

A Economia Digital: O enquadramento, os problemas e os desafios que se colocam aos sistemas fiscais¹

The Digital Economy: The framework, the problems and the challenges that the tax systems are posed

Rui Miguel Zeferino Ferreira²

RESUMO:

No século XXI assiste-se ao desenvolvimento da economia digital e ao crescimento exponencial dos lucros gerados por algumas empresas digitais, o que em conjunto com vários problemas que se colocam na definição da base tributária dos bens digitais, da qual vem resultando a erosão tributária e a utilização de modelos de deslocalização dos lucros das sociedades da economia digital, resultou num apelo para a atualização do sistema fiscal internacional aplicável à economia digital. A tarefa não se apresenta de fácil equação, encerrando vários problemas e desafios, que a falta de consenso multilateral torna pouco viável a adoção de soluções unilaterais de tributação da economia digital, que correm o risco de aumentar desmesuradamente a carga fiscal sobre as empresas. Assim, no presente artigo desenvolve-se as linhas a seguir para a tributação da economia digital, nomeadamente, por via da tributação da recolha de dados pessoais, no qual se analisa a criação de um imposto específico unitário. Seguidamente, analisam-se os efeitos económicos potenciais da tributação sobre a economia digital, bem como os efeitos ao nível da privacidade e da concorrência, quer entre plataformas digitais, quer no âmbito da concorrência internacional. Daqui se concluirá pela necessidade de definir as características da atividade digital, com vista a concetualizar a criação de valor e a função de produção de serviços, nomeadamente, no mercado de dados pessoais. No que respeita aos efeitos económico concluiremos pela necessidade de implementação de um sistema fiscal específico para a economia digital, com fundamento no princípio de justiça, mas sempre ancorado no estudo e aplicação cuidadosa de soluções, para evitar danos colaterais ao nível da redução da atividade económica e do investimento estratégico.

Palavras-Chave: economia digital; tributação; sistemas fiscais; privacidade; concorrência.

¹ Este artigo foi publicado anteriormente na Revista Portuguesa de Contabilidade, vol. VIII, n.º. 32, ano de 2018, p. 565-584.

² Doutor em Direito, pela Universidade de Santiago de Compostela. Professor-Adjunto no Instituto Superior de Entre Douro e Vouga (ISVOUGA). Professor Auxiliar na Universidade Portucalense – Infante D. Henrique. Investigador integrado no JUSGOV – Centro de Investigação em Justiça e Governação, da Universidade do Minho, afeto ao grupo de investigação E-Tec – Estado, Empresa e Tecnologia. Juiz-Árbitro no Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD). Advogado. r.ferreira@doc.isvouga.pt.

ABSTRACT:

In the 21st century, we are witnessing the development of the digital economy and the exponential growth of the profits generated by some digital companies, which together with several problems that arise in the definition of the tax base of digital goods, which has resulted in tax erosion and the use of models for relocating the profits of digital economy societies resulted in a call to update the international tax system applicable to the digital economy. The task is not an easy equation, encompassing several problems and challenges, which the lack of multilateral consensus makes the adoption of unilateral solutions for taxation of the digital economy unfeasible, which run the risk of disproportionately increasing the tax burden on companies. Thus, in this article, the lines to be followed for the taxation of the digital economy are developed, namely, through the taxation of the collection of personal data, in which the creation of a specific unitary tax is analyzed. Next, the potential economic effects of taxation on the digital economy are analyzed, as well as the effects on privacy and competition, both between digital platforms and in the context of international competition. From here, it will be concluded that it is necessary to define the characteristics of digital activity, with a view to conceptualizing the creation of value and the function of production of services, namely, in the personal data market. Regarding the economic effects, we will conclude by the need to implement a specific tax system for the digital economy, based on the principle of justice, but always anchored in the study and careful application of solutions, to avoid collateral damage in terms of the reduction of economic activity. and strategic investment.

Keywords: digital economy; taxation; tax systems; privacy; competition.

INTRODUÇÃO

No século XXI uma das principais causas da crise dos sistemas fiscais resulta do fenómeno da globalização, que está na origem do grande desafio sobre a tributação da economia digital, nomeadamente, sobre que factos tributários e como devem os mesmos ser tributados. Na realidade, se durante o século XX a tributação sob o cânone da redistribuição tributária era desenvolvida por via da tributação da generalidade dos factos económicos, tanto do lado da produção como do consumo, a globalização veio trazer os novos fenómenos da evasão fiscal e do planeamento fiscal (lícito), que tornaram a tributação mais complexa e difícil de efetivar.

Este novo circunstancialismo encontra o seu fundamento não tanto pela implosão das transações transfronteiriças, decorrentes do desenvolvimento do comércio mundial, mas no facto dos agentes económicos terem começado a recorrer às novas tecnologias da era digital³.

³ Neste Sentido, veja-se: JONES, Ben; SEABROOK, Susan; SCILIBERTO, Sebastiano; *et. al.* “Taxing of the digital economy: Unilateral measures”, in *Tax Journal*, 1389. 2 de março, 2018, pp. 8 – 13. Estes autores referem que a era da digitalização foi observada como sendo o maior desenvolvimento na economia global desde a revolução industrial, em

O desenvolvimento da economia digital, baseada em retornos financeiros crescentes a um nível de economias de escala e, bem assim, em ativos intangíveis, coloca o problema da tributação dos bens económicos digitais, mas, também, como acima referido, na definição daquilo que deve ser objeto de tributação. A tributação dos bens digitais tem-se tornado um problema premente devido ao facto da economia digital estar sujeita a taxas de tributação efetiva baixas, as quais atingem valores inferiores a metade das taxas efetivas incidentes sobre os modelos de negócios tradicionais. Daqui resultam, portanto, questões de justiça tributária entre a tributação da economia tradicional e a economia digital.

