

ANA PAULA DO VALLE-FRIAS DE MADUREIRA
E PIEDADE DOURADO

HARMONIZAÇÃO
DA TRIBUTAÇÃO DE LUCROS
E DIVIDENDOS NA CEE



SEPARATA DA REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO

LISBOA

1992

HARMONIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS NA CEE

*Ana Paula do Valle-Frias de Madureira
e Piedade Dourado*

(Assistente-estagiária da Faculdade
de Direito da Universidade de Lisboa)

Relatório apresentado no Seminário de Direito Financeiro do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Comunitárias, 1990 (Prof. Doutor Sousa Franco)

SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO
 1. Objecto do trabalho
 2. Enquadramento do trabalho
- II. A NECESSIDADE DE UMA HARMONIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS DE CAPITAIS NA CEE
 1. A competição fiscal
 - 1.1. Os níveis de bem-estar
 - 1.2. Os impostos de tipo custo-benefício
 2. Modelo fiscal centralizado versus modelo descentralizado
 - 2.1. O produto administrativo líquido
 - 2.2. A descentralização fiscal e os ganhos de bem-estar
 - 2.3. A descentralização fiscal e o «efeito de bola de neve»
 3. Conclusões
- III. AS FUNÇÕES DA POLÍTICA FISCAL NA CEE E O CONCEITO DE HARMONIZAÇÃO
 1. Razão de ordem

IV. LINHAS FUNDAMENTAIS DE HARMONIZAÇÃO E A DUPLA TRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL

1. A tributação na fonte e na residência. Razão de ordem
2. A tributação universal

V. CRITÉRIOS ORIENTADORES DE HARMONIZAÇÃO

1. A neutralidade
 - 1.1. A neutralidade na exportação e neutralidade na importação
2. A justiça entre Estados
3. A justiça entre contribuintes
4. A compatibilidade entre a neutralidade e a justiça. Conclusões.

VI. A DUPLA TRIBUTAÇÃO ECONÓMICA: CONCEITO E FORMAS DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS DAS EMPRESAS

1. Integração versus dupla tributação económica. Razão de ordem
2. Os métodos de integração
3. O sistema clássico
 - 3.1. Críticas ao sistema clássico
4. A integração total
 - 4.1. Oponentes à integração total
 - 4.2. Conclusões
5. A integração parcial

VII. AS PROPOSTAS E AS DIRECTIVAS COMUNITÁRIAS SOBRE A ATENUAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO

1. O relatório Ségré
2. A proposta da Comissão
3. A proposta sobre a harmonização dos impostos sobre os lucros das empresas e distribuições

VIII. ALGUMAS CONCLUSÕES FINAIS

I. INTRODUÇÃO

1. *Objecto do trabalho*

A mobilidade de capital através das fronteiras dá origem a muitos problemas de tributação de rendimentos de capital (dupla

tributação, discriminação contra investidores estrangeiros) que condicionam a política tributária interna.

Neste trabalho, vamos estudar algumas das inúmeras questões respeitantes à tributação internacional dos capitais, limitando a análise aos problemas suscitados no âmbito da Comunidade Económica Europeia.

Tem sido aceite praticamente sem discussão a tributação simultânea dos rendimentos de capitais dos residentes ⁽¹⁾ ⁽²⁾ e dos rendimentos obtidos no território de um Estado — de empresas e de indivíduos ⁽³⁾. Esta tributação dá origem a colisões de normas de Direito Fiscal de diferentes Estados e, do ponto de vista do contribuinte, a dupla tributação internacional e económica ⁽⁴⁾.

Ora, de um ponto de vista material, a colisão de normas do Direito Fiscal implica uma justaposição em que não existe um princípio de carácter absoluto «ne bis in idem», ao contrário do que acontece no Direito Internacional Privado ⁽⁵⁾. Na verdade, existiu sempre o entendimento de que nenhuma regra de Direito Internacional proíbe a dupla tributação ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ OTTMAR BUHLER, *Princípios...* p. 175.

⁽²⁾ O princípio da residência é justificado pelo chamado fenómeno de repercussão da norma jurídico-tributária. Ver: OTTMAR BUHLER, *Princípios...*, p. 177. Sobre o conceito de residência, ver PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 197.

⁽³⁾ Nos EUA, o princípio determinante é o da cidadania, independentemente da residência. Foram introduzidas em outros Estados regras restritas limitando os benefícios da emigração induzida por razões fiscais.

⁽⁴⁾ R. BIRD, *International...*, pp. 302 e ss.; LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...*, pp. 317 e ss.; PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 197. Para uma crítica a esta concepção e respectiva prática, KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte I, p. 216.

⁽⁵⁾ De acordo com o Modelo de Convenção de Dupla Tributação da OCDE, a dupla tributação internacional resulta da aplicação de um imposto análogo em dois ou mais Estados, relativamente ao mesmo contribuinte, à mesma matéria colectável e ao mesmo período de tempo.

A dupla tributação económica resulta de tributação dos lucros e dos dividendos: a este propósito, S. CNOSSEN, *The Imputation...*, pp. 85 e ss. Para um estudo sobre as vantagens e inconvenientes da dupla tributação económica, ver MC LURE JR., *Must Corporate...*

⁽⁶⁾ OTTMAR BUHLER, *Princípios...*, pp. 3 a 7.

O âmbito de aplicação das referidas normas de tributação universal implica uma intromissão questionável na soberania fiscal alheia.

Há quem defenda a dupla tributação justificando teoricamente a existência de um sistema de regras conflituantes e de dupla tributação efectiva. Assim, a tributação do capital móvel na fonte, pertencente a nacionais ou estrangeiros, tem fundamento no chamado direito de tributação dos rendimentos obtidos dentro do território (impostos «in rem»), com retenção na fonte, a taxa fixa ⁽⁷⁾. Não se tem posto em causa a tributação do rendimento com origem no território de um Estado, quer pertença a estrangeiros ou a nacionais, mas o rendimento obtido fora do território não é unanimemente tributado ⁽⁸⁾.

A tributação segundo o princípio da residência permite utilizar o imposto global progressivo sobre as pessoas singulares residentes com funções de igualdade e redistributivas, e o imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas como a forma mais eficaz de atingir o rendimento estrangeiro de empresas residentes ⁽⁹⁾. Mas os seus proponentes têm maiores dificuldades em defendê-la na base de considerações económicas globais do que de interesses económicos nacionais.

Ora a utilização dos impostos com objectivos de redistribuição e para prosseguir objectivos específicos de política económica, pode complicar eventuais acções no campo da tributação internacional.

A atracção por Estados de baixa tributação e a correlação de medidas de política fiscal e regras de não-discriminação são problemas relevantes neste contexto.

A dupla tributação é considerada prejudicial para os interesses dos negócios, em que a mobilidade de factores de produção seria um meio para aumentar a eficiência económica global, mas pode ser eliminada ou atenuada através de medidas de coordenação unilaterais, bilaterais ou ainda, por modelos de articulação multilaterais.

