.

Todavia, a verdade é que esta soberania fiscal dos Estados, enquanto poder de conformação do sistema fiscal delimitado pelo território estadual (*princípio da territorialidade*), permanece essencialmente nos EM, havendo, *inclusive*, ao nível das instâncias europeias, uma exigência de unanimidade nas decisões sobre matéria fiscal, tremendamente bloqueadora das iniciativas de harmonização.

Apesar disso, sem dúvida que se pode afirmar haver sido logrado um relativo consenso em determinadas matérias, nomeadamente: eliminação da dupla tributação; combate à evasão fiscal; utilização moderada dos chamados “auxílios de Estado” por via fiscal (em que os Estados reduzem a tributação de determinados sectores de molde a dinamizá-los, o que pode provocar distorções ao nível da concorrência entre Estados, proibidas pelo direito comunitário); e mesmo no domínio da tributação indirecta, onde, para além do caso dos tributos aduaneiros (em que temos uma união aduaneira, com a supressão das barreiras alfandegárias e o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum) e ainda dos impostos especiais sobre o consumo (impostos sobre o tabaco, sobre o álcool, etc.), assume particular importância a obrigatoriedade de adopção de um imposto geral sobre o consumo - o *Imposto sobre o Valor Acrescentado* (IVA) - e a uniformização da respectiva base tributável.

As grandes dificuldades surgem no que respeita à harmonização da tributação directa, ou seja, aquela que incide directamente sobre os rendimentos das pessoas e das empresas - o que, em Portugal, se reconduz ao *Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares* (IRS) e (sobretudo) ao *Imposto sobre o Rendimento das pessoas Colectivas* (IRC). É, pois, nesta matéria que os EM vêem com maus olhos uma eventual harmonização fiscal, dado o importante factor de competitividade e de atracção de investimento que representam.

As formas que a UE tem encontrado para tentar ultrapassar estes impasses e faltas de consenso consistem, fundamentalmente, na emissão de recomendações por parte da Comissão e na aprovação do *Código de Conduta Fiscal* sobre a fiscalidade das empresas - ou seja, mecanismos de “soft law”, portanto sem natureza legislativa, mas com força de compromisso político.

3. A fiscalidade e a atracção de investimento

As facilidades de comunicação que resultam do fenómeno da mundialização/ globalização vieram introduzir um elemento novo na concorrência entre Estados. De facto, muito facilmente nos dias de hoje qualquer empresa obtém previamente um conhecimento minucioso de um determinado local onde pretenda investir e, em seguida, se “desloca” para lá – estamos aqui em face dos fenómenos da *deslocalização* e da *transnacionalização* de empresas.

Ora, naturalmente que essa deslocalização de empresas será tanto maior quantas as facilidades de circulação que se lhes ofereçam. Não causará, pois, espanto dizer que o mercado único da UE é, sem dúvida, espaço privilegiado para essa grande mobilidade, dada a enorme liberdade de circulação (nomeadamente de capitais) que aí encontramos.

Existe hoje um conjunto bastante alargado de factores que as empresas têm em conta quando pretendem investir num determinado Estado. De entre esses factores que influenciam a atracção de investimento destacam-se: a localização geográfica, a qualidade das infra-estruturas e a acessibilidade, a dimensão do mercado, os custos da mão-de-obra e, finalmente, a fiscalidade (ROMÃO, 2004).

Pois bem, sendo Portugal um país periférico e com custos elevados de mão-de-obra (para além de ter ainda um imenso ‘cardápio’ de outros factores desincentivadores, como sejam a enorme burocracia, o mau funcionamento da justiça, etc.) - e não tendo já, igualmente, soberania monetária, uma vez que, no quadro da integração comunitária, a política monetária se encontra centralizada no Banco Central Europeu -, parece não restarem hoje muitas mais opções para a captação de investimento senão uma aposta séria no factor fiscalidade.

Perante este quadro, somos forçados a perguntar: tendo em conta esta limitação do Estado português em termos de factores de atracção do investimento, será então desejável a integração europeia ao nível da harmonização fiscal, com a conseqüente perda de soberania fiscal?