Para compreender os desafios que se colocam às autoridades fiscais é útil analisar a título introdutório as características da economia digital. A primeira realidade presente nesta “nova economia” resulta da circunstância dela ser dominada por empresas multinacionais de enorme dimensão, cuja atividade nem sempre é de fácil compreensão e perceção. Isso sucede porque têm um amplo e distinto universo de clientes, disperso por um conjunto alargado de países, passíveis de serem controlados à distância e por um núcleo restrito de pessoas e fontes de decisão. Ora, como os bens transacionados são intangíveis, o local de produção pode estar localizado em qualquer parte do mundo, o que leva a que muitas vezes exista unicamente um servidor num determinado país, serviços de informação de *contact centre* em outro distinto país e ainda trabalhadores físicos e robotizados em outro, de acordo com as vantagens fiscais associadas a cada jurisdição fiscal⁴. Esta fragmentação da organização empresarial tem como consequência a dificuldade de perceber o local de produção da empresa.

Por outro lado, como segunda característica distintiva a economia digital é em grande medida controlada por grandes plataformas digitais, que funcionando como intermediárias permitem a interação dos vários agentes económicos do mercado, ou seja, dos compradores e dos vendedores, do qual são exemplos o eBay ou a Uber. A grande vantagem para os utilizadores está na redução dos custos de informação e de transação, o que do ponto de vista da racionalidade económica será a opção ótima, o que constitui um prejuízo e uma desvantagem da economia tradicional. Ademais, permite ainda a conexão imediata entre anunciantes e consumidores, cujo recurso à inteligência artificial veio

que os recentes desenvolvimentos tecnológicos têm impulsionado mudanças dinâmicas sobre a forma e o local onde as empresas fazem negócios. Esse ritmo de mudança parece improvável de desacelerar, o que criou preocupações significativas nas diversas autoridades tributárias do mundo.

⁴ É possível hoje em dia encontrar os servidores das empresas tecnológicas em países como a Irlanda ou o Luxemburgo, os serviços informativos de *contact centre* em países como a Índia, os serviços financeiros e de contabilidade em Singapura e os trabalhadores no Brasil ou na China.

ainda produzir um maior incentivo, uma vez que a sua utilização passou a permitir que as plataformas digitais saibam quais as preferências dos consumidores, gerando publicidade automática e adequada a essas preferências. Essas informações acabam depois por ser, elas próprias, objeto de transação económica no âmbito da economia digital, uma vez que o conhecimento de preferências dos consumidores representa uma informação economicamente preciosa para a atuação dos agentes económicos no mercado.

A economia digital também permite gerar ganhos de escala crescentes em rede, uma vez que o recurso às ditas plataformas digitais por um número cada vez maior de utilizadores conduz ao crescimento exponencial do seu valor económico. Neste âmbito, cabe referir que a primeira característica é resultado das referidas plataformas digitais terem custos fixos elevados e custos marginais reduzidos, o que acaba por favorecer a concentração empresarial, como é evidente nos grupos económicos da Google e da Amazon, que acabam por beneficiar do facto de terem sido os primeiros agentes económicos da “nova” economia digital.

É neste cenário que se inserem os problemas e os desafios que se colocam aos sistemas fiscais, resultante do facto destas empresas “digitais” não precisarem habitualmente de nenhuma presença física para operar num determinado país, conseguindo dessa forma eliminar os impostos que as empresas da economia tradicional estão sujeitas. E mesmo quando têm presença física conseguem por via da utilização dos instrumentos internacionais tributários e contabilísticos, nomeadamente, os destinados a evitar a dupla tributação, efetuar um planeamento fiscal que lhes permite localizar os seus lucros em países com um nível mais reduzido de tributação⁵. Aliás, esta é a opção racional que devem adotar os gestores deste tipo de empresas, e tal não é passível de censura.

Como os ativos das empresas digitais são intangíveis, ao contrário daquilo que sucede com os ativos das empresas da economia tradicional, ainda mais fácil se torna a sua tarefa de deslocalização dos lucros. Por outro lado, as administrações fiscais deparam-se igualmente com a tarefa complexa, senão mesmo impossível, de avaliar o valor dos negócios destas empresas, quando assumem a natureza de bens gratuitos. Isto é, dos serviços apresentados aparentemente como gratuitos para os

⁵ Neste sentido, veja-se: JONES, Ben; SEABROOK, Susan; SCILIBERTO, Sebastiano; *et. al. op. cit.* Como referem estes autores a digitalização permitiu que as empresas conseguissem gerar grandes lucros, através dos consumidores, sem uma presença física nos diferentes países onde possuem consumidores. Isto, como salientam, torna complexa a tributação de tais lucros, uma vez que o atual sistema tributário internacional opera predominantemente com base na presença física. Ou seja, uma jurisdição só pode tributar os lucros de uma empresa se existir alguma forma de presença permanente das empresas. Além disso, a digitalização permite o *e-commerce* para vender aos consumidores sem a necessidade de presença física na jurisdição do cliente. Por outro lado, a digitalização abre caminho para novos modelos de negócios, baseados na participação do usuário para gerar rendimentos sem quaisquer das vendas tradicionais, como sucede com os novos modelos de publicidade.

consumidores do mundo digital, que, no entanto, têm como contrapartida o acesso a informações pessoais e preferências do consumidor, que posteriormente são transacionadas com os agentes económicos interessados nas mesmas. Ora, esse tipo de informações tem um valor e um custo para quem as adquire, colocando-se o problema como as tributar e como apurar o seu valor económico.

A concorrência fiscal entre os distintos sistemas fiscais, mesmo ao nível da União Europeia, bastando observar a reduzida carga fiscal aplicada às empresas digitais pela Irlanda, torna difícil que os países com impostos mais elevados consigam evitar essa concorrência. Com efeito, não existe vontade política dos Estados em compartilhar a base tributária entre si, de acordo com o apuramento do local real da criação de valor.

No âmbito da economia digital, a própria definição de transação económica não é fácil de definir para efeitos fiscais, uma vez que não havendo um preço pago pelo serviço prestado se torna complexo delimitar o momento e a forma como as transações devem ser definidas do ponto de vista fiscal⁶. O problema resulta assim de estarmos perante transações que envolvem muitos participantes, como sejam os vendedores, os compradores, os consumidores, os anunciantes e as plataformas digitais, o que dificulta a definição das transações em causa, isto é, do facto tributário, sem o qual não poderá existir efetiva tributação.