⁽⁷⁾ LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...*, pp. 317 e ss.

⁽⁸⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 198.

⁽⁹⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte I, p. 217 e LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...*, pp. 324 e ss.

Se se concordar que um conflito de regras que resulte em dupla tributação não deve ser permitido, e que o conflito pode ser resolvido através de regras unilaterais, bilaterais ou multilaterais, permanece o problema técnico de saber como aplicar essa solução na prática. Pode ser difícil estabelecer, por exemplo, que impostos devem ser considerados creditáveis e como podem as administrações respectivas cooperar para tornar as regras efectivas. A solução básica e a sua execução prática, torna-se mais difícil quando não há reciprocidade nas relações económicas entre os Estados envolvidos.

O que podia ser uma questão técnica tomará uma dimensão de distribuição de rendimento e tornar-se-á correspondentemente mais complicado quando o fluxo de rendimento entre os Estados envolvidos é um fluxo de uma direcção ⁽¹⁰⁾.

Para além das normas de origem nacional, que constituem a parte mais substancial das normas de conflito neste domínio, os tratados sobre dupla tributação que apareceram em 1920, constituem a base principal do Direito Internacional Tributário ⁽¹¹⁾.

No que respeita às normas de origem nacional, virtualmente todas as legislações nacionais contêm normas atenuando a dupla tributação dos seus residentes com respeito aos impostos pagos por investimento feito no estrangeiro por pessoas tributáveis, e também com respeito ao rendimento tributável de não residentes ⁽¹²⁾.

Estas medidas unilaterais podem ser atribuídas independentemente do Estado onde o rendimento tem origem, e não são dependentes da existência de qualquer acordo ou medidas tomadas por esse Estado.

No caso de existir integração, grande parte da dupla tributação internacional potencial é evitada, e a combinação de métodos como taxas reduzidas de impostos na retenção e os créditos respeitantes a impostos pagos no estrangeiro (há outros métodos como veremos) atinge, muitas vezes, uma divisão equitativa de rendi-

⁽¹⁰⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 201.

⁽¹¹⁾ LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...*, p. 337.

⁽¹²⁾ OTTMAR BUHLER, *Principios...*, p. 4.

mento fiscal entre os Estados envolvidos ⁽¹³⁾. Os Estados que aplicam o sistema de crédito de dividendo não têm, contudo, atribuído o crédito às sociedades-mães, embora geralmente apliquem a mesma taxa a subsidiárias e a sociedades domésticas ⁽¹⁴⁾.

As medidas unilaterais são acompanhadas por tratados bilaterais entre Estados-membros, os quais, mesmo perante o desenvolvimento da harmonização a nível Comunitário, continuarão a ser necessários entre Estados-membros e não-membros.

No contexto da Comunidade Económica Europeia, a solução para os problemas de dupla tributação internacional e de dupla tributação de lucros e dividendos, deve ser encontrada na harmonização fiscal multilateral de legislação e de práticas. Os acordos bilaterais de dupla tributação são indesejáveis porque criam correntes preferenciais de troca.

Em 1961, foi estabelecido um grupo de trabalho da Comissão para considerar os vários problemas da tributação internacional, em particular, os problemas de dupla tributação, evasão fiscal e paraísos fiscais ⁽¹⁵⁾.

Como não haverá harmonização de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares num futuro próximo ⁽¹⁶⁾, permanecerão necessários os acordos entre os Estados-membros, a não ser que sejam substituídos por uma convenção multilateral.

Os objectivos da Comunidade revelados pelo Comité Neumark pareciam ser dois:

- Em primeiro lugar, eliminar a dupla tributação em transacções entre Estados-membros.
- Em segundo lugar, conseguir condições de neutralidade e, se possível, eliminar também a dupla tributação nas transacções com Estados não-membros.

⁽¹³⁾ A. J. EASSON, *Tax Law...*, p. 294.

⁽¹⁴⁾ *Idem.*

⁽¹⁵⁾ R. BIRD, *International...*, pp. 302 e ss.; MC LURE JR., *Must Corporate...*, p. 42.

⁽¹⁶⁾ EEC, *Bulletin*, 1-62, p. 52.

Todos os tratados entre os Estados-membros deviam ser iguais, bem como com Estados não-membros.

Mas podem surgir duas dificuldades:

Os sistemas fiscais devem atingir um grau de aproximação suficiente para que os tratados produzam os mesmos efeitos e a Comunidade não tem competência para os tratados com terceiros: a Comissão não pode fazer muito mais do que coordenar as políticas nacionais e encorajar os Estados-membros a entrar em negociações com um Estado não-membro, sugerindo por exemplo os termos do modelo OCDE.

Uma alternativa é a negociação de uma única Convenção nos termos do art. 220.º do Tratado, como propuseram o Relatório Ségré e o Comité Neumark.

Um grupo de trabalho da Comissão preparou uma proposta de Convenção em 1969, a qual só em 1990 foi adoptada como Convenção relativa à eliminação da dupla tributação em caso de correcção de lucros entre empresas associadas dos Estados contratantes — os Estados-membros da Comunidade Económica Europeia ⁽¹⁷⁾. Mas esta Convenção diz respeito tão-somente a um problema específico de dupla tributação.

O Parlamento considerou, durante muito tempo, ser preferível atingir primeiro um certo grau de harmonização ⁽¹⁸⁾.

Tal como as taxas de impostos, também as bases fiscais entre Estados-membros variam, e por uma diversidade de razões: ou são

⁽¹⁷⁾ O imposto único sobre o rendimento pessoal varia muito de um Estado-membro para outro. A comparação é de qualquer forma difícil na medida em que os rendimentos também variam. Um mercado de capitais completamente unificado, poderia exigir um tratamento idêntico dos investidores, com taxas idênticas. Mas um mercado neutro embora não unificado, exige simplesmente que as considerações fiscais não conduzam a distorções quanto à escolha do local de investimento. Neste caso as taxas podem variar. O relatório Neumark — *The EEC Reports on Tax harmonization*, 1963, pp. 97 e ss. — considerou a necessidade de harmonização do imposto sobre o rendimento pessoal só numa segunda fase. Seria necessário primeiro uma aproximação das estruturas fiscais. O relatório Fressdorf — *Doc CES 846/78, para 3.1.2 e 5.* — considerou não ser essencial a harmonização do imposto pessoal embora não fossem desejáveis grandes diferenças.

⁽¹⁸⁾ A. J. EASSON, *Tax Law...*, p. 294.

resultantes de uma política de incentivos específicos ou multas; ou têm por finalidade encorajar ou desencorajar particulares tipos de investimento, ou outras actividades de empresas; ou são utilizadas para encorajar o investimento em Estados-membros que de outro modo não atrairiam esse investimento⁽¹⁹⁾; e decorrem, algumas vezes, de factores acidentais ou históricos. As bases fiscais de cada Estado são pois, parte integrante da política industrial e regional.