4. Os perigos da concorrência fiscal intra-comunitária

Tendo em conta aquilo que fica exposto, tudo nos levaria a supor a necessidade portuguesa da definição de uma política de baixa tributação das empresas, de molde a atrair investimento estrangeiro, sendo nesse sentido imperiosa a manutenção da soberania fiscal.

O que verificamos, contudo, é que, ao mesmo tempo que o Estado necessita de uma baixa tributação dos rendimentos empresariais para se achar em condições de concorrer com os Estados europeus

economicamente mais poderosos, existem também as imposições que derivam das necessidades do próprio Estado social: está em causa, a este propósito, o cumprimento do chamado “modelo social europeu”.

É, portanto, de sustentabilidade do Estado social (que é suportado fundamentalmente por impostos) que falamos quando entramos na discussão sobre a possibilidade de diminuição da carga fiscal, para efeitos de competitividade fiscal e de atracção do investimento estrangeiro (NABAIS, 2008). Os dois interesses apresentam-se-nos, pois, como conflituantes e, eventualmente, excludentes. Como poderão os Estados com economias mais débeis, como Portugal, apontar para uma política de baixa tributação, quando, justamente porque a economia não tem capacidade para satisfazer integralmente as necessidades comunitárias (precisamente pela via das receitas fiscais), há um verdadeiro imperativo de tributação elevada para o cumprimento das “*tarefas fundamentais do Estado*” (ver artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa)?

Pois bem, esta nota que acabamos de deixar conduz-nos irremediavelmente à percepção de que os Estados com economias mais frágeis, ainda que mantenham a sua soberania fiscal, não têm, na verdade, condições para concorrer com os níveis de fiscalidade praticados pelos Estados economicamente mais poderosos; Estados estes que, por essa razão, continuam a não ter qualquer interesse em dar o seu aval para a almejada harmonização fiscal.

5. Conclusão

Contas feitas, parece afinal que esta integração europeia, tal qual está a ser levada a cabo, não beneficia de igual forma todos os EM: a progressiva perda de soberania em diversas matérias (designadamente em matéria monetária, inviabilizando a redução dos custos da mão-de-obra por essa via), bem como o forte controlo dos “auxílios de Estado” pelos tribunais europeus, aliado às cada vez maiores dificuldades na obtenção de fundos comunitários - cuja principal função era justamente a de, na impossibilidade de recurso aos auxílios públicos por parte dos Estados, corrigir as desigualdades regionais causadas pela abertura das fronteiras à concorrência externa -, acompanhados de uma inelutável incapacidade dos Estados periféricos para oferecer às pessoas e às empresas cargas fiscais reduzidas, têm como consequência uma verdadeira ‘captura’ destes últimos pelos Estados ‘centrais’, com possibilidades de oferecer níveis de fiscalidade mais atractivos. Ora, esta diferença de forças que o processo de integração europeia, em lugar de corrigir, tem afinal vindo a agravar, não pode deixar de nos levar a questionar sobre se o cada vez maior aprofundamento desta integração no sentido de uma convergência que é meramente formal e não real (Romão, 2004), não estará, no final do dia, a conduzir-nos para um cada vez maior fosso entre os Estados da Europa central e os Estados periféricos, deste modo caminhando a passos largos para uma verdadeira ‘desintegração’ europeia.

6. Bibliografia

- BALASSA, Bela, *Teoria da Integração Económica*, Lisboa, Livraria Clássica, 1964
- CUNHA, Tânia Meireles da, *O Investimento Directo Estrangeiro e a Fiscalidade*, Coimbra, Almedina, 2006
- NABAIS, José Casalta, “A Soberania Fiscal no Actual Quadro de Internacionalização, Integração e Globalização Económicas”, in *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2005
- NABAIS, José Casalta, “A Soberania Fiscal no Quadro da Integração Europeia”, in *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2008
- NABAIS, José Casalta, “Reforma Tributária num Estado Fiscal Suportável”, in *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2008
- OLIVEIRA, Ricardo Gonçalves de, *A ambivalência da integração europeia: consequências económicas da integração fiscal*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008
- ROMÃO, António, *Economia Europeia*, Oeiras, Celta Editora, 2004
- SANCHES, Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007