Portanto, na última década tem-se acentuado o debate em torno da tributação da economia digital, nomeadamente, nos pontos sensíveis da definição do valor gerado e na localização das atividades, pelo que o objetivo do presente artigo passa por analisar o que tem sido proposto nos últimos anos, importando perceber os impactos da tributação numa economia que funciona em rede, designadamente quanto à opção pela tributação da recolha de dados pessoais, aos impactos no mercado competitivo e da falta de colaboração entre sistemas fiscais.

1. A TRIBUTAÇÃO NA ECONOMIA DIGITAL

Alguns países no mundo já apresentaram propostas para a tributação das empresas digitais, as denominadas *Google Tax*, nomeadamente, na França, na Itália e no Reino Unido, sendo que neste último caso viria a ter implementação efetiva no ano de 2015, sob a designação de *Diverted Profit*

⁶ Por exemplo, o consumidor (cidadão) quando utiliza um motor de busca, como o google, manifesta por essa via as suas preferências, aquilo que procura, ou seja, as suas características enquanto consumidor, que correspondem a um conjunto de informação pessoal que será a contrapartida pelo recebimento de um serviço de informação gratuito. Essa informação pessoal será posteriormente transacionada pela Google para anunciantes interessados, que por ela pagarão um preço.

Tax, as quais têm por fundamento teórico a tributação das empresas que operam no país, ainda que não tenham uma presença física no mesmo e as suas atividades sejam declaradas fora dele. As propostas referidas foram em grande medida malsucedidas ou não conheceram uma efetiva implementação, sendo que no caso do Reino Unido não conseguiram gerar as receitas adequadas às atividades económicas desenvolvidas pelas empresas digitais⁷.

As dificuldades resultam de questões jurídicas e práticas. Do ponto de vista jurídico a principal dificuldade encontra eco na inexistência ou insuficiência de presença física no território nacional, o que consubstancia o elemento de territorialidade necessário para a efetivação da tributação. Do ponto de vista prático a dificuldade tem a sua génese na circunstância dos serviços das empresas digitais serem gratuitos ou a empresa estar localizada numa grande pluralidade de países, designadamente naqueles em que tais atividades são geradoras da aplicação de baixas taxas de imposto. Por isso, existe a necessidade de encontrar uma nova estruturação legal para a localização das empresas, que elimine, total ou parcialmente, o elemento da presença física no território nacional, o que invariavelmente deve conduzir à modificação do conceito de estabelecimento estável⁸. Efetivamente, nas empresas digitais não se verifica uma ligação entre os rendimentos de fonte num determinado país e a existência de um estabelecimento permanente no mesmo, pois os consumidores estão nos mais variados países, mas os meios humanos e físicos estão em outros países totalmente distintos. Isto conduz a que não haja sintonia entre o local do estabelecimento da empresa e o local onde se encontra o grande universo dos consumidores que recorrem aos serviços ou aos bens dessa empresa.

A segunda questão fundamental que urge solucionar resulta da necessidade de estabelecer uma forma de apurar a base tributária no setor da economia digital⁹. Para tal será utópico querer solucionar o problema sem que haja uma adequada cooperação a nível internacional, uma vez que só com essa cooperação será possível avançar com a distribuição proporcional da receita fiscal por todos os Estados em que existam atividades dentro das suas fronteiras. Isto é, para que cada um beneficie do imposto correspondente às atividades geradas dentro do seu território. É este paradigma que a

⁷ Neste sentido, veja-se: “Google tax’: Philip Hammond announces crackdown on tax avoidance by tech giants”. *The Independent*. 22 de novembro, 2017.

⁸ Cfr. Artigo 5.º do Código do Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC). Esta disposição legal portuguesa segue o modelo internacional seguido pela generalidade dos países.

⁹ Se uma filial de uma empresa multinacional está localizada no país X, onde se efetuam a grande maioria dos negócios, deve pagar a maior parte de seus lucros em royalties para a sede da empresa-mãe, localizada no país Z, que provavelmente estará localizada num país de baixas taxas de imposto, sendo que o nível de royalties será fixado para minimizar o lucro, antes dos impostos, no país com taxas de imposto mais elevado.

União Europeia pretende implementar, com o escopo de atingir um sistema justo e eficiente¹⁰, por via da introdução da *Common Consolidated Corporate Tax Base* [base tributária comum consolidada], que corresponde a uma ideia de uniformização das regras fiscais, bem como de uma nova conceção de estabelecimento permanente, baseada na localização da mão-de-obra, dos ativos e das vendas, que seria utilizada para distribuir pelos diferentes Estados-membros a correspondente base tributária¹¹.

Além de ser fundamental encontrar uma fórmula para construir e distribuir a base tributária pelos distintos ordenamentos fiscais, é ainda necessário encontrar uma forma simples e transparente de calcular o valor da base de incidência. Pois, se nas vendas diretas não se levantam grandes dificuldades, nem dá origem à necessidade de criar nenhum imposto comum, podendo continuar a usar-se os impostos nacionais, já quanto aos referidos serviços gratuitos a tarefa mostra-se mais complexa, em face da inexistência de uma atividade económica legal e de transações monetárias¹². Estas circunstâncias ocultam a natureza das transações e a localização das mesmas, bem como onde está localizada a atividade da empresa ou onde se encontra a fonte da maior parte do valor criado. Neste sentido, alguns setores defendem a tributação da recolha de dados pessoais, como elemento base das operações económicas a que dão origem num segundo momento¹³. Embora possa ser questionada a noção de trabalho gratuito que os usuários fornecem às empresas digitais, quando recebem destes serviços em troca, bem como a arbitrariedade que representaria qualquer tentativa de definir um valor a tributar. Ademais, a introdução de uma tal mudança torna-se inviável se adotada unilateralmente, e mesmo ao nível europeu poderá ser insuficiente, uma vez que uma medida desta magnitude teria de ser tomada a nível internacional, por implicar a revisão dos acordos internacionais. Neste sentido, deveria ser promovida e introduzida no âmbito da OCDE.