Como se sabe, um dos objectivos fundamentais da CEE, delineado no Tratado de Roma, é a abolição entre os Estados-membros dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capital — art. 3.º, c), arts. 52.º, 59.º, 60.º e 67.º. A livre circulação de capital requer a abolição de todas as restrições aos movimentos de capital pertencente a residentes nos Estados-membros e de qualquer discriminação baseada na nacionalidade ou local de residência da pessoa, ou local em que o capital é investido.

Os obstáculos a essa circulação podem revestir uma conhecida diversidade de formas, algumas das quais podem ser fiscais.

A tributação discriminatória de empresas pertencentes a estrangeiros ou de rendimentos de investimento de origem estrangeira podem constituir exemplo do que estamos a dizer, para além do facto, já referido, de o mesmo negócio ser tributado em dois ou mais Estados-membros, dando origem a dupla tributação⁽²⁰⁾.

O título III do Tratado, onde se trata a livre circulação de capital, não diz respeito expressamente a obstáculos de natureza fiscal e não contém regras respeitantes à tributação.

Contudo, algumas das normas aí previstas podem ser aplicáveis a esta matéria⁽²¹⁾. A proibição da tributação discriminatória pode cair no âmbito dos arts. 52.º e 67.º e os poderes gerais concedidos ao Conselho para tomar medidas para remoção de obstáculos e restrições à liberdade de circulação, poderão ser exercidos com respeito aos obstáculos ou restrições de natureza fiscal: arts. 54.º, n.º 3, c), f), h) e art. 69.º.

⁽¹⁹⁾ Para um estudo dos efeitos económicos da dupla tributação, numa perspectiva neo-liberal, BRACEWELL-MILNES, *The Economics...*

⁽²⁰⁾ A. J. EASSON, *Tax Law...*, pp. 294 e ss.

⁽²¹⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 197 e KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte I., pp. 217 e ss.

Pode-se recorrer também a outras disposições do Tratado. O art. 100.º fornece uma base para adopção de directivas com vista à aproximação de legislações ou provisões administrativas que afectem directamente o estabelecimento ou funcionamento do Mercado Comum.

Uma vez que as diferenças nas leis fiscais nacionais afectam as empresas, e o capital pode criar distorções nas condições de concorrência, pode-se recorrer ao art. 101.º. Por outro lado, o art. 220.º requer que os Estados-membros entrem, tanto quanto necessário, em negociações com vista à abolição da dupla tributação dentro da Comunidade. E isto, para benefício dos seus nacionais. O art. 221.º estatui que os Estados-membros devem conceder, aos nacionais de outros Estados-membros, o mesmo tratamento conferido aos seus nacionais, no que diz respeito à participação no capital de empresas.

Mas, como se referirá adiante, os desenvolvimentos da harmonização fiscal na Comunidade Económica Europeia estão ainda numa fase inicial.

E na verdade, as questões de partilha de rendimentos tributários entre Estados, o conceito de eficiência e a justiça entre contribuintes, são aspectos que têm de ser devidamente ponderados⁽²²⁾.

A dimensão destes problemas varia de acordo com a mobilidade do capital⁽²³⁾. Assume particular relevância em Estados Federais onde não há restrições ao comércio, onde existe uma única moeda, e onde as políticas monetária e fiscal estão unificadas.

No entanto, os problemas tornam-se complicadas na CEE, a partir do momento em que existe total liberdade de circulação de capitais, uma vez que, como se disse, os sistemas fiscais diferem de um Estado para outro⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ PEGGY MUSGRAVE, *idem*, p. 197.

⁽²³⁾ A já existente liberalização das transacções financeiras a nível dos Estados da CEE e OCDE, tem dado origem a mercados internacionais de capital integrados: M. FURAO e M. HANAZAKI, *Internationalization...*, p. 30.

⁽²⁴⁾ *Idem*.

A remoção dos controlos de capital tem tornado possível observar uma convergência das taxas de juro entre moedas dos vários países, incluindo o dólar dos EUA e o yen japonês. Teoricamente, essa integração também tenderá a aproximar as taxas de juro através das economias abertas, pelos menos a longo prazo. Essa tendência já se verificou nos anos 80. A internacionalização dos mercados financeiros exerce importantes efeitos na eficácia da política macroeconómica, como se sabe.

O impacto da política fiscal no PIB, por ex., pode mudar: quanto mais integrados estão os mercados financeiros, maiores são as oscilações de taxas de câmbio e mais fracos são os efeitos de oscilação da taxa de juro: as mudanças de política fiscal têm uma ligação mais forte com desequilíbrios de conta corrente. É indispensável uma melhor coordenação de políticas macroeconómicas para taxas de câmbio estáveis e para a manutenção de configuração internacional das balanças de pagamentos.

A integração internacional dos mercados de capital tem também efeitos na localização do capital.

Desde que não haja outras distorções, a tendência em direcção a taxas de juro reais convergentes através dos movimentos internacionais de capital, melhorará, numa perspectiva neo-liberal de neutralidade, a atribuição de recursos⁽²⁵⁾. Mas o sistema fiscal individual e das empresas de cada Estado, conduz a fatias específicas entre taxas de juro de mercado reais e custo real líquido (depois do imposto) de capital. Uma vez que os sistemas fiscais não são geralmente indexados aos preços, estas fatias fiscais dependem não só dos parâmetros fiscais mas também das taxas de inflação⁽²⁶⁾. Os Estados com incentivos fiscais para investimento e/ou taxas de inflação elevadas, tendem a ter largas fatias de imposto. Portanto, mesmo se as taxas de juro reais do mercado forem iguais através dos Estados, os custos reais de capital diferirão significativamente entre eles, originando uma distorção da localização do

capital, se não tivermos em conta que a concorrência entre os Estados conduziria a um abaixamento dos impostos para atracção do capital. Esta seria, na falta de harmonização, a hipótese mais provável⁽²⁷⁾.

De acordo com os números existentes, a má distribuição de capital causada por estas distorções pode ser muito grande em mercados financeiros integrados. Uma mudança nos custos de capital líquidos de imposto por um ponto de percentagem, pode mudar a localização do stock de capital do sector de investimento em 7% a 13% a longo prazo⁽²⁸⁾.

Uma vez que são observadas diferenças de 2% ou 3% entre as faixas fiscais estimadas do sistema de imposto sobre o rendimento de empresas, as distorções fiscais existentes podem gerar um grande desequilíbrio na posição externa líquida de activos. Mesmo que o sistema fiscal das empresas seja harmonizado, a dimensão de faixas fiscais estará dependente da tendência da taxa de inflação, a não ser que o sistema fiscal seja completamente indexado.