A Comissão Europeia tem avançado com algumas propostas para solucionar os principais problemas levantados pela economia digital, desde logo, pela inclusão no conceito de estabelecimento estável das empresas que tenham uma presença digital significativa em determinados territórios. O preenchimento desse conceito indeterminado de presença digital significativa seria efetuado com base

¹⁰ Neste sentido, veja-se: COMISSÃO EUROPEIA. “A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market”. Comunicação da Comissão Europeia para o Parlamento Europeu e o Conselho, COM (2017) 547 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 21 de setembro, 2017.

¹¹ Neste sentido, veja-se: COMISSÃO EUROPEIA, *op. cit.*

¹² A dificuldade é notória quando uma empresa digital fornece um serviço aos consumidores do país X e posteriormente vende as informações para empresas do país Z.

¹³ Neste sentido, veja-se: COLLIN, P.; COLIN, N. *Mission d’expertise sur la fiscalité de l’économie numérique*. Relatório do Ministério da Economia e das Finanças de França, 2013.

nas receitas do fornecimento de serviços digitais, no número de usuários ou com base no número de contratos negociados e concluídos de serviços digitais. Com suporte nesta ideia os Estados-membros poderiam tributar nos territórios onde é criado valor económico pelas empresas digitais. Contudo, apesar do esforço não se olvida as dificuldades envolvidas. A primeira dificuldade será desde logo chegar a um acordo que satisfaça todos os Estados-membros da União Europeia. A segunda dificuldade será conseguir modificar todos os acordos internacionais sobre dupla tributação, porque não bastará mudar a presente realidade no espaço europeu, uma vez que se o resto do mundo continuar a funcionar nos atuais moldes o gestor racional fará o planeamento adequado para contornar as regras europeias, bem como as próprias nações europeias não estarão interessadas em prosseguir com a reforma quando serão afetadas no âmbito da concorrência fiscal internacional.

Neste contexto, a União Europeia propôs a criação de um imposto transitório incidente sobre algumas das receitas das empresas digitais, nomeadamente sobre as atividades que atualmente conseguem evitar a tributação europeia e que geram valor económico. Tal poderia ser designado por *European Fair Tax*¹⁴. Para este imposto foi proposta uma taxa de 3%, mas que dificilmente obterá o apoio unânime de todos os Estados-membros da União Europeia, entre outras razões, pelo facto de países como a Irlanda ou o Luxemburgo, onde estão sediadas as mais importantes empresas digitais, em que beneficiam de taxas de tributação muito reduzidas, não estarem interessados em perder essa receita fiscal para países que sejam a origem da maioria da produção de riqueza dessas empresas.

Por fim, para além da dificuldade derivada da economia digital ter muitas e diferenciadas fontes de lucros, ainda é desconhecido o tratamento que se dará às plataformas digitais, onde os efeitos de rede estão em causa e onde as empresas têm facilidade de desloca-las do ponto de vista geográfico, não se sabendo verdadeiramente o que acontecerá ao nível do comportamento dos agentes económicos afetados pela nova tributação.

2. OS EFEITOS DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A ECONOMIA DIGITAL

Quando se observa a tributação devemos vê-la sob a ótica da recolha de dados pessoais e, bem assim, sobre os efeitos que daí decorrem. Alguns autores assumindo que as empresas digitais não podem estar sujeitas a um imposto específico baseado no seu lucro, estudam o impacto dos

¹⁴ Estão em causa a venda de espaços publicitários on-line; as atividades digitais intermediárias, que permitem aos usuários interagir com outros usuários; e a venda de dados pessoais gerados a partir de informações fornecidas pelo usuário.

impostos sobre a quantidade dos dados pessoais recolhidos e os efeitos sobre o número de transações destas empresas¹⁵. Neste contexto, as plataformas digitais atuam como intermediárias na relação entre os usuários e os vendedores, cuja atividade depende da existência de informação quanto aos dados pessoais dos usuários, nomeadamente, acerca dos seus hábitos e preferências de consumo. Estas informações são depois de recolhidas vendidas aos agentes económicos (vendedores).

A relação descrita é composta por duas vertentes distintas, resultando que, por um lado, os usuários são beneficiados por serem alvo de publicidade relevante para si, isto é, aquela que vai de encontro às suas preferências e necessidades, pelo que a existência de um número elevado de anúncios e vendedores deve ser vista de forma positiva. Por outro lado, os agentes económicos (vendedores) beneficiam da existência de um grande número de usuários, que lhes permitem aumentar a sua própria eficiência publicitária, pelo prévio conhecimento das necessidades do seu público-alvo.

Em outra perspetiva, os agentes económicos (vendedores) terão de pagar ao intermediário – plataforma digital – uma quantia por cada transação concluída com êxito, sendo que o sucesso lucrativo de cada um assume uma natureza muito variável, pelo que a evolução do preço decorrente do imposto introduzido poderá não ser acompanhada por todos, conduzindo à sua saída do mercado, em prejuízo dos consumidores, que terão menos hipóteses de escolha. Do lado do intermediário, a existência de uma taxa de adesão (ou de assinatura) pelos serviços oferecidos ao agente económico aderente determinará o número daqueles que se inscreverá, pelo que a existência de um encargo elevado poderá levar a uma menor adesão dos agentes económicos (vendedores).

Por fim, no que respeita às receitas fiscais geradas pela atividade digital, por cada taxa de adesão e atividade gerada pela publicidade online, os Estados pretenderão cobrar a taxa de IVA aplicável, enquanto típico imposto sobre o consumo. Contudo, a forma como esteja estruturado esse imposto poderá possuir um impacto na quantidade de dados pessoais que os usuários/consumidores estarão disponíveis a ceder às plataformas digitais, especialmente se lhes passar a ser cobrado por facultarem os seus dados pessoais, o que atualmente as grandes plataformas digitais como a Google não o fazem. Nesse âmbito, a plataforma digital escolhe o preço da publicidade para maximizar o lucro, líquido de impostos, pelo que para níveis razoáveis de IVA o preço da publicidade tem uma função crescente sobre o nível do imposto aplicável aos dados pessoais.

Segundo Bourreau, Caillaud e De Nijs, a introdução de um pequeno imposto sobre a recolha de dados pessoais gerará receitas fiscais adicionais se a taxa inicial de IVA não for muito elevada,

¹⁵ Neste sentido, veja-se: BOURREAU, M.; CAILLAUD, B.; DE NIJS, R. “Taxation of a Digital Monopoly Platform”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 40-51.

pelo que poderá ser desajustado sujeitar essas transações à denominada taxa normal de IVA¹⁶. Enquanto na economia tradicional a introdução de um novo imposto tem o efeito de promover a diminuição da base tributável, para que as receitas do imposto original diminuam, passando o novo imposto a absorver essa base tributável. Porém, na economia digital fundada em mercados bilaterais e serviços digitais gratuitos o funcionamento descrito é distinto, uma vez que o imposto não afeta diretamente a decisão do usuário quanto à quantidade dos dados pessoais a fornecer, pelo que se a plataforma quiser diminuir o seu encargo fiscal terá de criar restrições à libertação dos dados pessoais pelos usuários, o que diminuirá o número de agentes económicos dispostos a pagar por esses dados pessoais. A diminuição da carga fiscal só é conseguida pela diminuição das transações, o que implicaria para o obter o aumento do preço da publicidade, para reduzir o número de agentes económicos (vendedores) da plataforma.

Portanto, apenas por via da diminuição da oferta, que a plataforma digital oferece, é que será possível diminuir a quantidade de dados pessoais transmitidos e por inerência a carga fiscal incidente sobre as empresas da economia digital. Uma vez que o preço da publicidade irá naturalmente aumentar com a introdução de impostos sobre a transmissão de dados, tal produzirá um efeito de redução dos lucros dos agentes económicos (vendedores). O eventual aumento da receita fiscal depende assim da introdução de uma taxa de IVA relativamente baixa, uma vez que a introdução de uma taxa de imposto mais elevada conduzirá a uma retração da atividade económica, a qual indiretamente fará com que a receita fiscal diminua.

Assim sendo, perante plataformas financiadas tanto por usuários como por agentes económicos, do qual é exemplificativo a Netflix, a introdução de uma pequena taxa de imposto poderia ser aceitável para os assinantes e para os agentes económicos (vendedores), que sofreriam pequenos ajustes no preço, mas que se manteria dentro da sua elasticidade e com um efeito positivo sobre o aumento da receita fiscal. Neste modelo, as plataformas digitais para diminuírem a sua carga fiscal poderiam promover tanto a redução da participação dos consumidores como dos agentes económicos, porque – oferta e procura - seriam influenciados pelo aumento do preço.

Outra questão é perceber qual seria o efeito da introdução de uma taxa proporcional (*ad valorem*) e não de uma unidade fixa de imposto. A introdução de um imposto de taxa *ad valorem* dificulta as opções da plataforma digital, uma vez que é possível que um determinado nível de preço

¹⁶ Neste sentido, veja-se: BOURREAU, M.; CAILLAUD, B.; DE NIJS, R. *op. cit.*, pp. 40-51.

diminua após a sua introdução sobre os dados pessoais, de onde poderiam resultar quer receitas fiscais adicionais, quer benefícios para os consumidores.

3. A TRIBUTAÇÃO E A PRIVACIDADE

É apontada às plataformas digitais a crítica que estas recolhem informações demasiadamente amplas sobre os usuários e que em contrapartida pagam níveis irrisórios de impostos. A aparente desconexão entre tributação e a privacidade não é real, uma vez que as diferentes opções de privacidade podem estar em conexão com a política fiscal, a qual pode ser efetivamente utilizada para restringir a utilização excessiva de dados pessoais. Daqui podem resultar vantagens ao nível da proteção da privacidade dos usuários e dos consumidores¹⁷.

Segundo o modelo que vem sendo equacionado na doutrina, sustenta-se que a recolha de dados pessoais beneficia os consumidores, por via da melhoria das correspondências fornecidas pela internet às suas específicas necessidades, embora também reconheçam o impacto negativo ao nível da privacidade. A graduação desse impacto negativo é bastante variável, encontrando-se dependente das características concretas de cada usuário, nomeadamente, da sua sensibilidade à perda de privacidade. Por regra, quanto maior for a intensidade e o valor dos dados pessoais recolhidos pelas plataformas digitais, menor será o número de pessoas com interesse em aceder à mesma. Ora, quando a plataforma digital gera algumas receitas provenientes do acesso e da recolha de dados pessoais, a estratégia dependerá da importância comparativa que assuma o acesso e a recolha. Por outro, quanto maior o valor conferido ao acesso, maior será o incentivo para atender todos os consumidores, mas se o valor estiver centrado na exploração dos dados pessoais a plataforma tenderá a restringir o acesso.

O regime fiscal pode impor uma alteração na estratégia de recolha e exploração dos dados pessoais, cujo impacto depende do tipo de imposto aplicado, o qual pode ser por usuário (unitário) ou proporcional em relação ao rendimento, bem como pode ter por sujeito os usuários ou as plataformas. Assim, os efeitos estão dependentes do específico imposto que cada sistema fiscal adote.

¹⁷ Nesse sentido, veja-se: BLOCH, F.; DEMANGE, G. “Taxation and Privacy Protection on Internet Platforms”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 52-61. É neste âmbito proposto um modelo de uma plataforma de fornecimento de serviços aos usuários, em que essa plataforma teria muitas atividades e, conseqüentemente, um conjunto variável de fontes de receita, tanto de venda de serviços diretos ao consumidor como de receitas provenientes da publicidade, baseadas em pesquisa de terceiros, como os anunciantes. Essa plataforma poderia também recolher e vender dados pessoais. A extensão da recolha de dados pessoais pela plataforma dependeria da sua política, em que cada usuário geraria um valor que depende do grau de exploração de dados pessoais.