Portanto, taxas de inflação baixas e estáveis são também uma condição para uma localização eficiente do capital em mercados financeiros integrados⁽²⁹⁾.

Alguns economistas das políticas da oferta fazem notar que a interacção da inflação e das taxas elevadas da tributação do rendimento conduziriam a um desincentivo à poupança, e recomendam a redução nas taxas marginais dos impostos⁽³⁰⁾.

Quanto às poupanças canalizadas através dos mercados financeiros organizados, diz-se frequentemente que a poupança agregada não é sensível às mudanças na taxa líquida de rendimento. Mas não será o caso da poupança financeira individual nos mercados organizados, uma vez que as mudanças na taxa de rendimento que pode resultar de qualquer forma de poupança, é susceptível de induzir a mudanças significativas em títulos substitutivos.

⁽²⁷⁾ M. FUKAO e M. HANAZAKI, *Internationalization...*, p. 7.

⁽²⁸⁾ *Idem*, pp. 28-30.

⁽²⁹⁾ LIAM P. EBRIL, *Optimal Taxation...*, pp. 106 e ss.

⁽³⁰⁾ *Idem*, pp. 106 e ss.

⁽²⁵⁾ M. FUKAO, e M. HANAZAKI..., *idem*; LIAM P. EBRIL, *Optimal Taxation...*, pp. 91-115.

⁽²⁶⁾ V. *infra*.

Em segundo lugar, os mercados financeiros são frequentemente o centro da distribuição eficiente dos fundos disponíveis.

Os efeitos mais imediatos das propostas de abaixamento da taxa marginal de tributação de rendimento verificam-se em mercados organizados. As taxas reais negativas de rendimento induzem os titulares de títulos a trocaram-nos por rendimento menos produtivo (ouro por exemplo). É evidente que qualquer reforma tributária deve ter em conta o ambiente económico e as estruturas financeiras ⁽³¹⁾.

Durante as três ou quatro décadas a seguir a Keynes, os economistas mostraram pouco interesse em saber como aumentar a oferta de poupança e o stock de capital. As ideias keynesianas mostravam algum receio que a sobre poupança pudesse conduzir a uma catástrofe macroeconómica como acontecera dos anos 30 ⁽³²⁾. Muitos economistas modelaram a poupança como uma função linear do rendimento.

Mas, à medida que a taxa de crescimento do stock de capital e de produção por homem à hora diminuía nos anos 70, diversos economistas passaram a ter outra visão sobre a elasticidade do juro da poupança. Nos princípios dos anos 70, Taylor, David e Scadding, entre outros, investigaram a relação entre taxas de juro e poupança. Mas o estudo econométrico que tem recebido mais atenção é o de Boskin, 1978 ⁽³³⁾. Actualmente, muitos grupos políticos dominantes defendem reduções significativas no escopo e dimensão do «Welfare State».

2. Enquadramento do trabalho

O nosso objectivo é analisar alguns dos problemas que a harmonização fiscal comunitária dos capitais tem de enfrentar. A adopção de um modelo de harmonização implica um sem fim de opções,

⁽³¹⁾ C. BALLARD e J. SHOVEN, *Taxes...*, pp. 389 e ss.

⁽³²⁾ *Idem.*

⁽³³⁾ AARON, *Cutting...*, pp. 199 e ss.

cujas consequências terão de ser ponderadas devidamente. Pretendemos reflectir sobre algumas dessas opções.

II — A NECESSIDADE DE UMA HARMONIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DOS CAPITAIS NA CEE

1. A competição fiscal

1.1. Os níveis de bem-estar

Como faremos referência, o modelo de harmonização da tributação de capital pode oscilar entre a igualização e a coordenação de políticas fiscais. As directivas (bem como as propostas de directivas) apontam para esta última solução. E, como veremos, pode-se defender que esta solução conduz a aumentos de bem-estar.

Mas cumpre questionar a própria necessidade de harmonização fiscal ⁽³⁴⁾. Em todo o caso, já fizemos referência às desvantagens da concorrência fiscal no equilíbrio externo ⁽³⁵⁾.

Perante a livre circulação de factores de produção na CEE, v.g. da mobilidade de capital, quais as consequências da ausência de qualquer harmonização da tributação dos capitais?

O problema pode ser colocado a propósito de situações diversas de integração económica:

Em primeiro lugar, a concorrência conduzirá ou não a despesas sub-óptimas nos serviços públicos por governos dos Estados-membros ou governos sub-nacionais de Estados federais?

⁽³⁴⁾ O problema foi discutido entre muitos, por: G. BREAK, *Tax Competition...*, pp. 349 e ss.; JORGEN LOTZ, *The Role...* pp. 279 e ss.; MC LURE JR., *Is What's Good...* pp. 341 e ss..

⁽³⁵⁾ M. FUKAO e M. HANAZAKI, *Internationalization...*, p. 30.

Em segundo lugar, os serviços públicos para os residentes dos Estados fiscais devem ser financiados por impostos sobre os rendimentos de capital?

Há quem defenda uma menor intervenção do governo central no financiamento de despesas, pois essa intervenção seria prejudicial à distribuição eficiente dos recursos e conduziria à sobreprodução nas actividades subsidiadas.

A defesa da competição fiscal é por vezes ilustrada com exemplos extremos ⁽³⁶⁾: Os gastos nos almoços das escolas de Gloucester são financiados inteiramente por um imposto sobre as frotas de pesca que entrarem na doca de Gloucester. Neste caso, se houver concorrência entre portos vizinhos quanto a facilidades de porto, o custo dos almoços da escola de Gloucester, não será afinal suportado por consumidores de peixe ou de donos de barcos — a não ser a curto prazo. Os barcos serão atracados noutra local, pouco rendimento será cobrado em Gloucester, e os almoços de escola serão oferecidos a níveis sub-óptimos. Se todos os portos fossem obrigados a competir para financiar os almoços de escola desta forma, a competição fiscal induziria a subgastos em todos os centros de pesca.

A conclusão que o autor tira deste exemplo é a seguinte: a competição fiscal não é a principal causa dos gastos sub-óptimos, nem essa competição devia ser diminuída através de um subsídio federal para compensar os impostos locais sobre as frotas de pesca. Políticas como estas seriam sim, respostas forçadas pela adopção de um sistema inadequado para o financiamento de almoços de escola.

A melhor solução seria então, cobrar preços de mercado pelos almoços em vez de cobrir o seu custo através de uma actividade e objectivos completamente diferentes.

Atentemos no problema.

Vamos considerar que:

1 — Os gastos dos governos dos diferentes Estados-membros beneficiam em primeiro lugar os residentes dos correspondentes

⁽³⁶⁾ MC LURE JR., *Is What's Good...* p. 341.

Estados (tal como acontece no exemplo dado por McLure, está aqui em causa a noção de submissão fiscal).

2 — Esses gastos são financiados por um imposto não relacionado directamente com os serviços públicos oferecidos — seja um imposto sobre frotas de pesca ou um imposto sobre o capital que circula geograficamente.