As opções por um imposto *ad valorem* afeta proporcionalmente as empresas digitais, não afetando as escolhas. Por outro, um imposto que seja pago por usuário que acede à plataforma, terá o mesmo efeito que uma diminuição do benefício de acesso, o que levaria a plataforma a concentrar os seus esforços na recolha de dados e, portanto, a aumentar a intensidade da recolha e exclusão de dados pessoais. Ao invés, se o imposto é suportado pelos usuários, tal deve ser visto como se o valor de acesso para os consumidores diminuísse. Neste caso, tanto pode induzir mais recolha de dados pessoais como a retração na recolha de dados, quando a elasticidade de participação do consumidor em relação à privacidade seja grande.

Logo, aparentemente o único instrumento fiscal eficiente para reduzir a quantidade de dados pessoais recolhidos seria a introdução de um imposto específico sobre a receita gerada pela exploração de dados pessoais¹⁸.

4. A TRIBUTAÇÃO E AS PLATAFORMAS COMPETITIVAS

Ao nível da relação entre a tributação das plataformas digitais e a concorrência, nomeadamente, se pela introdução deste tipo de imposto afetaria a concorrência entre empresas digitais. Neste âmbito, Kind e Köthenbürger analisaram o mercado dos *media* digital, em que da concorrência entre vendedores de publicações impressas e digitais, enquanto sujeitos a um imposto *ad valorem*, potencialmente distinto, concluíram que o preço aumenta de acordo com o imposto na economia tradicional (publicações impressas) enquanto na digital (publicações digitais) por não terem um custo marginal, o imposto não tem o efeito sobre o preço de equilíbrio, funcionando como um imposto sobre o lucro puro, sem implicações na eficiência¹⁹.

Como um imposto *ad valorem* não tem impacto sobre o consumo de bens com custo marginal zero, o imposto apresenta-se com o papel de um custo marginal para as empresas, tendo um impacto sobre o preço.

¹⁸ Neste sentido, veja-se: SAND-ZANTMAN, Wilfried. *Taxation in the Digital Economy*. Institut D'Economie Industrielle. Maio, 2018.

¹⁹ Neste sentido, veja-se: KIND, H. J.; KÖTHENBÜRGER, M. "Taxation in Digital Media Markets", in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 22-39. No caso de estudo, como se tratam de produtos substitutos um do outro, o que ocorre é que o impacto dos impostos nos preços das publicações gera uma diminuição pelas publicações impressas e o aumento da procura pelas digitais, gerando o crescimento das distorções do mercado das publicações impressas e reduzindo-as no mercado digital.

O nível ideal de imposto depende do objeto do sistema fiscal, que muitas vezes se apresenta com objetivos extrafiscais, pelo que se o objetivo for promover o consumo deve apresentar-se como imposto *ad valorem* e o outro como imposto unitário. Porém, se a intenção for financeira ou favorecer a economia tradicional deveria implementar-se em ambos os casos um imposto *ad valorem*²⁰.

Segundo Belleflamme e Toulemonde as plataformas digitais partem de um ponto de partida vantajoso, uma vez que estão sujeitas a um nível reduzido de impostos. Com vista a modificar este problema alguns sistemas fiscais defendem a existência de um imposto geral sobre o lucro destas empresas, enquanto outros sustentam a necessidade da criação de um imposto especificamente aplicável à economia digital²¹. Neste caso, não é provável que as empresas digitais alterem a forma como os preços são definidos²².

Para estes autores pode existir um imposto *ad valorem* ou um imposto específico (unitário). No que respeita ao imposto unitário, dá-se uma mudança ascendente equivalente no preço, desempenhando o papel de um aumento do custo marginal. Por seu lado, no imposto *ad valorem* incidente sobre uma das suas vertentes, aumenta o custo por via da diminuição da margem líquida, enquanto um imposto mais elevado sobre a sua outra vertente diminui o valor de atração sobre esses consumidores.

Com um imposto unitário, o mesmo será suportado pelos consumidores, sendo os resultados diferentes no imposto *ad valorem*, uma vez que um imposto de um dos lados será compartilhado pela empresa digital e pelos agentes desse lado, sem que os agentes do outro lado sejam afetados. Porém, se dessa interação se geram efeitos positivos, os agentes de um dos lados irão preocupar-se com a tributação do outro lado, tendo a plataforma (empresa digital) menos incentivos para imputar o imposto. Neste cenário, os agentes do lado não tributado são afetados negativamente, porque a externalidade que geram no outro lado é menos importante, ficando as plataformas relutantes em aumentar o seu preço.

²⁰ O imposto sobre bens digitais não é neutro para a decisão de definição dos preços, uma vez que induz a empresa a mudar da economia digital para a economia tradicional, por via do aumento do preço na economia digital.

²¹ Neste sentido, veja-se: BELLEFLAMME, P.; TOULEMONDE, E. “Tax Incidence on competing two-sided platforms”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 9-21.

²² M. Armstrong criou um cenário em que duas plataformas competem por agentes de ambos os lados (usuários e vendedores), presumindo que o jogo de preços tem duas etapas: primeiro, as plataformas definem simultaneamente as taxas de acesso em ambos os lados; e, segundo, os agentes decidem qual plataforma a visitar. Neste segundo momento é apreciada a diferença de preço entre as plataformas e a sua avaliação para interagir com os outros agentes dessa plataforma. No primeiro momento as empresas devem escolher o seu preço – ARMSTRONG, M. “Competition in two-sided markets”, in *RAND Journal of Economics*. Vol. 37 (3), 2006, pp. 668-691.

Em geral, a participação diminui em ambos os lados da plataforma digital tributada, sendo difícil de prever qual será o lado que sairá mais prejudicado, se o dos usuários ou dos agentes económicos (vendedores), pela introdução da tributação, nomeadamente, quanto estejam em competição num mercado concorrencial. Ainda assim supõe-se que a intensidade da conexão entre ambos lados será o elemento mais forte a condicionar o comportamento dos agentes, em que um imposto de um dos lados pode ter efeitos colaterais nos agentes do outro lado, especialmente quando o imposto é *ad valorem*.

5. A TRIBUTAÇÃO E A CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL

As empresas devem otimizar todas as suas variáveis estratégicas, mas os países também otimizam os seus fatores para atrair a atividade das grandes multinacionais e da maior parte da transferência de valor. Segundo Kotsogiannis e Serfes, a decisão sobre onde localizar as empresas digitais depende dos impostos, para além das preferências e do número esperado de agentes económicos compradores, que segundo estes autores tem uma preferência por comprar no local mais próximos²³. Por isso, os compradores farão as suas opções tendo em consideração a sua própria localização e do número de empresas existentes entre os países em concorrência.

Neste contexto concorrencial os países começam por definir o nível dos seus bens públicos, para num segundo momento fixarem o nível dos impostos. Caberá às empresas e aos compradores tomarem a sua opção de localização e de realização das operações económicas. Importa ainda ter em consideração que, caso as empresas valorizem a existência de bens públicas, poderá ocorrer um investimento excessivo derivado à concorrência internacional e ao objetivo de atração de todas as empresas. Com efeito, esse investimento excessivo é uma forma de garantir que todas as empresas escolhem o mesmo país, o que corresponderá a uma escolha eficiente do ponto de vista da sociedade.

Em síntese, mesmo que da concorrência fiscal internacional resultem algumas ineficiências, a verdade é que as empresas no momento de decidirem têm em consideração tanto o custo como o benefício da sua localização.

²³ Neste sentido, veja-se: KOTSOGIANNIS, C.; SERFES K. *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 12 (2), 2010, pp. 281-321.

Na doutrina encontramos a visão alternativa de Bacache sobre a concorrência internacional, em que o mesmo sustenta o impacto das vendas on-line sobre a concorrência fiscal internacional²⁴. O *e-commerce* é um problema para os países, em resultado da discrepância entre o local onde o valor é criado (onde se encontram os consumidores) e o local onde tem origem a transação. Porém, ele também pode promover a diminuição da concorrência fiscal internacional²⁵. Este autor demonstra que nos países de maior dimensão o imposto é tendencialmente maior do que nos países de menor dimensão. Isto é resultado da menor elasticidade fiscal nos países de maior dimensão, o que conduz a que o consumidor desse país seja tentado a fazer compras no exterior, ao contrário do que sucede com aqueles que sejam provenientes de países de menor dimensão.

Se inexistir o *e-commerce* os países podem definir os seus impostos para maximizar as receitas fiscais, com as taxas de imposto a serem proporcionais ao custo de transporte, e em que o nível de imposto estará de acordo com o tamanho dos países. Porém, com o *e-commerce* a probabilidade de o custo ser baixo é grande, mas fundamentalmente aumentam as hipóteses de evitar o imposto. Como a utilização da internet permite evitar o imposto, os países acabam por perder receitas potenciais dos impostos, caso contrário, verificar-se-ia que, quando associado a custos não tão reduzidos, uma retração na economia digital em favor da economia tradicional, que hoje vive uma situação de desvantagem por via do sistema fiscal.

Por último, um grande desafio passa pela forma como as multinacionais transferem os lucros de países com elevados impostos para outros com um nível relativamente baixo de impostos. Esta é uma realidade cada vez mais habitual na economia mundial, em especial nas empresas de serviços, que podem facilmente separar das suas unidades de produção os rendimentos de direitos de autor ou de direitos da propriedade industrial. Neste contexto, resulta dos trabalhos de Huizinga e Laeven que a rentabilidade das filiais está inversamente relacionada com a taxa do imposto geral sobre os lucros das sociedades²⁶. Por seu lado, Dischinger e Riedel mostram que quanto menor for a taxa de imposto maior será o seu nível de investimento em ativos intangíveis, o que encontra fundamento na

²⁴ Neste sentido, veja-se: BACACHE, M. “Tax competition, tax coordination, and e-commerce”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 100-117.

²⁵ Para este autor se existirem dois países, um grande e um pequeno, em que os consumidores estão junto da fronteira, visto que o custo estará relacionado com a distância à fronteira, e se ambos os países cobrarem um imposto sobre o consumo e estiver disponível o *e-commerce*, que também sofre do custo da localização, embora numa menor escala de graduação, existe neste último uma forte hipótese do imposto ser evitado.

²⁶ Neste sentido, veja-se: HUIZINGA, H.; LAEVEN, L. “International profit shifting with multinationals: a multi-country perspective”, in *Journal of Public Economics*. Vol. 92 (5-6), 2008, pp. 1164-1182.

otimização da localização fiscal²⁷. Efetivamente, por via do pagamento de royalties assiste-se à transferência de lucros para filiais offshore, denotando-se invariavelmente uma dificuldade em definir qual seria o preço real de mercado.

Uma opção é a tributação direta dos pagamentos de royalties, mas tal pode ter o efeito perverso da retração no investimento, o que também não é desejado pelos sistemas fiscais. Para a definição da estratégia fiscal torna-se necessário apurar o valor dos ativos intangíveis, pelo que a doutrina internacional tem apontado alguns dos métodos que poderiam ser utilizados para esse efeito. Esses métodos correspondem ao método comparável de preços não relacionados²⁸ e ao método de divisão do lucro transacional²⁹, em que sempre que uma transação comparável não relacionada possa ser identificada o primeiro método deve ser o aplicado, enquanto o segundo será a melhor alternativa. Daqui resulta que não será rentável para a transferência de lucros a existência de uma taxa de imposto sobre as royalties que exceda o imposto sobre o lucro das sociedades.