Nesse caso, na ausência de uma autoridade central ou de coordenação, a livre circulação de pessoas ou a livre circulação do capital entre os Estados conduzirá a competição fiscal.

Com efeito, os estudos mais recentes têm demonstrado que as diferenças na carga fiscal influenciam as decisões de localização de investimento, porque há limites precisos de custos suportáveis pelas empresas ⁽³⁷⁾.

Assim, os Estados tentarão evitar desviar os negócios, o que reduzirá a produtividade do trabalho ou emprego, nesse Estado ⁽³⁸⁾.

Mas a competição fiscal pode resultar em níveis sub-óptimos de despesas ⁽³⁹⁾.

A implicação que é comumente tirada desta conclusão, explícita ou implicitamente, é que a competição é indesejável e deve ser evitada.

No entanto, os defensores da competição fiscal, argumentam ainda que os governos locais não são simples urnas de voto em que os desejos dos votantes são eficientemente convertidos em escolhas públicas implícitas ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ PAPKE, *Measuring...*, pp. 357 e ss..

⁽³⁸⁾ M. FUKAO e M. HANAZAKI, *Internationalization...* p. 30; MC LURE JR., *Is What's Good...* p. 341; nos EUA, os políticos têm transmitido essa mensagem: se um Estado ou economia local quer sobreviver e crescer tem de competir, porque há limites nos custos das indústrias.

⁽³⁹⁾ A dimensão da relevância dos diferenciais de imposto requer evidência empírica. Os diferenciais fiscais só são relevantes na medida em que afectem o nível dos lucros, a medida apropriada para comparações de cargas fiscais e o rendimento líquido de imposto num investimento marginal em diferentes locais alternativos. O estudo que foi feito é restrito ao efeito de diferenciais de IRC: PAPKE, *Measuring...* p. 357.

⁽⁴⁰⁾ MC LURE JR., *Is What's Good...*, pp. 341 e ss. G. BREAK *Tax Deductibility...* pp. 349 e ss..

Em vez disso, e na falta de concorrência, os governos seriam formados por colecções de políticos e burocratas com motivações não muito diferentes das dos empresários e trabalhadores do sector privado. Assim sendo, os governos não estariam afinal preocupados em maximizar o bem-estar dos cidadãos, mas em conseguir aumentar a sua influência junto da opinião pública.

Pelo contrário, dizem, se os Estados competirem entre si e os contribuintes puderem «votar com os pés»⁽⁴¹⁾, pode haver fortes pressões para os governos locais responderem aos desejos do seu eleitorado (v.g. o desejo de pagamento de impostos para obtenção de serviços público), apesar de existir menor pressão do que no sector privado⁽⁴²⁾.

No entanto, apesar da relevância que os serviços públicos oferecidos têm na decisão de investimento, os estudos feitos demonstram que os governos sentem-se atraídos pelo desenvolvimento industrial, competindo no sentido de diminuir os impostos.

E, perante uma situação de concorrência, a votação com os pés não conduz a ganhos de bem-estar: o efeito de Tiebout só funciona se as *ratio* de impostos-serviços públicos forem iguais. A situação de concorrência conduz a que as pessoas se mudem para locais de baixa tributação: trata-se do efeito de bola de neve a que faremos referência.

Como se salientou, nos últimos anos, os resultados de estudos econométricos indicam que os impostos são determinantes na distribuição geográfica da actividade empresarial, emprego e facilidades de produção: os diferenciais de carga fiscal influenciam as decisões de localização de investimento.

As economias dos Estados têm de competir tendo em conta limites definidos nos custos das empresas. E os impostos são muito visíveis ao contrário do que acontece com outros custos⁽⁴³⁾. De facto, as políticas fiscais têm sido elaboradas partindo do princípio

⁽⁴¹⁾ Efeito de Tiebout a que faremos referência infra.

⁽⁴²⁾ Ver infra a referência a KLAUS VOGEL e relevância do Produto Administrativo Líquido na decisão de investir.

⁽⁴³⁾ PAPKE, *Measuring...*, p. 356.

que os diferenciais fiscais têm peso determinante na localização do investimento, particularmente na margem.

Assim, a política fiscal conduzida por uma autoridade central deveria ser uma importante fonte de apoio para programas de redistribuição, mas deveriam ser rejeitados os subsídios ineficientes.

A função redistributiva devia ser orientada, nomeadamente, para a realização de despesas que produzam externalidades, onde não haverá normalmente cooperação entre os Estados: se os cidadãos de um Estado beneficiarem da pesquisa de outro Estado, o primeiro abster-se-á de cooperar, o que dará origem a uma diminuição generalizada dessas despesas.

A autoridade central poderá, neste caso, conceder um crédito para essas despesas que produzem externalidades, ou alternadamente, os Estados-membros poderão chegar a acordo e lançar um nível mínimo de impostos para financiar a referida actividade.

Segundo esta perspectiva, as desvantagens da competição entre Estados-membros podem ser ultrapassadas sem dificuldades.

No entanto, à medida que o governo central intervém cada vez menos, ou que se prolonga uma situação sem harmonização fiscal, as atracções fiscais dos governos locais para a expansão industrial terá como contrapartida a curto prazo, uma diminuição dos serviços públicos e uma distorção económica ou diminuição do PIB⁽⁴⁴⁾.

1.2. Os impostos de tipo «custo-benefício»

Os defensores da concorrência consideram ainda, que os impostos lançados pelos governos dos Estados federados ou dos Estados-membros de uma zona de integração económica, reflectiriam mais de perto os benefícios recebidos pelos contribuintes. Dever-se-ia mesmo, tributar o rendimento pessoal e não o das pessoas colectivas, uma vez que o primeiro e os impostos sobre o consumo reflectem mais correctamente os benefícios recebidos⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁴⁾ *Idem.*

⁽⁴⁵⁾ MC LURE JR., *Is What's Good...*, p. 346.

Em última análise, os governos locais deveriam optar por impostos «custo-benefício» e não por sistemas fiscais com funções redistributivas, de modo a evitar desperdícios.

E, mesmo se, como dissémos, a concorrência fiscal causar migração entre Estados, tentar evitar a concorrência fiscal nesse caso seria, de acordo com os defensores da competição, uma má política fiscal.

A melhor forma seria adoptar as técnicas financeiras que reflectissem ainda mais de perto os benefícios dos serviços públicos.

Mas será possível adoptar um sistema de «custo-benefício»?

Podemos considerar que este sistema de imposto benefício permitiria uma distribuição justa do custo dos serviços públicos entre indivíduos residentes em diferentes Estados, cada um pagando pelos serviços prestados⁽⁴⁶⁾:

Se o sistema fiscal for do tipo «custo-benefício» e os produtos forem exportados, esses impostos são pagos por consumidores estrangeiros que, de facto se tornam os beneficiários do serviço. A cidadania é irrelevante no contexto do benefício.