O principal efeito dos diferentes métodos de preços de transferência é apenas sobre o montante do capital investido pelas empresas multinacionais, pelo que quando o sistema fiscal adota o método das transações comparáveis os preços de transferência abusivos que podem provocar uma alteração em qualquer imposto não afetam a escolha do investimento da empresa. Porém, em algumas situações existirão incentivos para a distorção na escolha de investimentos, pois um maior investimento poderá fazer aumentar o lucro transacional e diminuir a relação entre as royalties e esse mesmo lucro. Portanto, essa distorção no investimento pode conduzir a um maior apelo à transferência dos lucros.

Os referidos autores mostram que apesar dos impostos sobre as royalties serem eficazes para a reduzir a transferência abusiva de lucros, criam o problema da redução dos investimentos.

²⁷ Neste sentido, veja-se: DISCHINGER M.; RIEDEL, N. “Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms”, in *Journal of Public Economics*. Vol. 95, 2011, pp. 691-707. A OCDE tem estado na vanguarda da discussão sobre esses assuntos e diferentes propostas foram realizadas para tributar efetivamente as empresas digitais. Juraneck, Schindler e Schjelderup analisaram o impacto fiscal e a eficiência de várias propostas fiscais, onde verificam que invariavelmente apesar da propriedade intelectual ter sido desenvolvida em países com níveis elevados de impostos, são frequentemente objeto de transferência para filiais em países ou regiões de baixa tributação. Assim, a transferência dos lucros e a estratégia de preços devem fazer parte da agenda dos governos quando definem os respetivos sistemas fiscais - JURANEK, S.; SCHINDLER, D.; SCHJEDERUP, G. “Transfer pricing regulation and taxation of royalty payments”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 67-84.

²⁸ O método comparável de preços não relacionados compara o preço cobrado numa transação intraempresa com o preço cobrado numa transação comparável realizada entre empresas independentes.

²⁹ O método de divisão de lucro transacional procura determinar a forma como o lucro resultante de uma transação terá sido dividido entre empresas independentes, tentando controlar a relação entre o pagamento real de royalties e o lucro transacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a tributação das empresas que estão inseridas na economia digital vem provocando diferentes reações nas diferentes camadas da sociedade, o que é consequência, por um lado, das empresas como a Amazon, a Google ou o Facebook terem sido fundamentais para a modernização da economia e para a criação de receitas avultadas e, por outro, devido a essas mesmas empresas conseguirem furtar-se ao pagamento de impostos sobre esses avultados rendimentos, ao contrário do que sucede com as empresas inseridas na economia tradicional.

Este comportamento por parte destas empresas da economia digital está a provocar a erosão das receitas fiscais destinadas às políticas públicas, bem como a subcarregar as empresas tradicionais, promovendo o surgimento do sentimento de que é necessária uma maior justiça entre o tratamento conferido à economia tradicional e aquele de que beneficia a economia digital.

O debate vem crescendo especialmente em torno dos modelos de negócios das empresas digitais que recolhem, tratam e vendem dados pessoais dos usuários, que são de muito difícil definição, controlo e apuramento do valor real das suas operações económicas, que passam despercebidas aos diferentes sistemas fiscais. Por isso, torna-se necessário definir as características desta atividade económica, com o escopo de acompanhar a digitalização da economia.

Em particular, torna-se urgente definir a noção de criação de valor, bem como de função de produção de serviços, nomeadamente, no mercado de dados pessoais. Além disso, deverá ser implementado um sistema fiscal específico e cuidadosamente projetado para a economia digital.

Os efeitos económicos de um sistema de tributação específico, aplicável às empresas digitais, são de difícil previsão, em face daquelas que normalmente se podem fazer em relação às empresas tradicionais. Contudo, isso não significa que nada possa ser feito, sendo que por uma razão de justiça as empresas da economia digital devem pagar a sua parcela de impostos da mesma forma que o fazem as empresas da economia tradicional. Uma das formas possíveis passará pela tributação da recolha de dados. Ainda assim, a incidência económica da tributação deve ser cuidadosamente estudada e aplicada para evitar os efeitos colaterais que possam prejudicar alguns setores da economia, nomeadamente, ao nível da redução do investimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARMSTRONG, M. “Competition in two-sided markets”, in *RAND Journal of Economics*. Vol. 37 (3), 2006, pp. 668-691.
- BACACHE, M. “Tax competition, tax coordination, and e-commerce”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 100-117.
- BELLEFLAMME, P.; TOULEMONDE, E. “Tax Incidence on competing two-sided platforms”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 9-21.
- BLOCH, F.; DEMANGE, G. “Taxation and Privacy Protection on Internet Platforms”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 52-61.
- BOURREAU, M.; CAILLAUD, B.; DE NIJS, R. “Taxation of a Digital Monopoly Platform”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 40-51.
- COLLIN, P.; COLIN, N. *Mission d’expertise sur la fiscalité de l’économie numérique*. Relatório do Ministério da Economia e das Finanças de França, 2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. “A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market”. Comunicação da Comissão Europeia para o Parlamento Europeu e o Conselho, COM (2017) 547 final. Bruxelas: Comissão Europeia, 21 de setembro, 2017.
- DISCHINGER M.; RIEDEL, N. “Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms”, in *Journal of Public Economics*. Vol. 95, 2011, pp. 691-707.
- HUIZINGA, H.; LAEVEN, L. “International profit shifting with multinationals: a multi-country perspective”, in *Journal of Public Economics*. Vol. 92 (5-6), 2008, pp. 1164-1182.
- JONES, Ben; SEABROOK, Susan; SCILIBERTO, Sebastiano; *et. al.* “Taxing of the digital economy: Unilateral measures”, in *Tax Journal*, 1389. 2 de março, 2018, pp. 8 – 13.
- JURANEK, S.; SCHINDLER, D.; SCHJEDERUP, G. “Transfer pricing regulation and taxation of royalty payments”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 67-84.
- KIND, H. J.; KÖTHENBÜRGER, M. “Taxation in Digital Media Markets”, in *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 20 (1), 2018, pp. 22-39.

KOTSOGIANNIS, C.; SERFES K. *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 12 (2), 2010, pp. 281-321.

SAND-ZANTMAN, Wilfried. *Taxation in the Digital Economy*. Institut D'Economie Industrielle. Maio, 2018.