Num sistema de «custo-benefício», a tributação do rendimento ou do lucro não teria tanta importância. Seria aplicável só ao custo dos serviços intermediários prestados pelo Estado, v.g. educação técnica, que seria cobrado contra o aumento do ganho do factor.

Se o residente no país A investisse em B, B tributaria o seu rendimento de capital na medida em que reflectisse os serviços prestados.

A tributação do rendimento de capital não ocorreria numa base de residência. Haveria uma divisão equitativa de rendimento de imposto entre Estados. Cada Estado fiscal tributaria o rendimento de capital na medida em que ele fosse aumentado por bens intermediários prestados, pelo que os movimentos de capital não seriam distorcidos. O requisito de eficiência também estaria preenchido. Se os residentes fossem tributados de acordo com os serviços de consumo recebidos, não haveria distorção fiscal na escolha da residência.

⁽⁴⁶⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...* p. 241.

Mas, mesmo no modelo normativo, nem todos os impostos são cobrados em termos de benefícios⁽⁴⁷⁾.

Os impostos e as transferências são utilizados também para assegurar ajustamentos de distribuição. Os impostos sobre o rendimento são o instrumento mais importante de política fiscal.

Na verdade, os impostos a pagar por serviços públicos não são separados dos impostos que asseguram a redistribuição.

O rendimento é utilizado como um índice de benefícios de bens recebidos, e o total de imposto é distribuído de acordo com conceitos mais ou menos ambíguos de capacidade contributiva.

Assim sendo, não é normativamente possível que a coordenação fiscal inter-nacional seja uma tributação de «custo benefício». Ou seja, respondendo à segunda questão: consideramos que os impostos sobre os rendimentos de capital podem financiar os serviços públicos dos residentes.

2. *Um modelo centralizado versus modelo descentralizado*

2.1. *O produto administrativo líquido*

Concluimos que a competição fiscal não é compatível com algumas das funções da tributação.

Uma outra questão diz respeito à opção por um modelo de harmonização que pode oscilar entre a igualização ou a mera coordenação de políticas fiscais.

Tendo em conta o fenómeno da migração entre Estados, que modelo de harmonização será mais conveniente? Um modelo de descentralização, de centralização, de igualização ou de redistribuição de receitas?

1 — Considerámos que o sistema fiscal não deve ser do tipo «custo-benefício». O modelo alternativo é, como se sabe, o de capacidade contributiva de relações fiscais intergovernamentais e significa que os impostos estaduais e locais são formulados segundo um

⁽⁴⁷⁾ *Idem.*

critério de capacidade contributiva, com pequena ou nenhuma referência aos benefícios recebidos de pagamento desses impostos⁽⁴⁸⁾. Os governos estaduais e locais serão, nesse caso, importantes participantes no que Richard Musgrave chama «Ramos de distribuição» dos governos e dos sistemas federais⁽⁴⁹⁾.

Mas há autores que defendem que o nível geral de tributação em qualquer Estado deve corresponder ao grau de bens públicos fornecidos⁽⁵⁰⁾.

Ora, é difícil, como se sabe, relacionar os benefícios com os custos dos serviços públicos⁽⁵¹⁾.

Decorre do que dissémos, que os benefícios não podem corresponder aos custos da despesa «per capita» num determinado Estado.

Os custos dependerão, entre outros factores, do número de clientes dos serviços dos governos locais. Há também diferenças que têm origem em gostos políticos diversos ou variações de eficiência na produção dos serviços locais.

A existência de diferenças nas «ratio» de imposto-benefício, também é causada pelo governo central, quando este, por virtude de supremacia legislativa, impõe que os governos locais adoptem certas políticas de redistribuição. Se os governos locais tiverem de construir escolas, a serem pagas mesmo por famílias sem crianças, a «ratio» imposto-benefício vai depender do número relativo de crianças dos vários Estados.

Outra razão para as diferenças nas «ratio» de imposto-benefício reside nas diferentes condições estruturais locais, tal como a pobre qualidade de solo em Amsterdão, resultando em despesas consideráveis para a manutenção dos prédios e infra-estruturas. Essas diferenças estruturais podem ser dificilmente igualáveis.

Ainda outro tipo de variação que não pode ser relacionado com a diferença nos benefícios, pode ser causado por diferenças

na capacidade contributiva, nas necessidades de despesas locais, ou em outros determinantes estruturais⁽⁵²⁾.

Ora, apesar de os impostos sobre o rendimento não serem medidos pela utilização dos bens públicos, há uma correspondência entre a decisão de investir e a avaliação, não só dos impostos como também dos benefícios que o investidor pode esperar ou que lhe podem fazer falta⁽⁵³⁾. A tributação pelo Estado de residência de acordo com os seus níveis domésticos e o facto de menos bens públicos serem recebidos pela empresa afectarão a decisão de investir.

Para o investidor, o nível desses benefícios é tão importante como o nível de tributação. E fará a sua decisão de investimento pesando ambos.

Klaus Vogel parte da hipótese seguinte⁽⁵⁴⁾:

Se os encargos fiscais forem idênticos em dois Estados (por ex., dois Estados da Comunidade Económica Europeia), mas o investidor em um deles beneficiar de mais bens públicos, sendo todas as outras condições iguais, o investidor fará o seu investimento neste Estado (o autor refere-se portanto à tributação das pessoas colectivas, na fonte).

O mais importante desses benefícios inclui a segurança, a estabilidade económica, as infra-estruturas e os subsídios directos. Mas muitas outras actividades do Estado beneficiarão o investidor directa ou indirectamente: por exemplo, a saúde pública ou a educação pública, os quais afectam a qualidade e a oferta de trabalho⁽⁵⁵⁾.

Se a relação benefícios/impostos fosse sempre a mesma para todos os Estados da Comunidade Económica Europeia, um esquema de neutralidade implicaria a não alteração dessa «ratio». Mas essa ratio é diferente, uma vez que os sistemas políticos e administrativos dos diferentes Estados da CEE são mais ou menos eficazes e os benefícios totais fornecidos por bens públicos podem exceder

⁽⁴⁸⁾ G. BREAK, *Tax Competition...*, p. 349.

⁽⁴⁹⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 310.

⁽⁵⁰⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte II, pp. 312 e ss..

⁽⁵¹⁾ JORGEN LOTZ, *The Role...*, p. 279.

⁽⁵²⁾ *Idem.*

⁽⁵³⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte II, p. 313.

⁽⁵⁴⁾ *Idem.*

⁽⁵⁵⁾ *Idem.*

a totalidade de rendimentos — e deviam exceder — ou podem ficar aquém (princípio da reprodutividade de Lorenz von Stein).

A diferença entre os benefícios por bens públicos e o rendimento fiscal é o que Klaus Vogel chama de produto administrativo líquido, que pode ser positivo ou negativo.

As dificuldades para apurar o valor dos bens públicos são conhecidas, mas pode-se aceitar a ideia de produto administrativo líquido. Contudo, como a «ratio» difere, haverá uma tendência para investir em Estados com um produto administrativo líquido mais elevado, onde os bens públicos são vantajosos para o investidor.

O autor considera que essa diferença de produtos administrativos líquidos, na falta de uma autoridade central que promova uma igualização na «ratio» através da distribuição de benefícios, contribui de algum modo para o bem-estar. A diferença de «ratio» não deve portanto, constituir factor de preocupação.

Poderá mesmo constituir um incentivo adicional para o investimento em Estados com uma administração eficiente e para os Estados melhorarem a eficácia das suas administrações. O conceito de eficiência engloba aqui não só a produtividade do sector privado como a produtividade da administração.

No que respeita ao rendimento do Estado utilizado para redistribuição, aceita-se que o investidor também beneficia dele, na medida em que ajuda a criar um clima social e político favorável a actividades económicas e uma vez que aumenta o poder de compra do consumidor.

Esta noção de produto administrativo líquido mencionada por Klaus Vogel, encontra algum paralelo no efeito de Tiebout e está afinal também relacionada com a questão de ganhos de bem-estar em situações de descentralização.

Vogel chama a atenção para o facto de o nível de serviços também influir na escolha do local de investimento. Ora, haveria ganhos de bem-estar se as «ratios» fossem idênticas, mas o autor parte da hipótese de igual nível de impostos e produto administrativo líquido diferente: positivo ou negativo.

Neste caso, se as diferenças de produto administrativo líquido forem muito elevadas, é duvidoso que a diferença de «ratio» contribua para o aumento de bem-estar.

Com efeito, o aumento de rendimentos de que beneficiarão os Estados de maior produto administrativo líquido implica perda de rendimentos correspondente no Estado de residência do contribuinte: perda do Estado — ou do Estado federado sendo o caso — porque o rendimento total dos seus residentes é reduzido.

Esta perda equivale à quantidade por que o rendimento do investimento estrangeiro é reduzido pelo imposto ⁽⁵⁶⁾.

O imposto de B afecta o rendimento obtido pelo tesouro de A.

Assim, enquanto o agrupamento de pessoas com gostos semelhantes num determinado Estado, é um mecanismo útil para ganhos de bem-estar — isso acontece no efeito de Tiebout se houver «ratios» iguais de imposto benefício, a escolha de localização de acordo com considerações de distribuição de rendimentos nunca serve esses objectivos e conduz a distorções na utilização eficiente dos recursos. Se o investimento for feito de preferência num Estado de maior produto administrativo líquido, o outro Estado perderá.

Para mais, resultará uma clivagem em comunidades ricas e pobres. Estas comunidades têm diferentes possibilidades para fornecerem serviços públicos (custos mais elevados, menos serviços) e a necessidade de serviços e de outras medidas de distribuição serão mais necessárias onde o rendimento médio é baixo.

2.2. A descentralização fiscal e os ganhos de bem-estar

Vamos fazer referência ao efeito de Tiebout e tentar chegar a algumas conclusões, quanto ao modelo de harmonização que propicie maiores ganhos de bem-estar.

Jorgen Lotz ⁽⁵⁷⁾ parte da hipótese seguinte: os governos dos diferentes Estados correspondem a clubes de serviço local em que a tributação local é constituída por quotas de membros determinadas pelo custo de serviços (o que não é exacto devido à tributação de acordo com o princípio da capacidade contributiva). Mas podemos considerar que os serviços recebidos influenciam a tributação.

⁽⁵⁶⁾ R. MUSGRAVE *Fiscal Systems...*, p. 246.

⁽⁵⁷⁾ JORGEN LOTZ, *The Role...*, p. 279.

De qualquer modo, os ganhos da descentralização derivariam da crença que uma solução uniforme obrigaria as pessoas com diferentes preferências a aceitar um padrão comum, de modo que seriam conseguidos níveis inferiores.

Assim, e de acordo com a visão apresentada por Tiebout, Musgrave e outros, são possíveis ganhos de eficiência e de bem-estar se os seus níveis de serviços e de tributação dos governos variarem pois, nesse caso, há a possibilidade de se revelarem graus de preferência quanto aos bens públicos, e o consumidor votante pode escolher a comunidade que melhor satisfizer o seu padrão de preferências por serviços públicos: é a chamada «votação com os pés». ⁽⁵⁸⁾

Esta ideia, de que os contribuintes podem revelar as suas preferências votando com os pés, tem sido muito discutida. Podemos tentar aplicá-la ao investimento de capital.

Para já, para o efeito de Tiebout funcionar, é necessário que a mobilidade ou localização de capital seja afectada por factores de localização fiscal e que os impostos sejam medidas confiáveis dos serviços públicos: ⁽⁵⁹⁾ que as «ratios» imposto-serviços, sejam iguais.

A mobilidade de pessoas é sempre restringida ou dificultada por alguns factores: emprego, relações familiares, condições de habitação, regulamentos, mas também se defende já desde fins de 1960, que os factores fiscais influenciam essa localização. Estudos de Oates, Follakowski, Edel e Scar, McDougall, Meadows, King, Rosen e Fullerton e Linneman, procuram testar se os diferenciais nos impostos e serviços são capitalizados no preço das casas ocupadas pelos donos, o que indicaria alguma procura por melhores serviços e impostos mais baixos. ⁽⁶⁰⁾

Como foi mencionado, as taxas de impostos diferem frequentemente. A capitalização diz pois respeito às imperfeições, de igualização e mobilidade.

Desse modo, se há diferenças nos impostos (dependendo da variação da base fiscal *per capita*), a colecta de um determinado

⁽⁵⁸⁾ Idem, p. 280. O autor explica o efeito de Tiebout e apresenta as conclusões de outros estudos, sem se restringir à tributação do capital.

⁽⁵⁹⁾ Idem, p. 281.

⁽⁶⁰⁾ Idem.

montante de rendimento pode reclamar taxas de imposto diferentes. Os custos elevados estão relacionados com baixa capacidade contributiva, e vice-versa, havendo consideráveis diferenças nos serviços recebidos por uma dada taxa de imposto. Há pois diferenças nos serviços recebidos correspondentes a uma determinada taxa de imposto, com a conseqüente desigualdade horizontal entre os contribuintes dos diferentes Estados, mas se o nível de serviços for o mesmo, o efeito de Tiebout não pode funcionar, porque todas as pessoas tentarão mudar para a comunidade onde bens e serviços são prestados a um preço mais baixo: distorção do efeito de Tiebout (Pauly e Hamilton, 1976). ⁽⁶¹⁾ No caso do produto administrativo líquido os impostos são iguais e os serviços mais elevados.

São os Estados de rendimento mais elevado que têm mais serviços, porque o respectivo custo é menor.

Por outro lado, a emigração de rendimentos mais elevados pode ter efeitos negativos na distribuição do rendimento individual num Estado. O investimento no exterior dos rendimentos mais elevados, sem mudança de residência, sujeitos a tributação na fonte e na residência, também tem efeitos detrimentes não só para o fisco do Estado da residência, como veremos, como para o Estado: para o investimento produtivo de um Estado.

2.3. *A descentralização fiscal e o efeito de bola de neve*

A existência de um efeito de bola de neve tem conduzido à conclusão que deve haver uma acção do governo central para tornar os serviços mais uniformes para evitar os problemas causados pela migração (Foster, 1980). A igualdade horizontal requer a igualização da «ratio» imposto-benefício (cabe saber se isso deverá ser feito por impostos diferentes ou outros meios). ⁽⁶²⁾

Assim, deveria haver uma igualização com o objectivo de a «ratio» imposto-benefício ser igual para qualquer pessoa, independen-

⁽⁶¹⁾ Idem, p. 282.

⁽⁶²⁾ Idem.

dentemente do Estado em que investe ou reside, e essa «ratio» pode ser igual a níveis de tributação muito diferentes. Por outro lado, Foster chama a atenção para a ineficácia do tipo vertical. Se o imposto local não for um imposto do tipo custo-benefício, mas de capacidade contributiva, pode existir um preço mais elevado dos serviços locais para pessoas de baixa capacidade contributiva.

O primeiro grupo tenderá a votar por serviços públicos menos elevados, e o último, por níveis mais elevados do que se o imposto fosse baseado no custo dos serviços.

As pessoas mais ricas mudam-se para Estados com menos serviços e mais baixa tributação, e não se verifica o efeito de bola de neve. Vejamos:

- Se o nível de impostos entre os Estados varia;
- se a «ratio» de serviços-impostos (ou produto administrativo líquido) num Estado de tributação menos elevada for menor do que a do Estado de impostos mais elevados porque os custos elevados estão relacionados com baixa capacidade contributiva;
- então, as pessoas de rendimento elevado que se mudam, dão maior relevância ao nível de impostos que ao dos serviços.

Trata-se de uma ineficácia do tipo vertical, como refere Foster ⁽⁶³⁾.

Ora, o efeito Tiebout resulta numa atribuição melhorada porque as pessoas mudam-se para locais onde podem obter um nível de serviço de acordo com o seu gosto ou preferência, aceitando ao mesmo tempo o preço correspondente de imposto.

Isto só produz resultados desde que haja mobilidade e os níveis de serviços — para além do nível de impostos — tenham um impacto na escolha da residência.

De qualquer forma, mesmo se estes Estados de baixa tributação ganhassem, os de elevada tributação ficavam a perder e não haveria ganhos de bem-estar: verificar-se-ia uma ineficácia vertical.

⁽⁶³⁾ Idem, pp. 282 e 283.

Um investidor, cujo Estado de residência é A, investe em B. B cobra um imposto no seu rendimento derivado em B. Este imposto envolve dois tipos de perda:

Uma perda do Estado — ou do Estado federado sendo o caso, porque o rendimento total dos seus residentes é reduzido.

Esta perda equivale à quantidade porque o rendimento do investimento estrangeiro é reduzido pelo imposto.

O imposto de B afecta o rendimento obtido pelo tesouro de A. A magnitude deste rendimento ou perda do tesouro depende não só do imposto em B, mas também em como o rendimento estrangeiro é tributado em A ⁽⁶⁴⁾.

O objectivo primário de redistribuição dentro de um Estado diz respeito à distribuição entre indivíduos.

Há uma razão importante para fazer com que esta função seja nacional e não regional.

Podemos explicá-la fazendo referência à ineficiência vertical referida por Foster, a qual pode configurar a seguinte situação:

Suponhamos que o padrão inicial de distribuição e rendimento médio é semelhante em todas as regiões, mas que as políticas de redistribuição diferem.

Os pobres mudar-se-ão para áreas em que há muita redistribuição e os ricos tenderão a deixar essas áreas. Eles tentarão que os pobres deixem de os seguir.

Movimentos semelhantes resultam se as políticas de redistribuição forem as mesmas, mas os estados iniciais de distribuição ou de nível de rendimento, diferirem.

Os pobres mudar-se-ão para áreas de rendimento elevado, e os ricos tenderão a manter os pobres afastados. Na verdade, existem ambos os tipos de variação e a política local não consegue resolver o problema ⁽⁶⁵⁾.

No caso do Produto Administrativo Líquido, referido por Klaus Vogel, as políticas de redistribuição serão diferentes, e as situações iniciais de rendimento também: estes factores, entre outros, justificam a diferença de Produto Administrativo Líquido.

⁽⁶⁴⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 246.

⁽⁶⁵⁾ *Idem...* p. 310.

E, defende-se neste caso, que o conceito de igualização deve ser descrito por referência as causas de variação no nível de serviços públicos. Estes são sentidos como diferenças nos benefícios e não deviam ser igualizados mas devem entrar no denominador da ratio imposto benefício de forma a determinar as taxas de impostos. Caso contrário, põe-se em causa a igualdade horizontal internacional.

Outro tipo de variação, que não pode ser relacionado com a diferença nos benefícios, pode ser causado por diferenças na capacidade contributiva, nas necessidades de despesas locais, ou em outros determinantes estruturais⁽⁶⁶⁾.

A necessidade de igualização das diferenças na capacidade contributiva, é um factor considerado muito importante.

3. Conclusões

Os ajustamentos de distribuição deveriam ser um dos principais problemas da política fiscal da competência dos governos centrais.

A situação é diferente quando os governos locais podem prosseguir as suas próprias políticas de redistribuição⁽⁶⁷⁾. Os critérios para definição de necessidades de despesas já não são os mesmos para todos os governos e já não podem ser desenhados esquemas de igualização.

Assim, uma condição para o efeito Tiebout funcionar — e o Produto Administrativo Líquido conduzir a ganhos de bem estar — é que os governos locais não deverão prosseguir as suas próprias políticas.

Para evitar o efeito de bola de neve serão necessárias «ratio» de imposto benefício iguais.

Essa igualdade de «ratio» tem sido reconhecida como uma condição para a justiça e portanto também uma condição de eficiência distributiva.

⁽⁶⁶⁾ JORGEN LOTZ, *The Role...*, p. 283.

⁽⁶⁷⁾ *Idem*, pp. 284 e 285.

Quando os rendimentos locais são impostos do tipo «capacidade contributiva», permanecem ineficiências verticais, porque as pessoas ricas mudar-se-ão para níveis de serviço mais baixo.

Neste caso, não se dá o efeito de bola de neve. A tributação de capitais só na origem evitava esse efeito, mas esta opção prejudicaria os aspectos de equidade.

De qualquer forma, na perspectiva internacional, a igualização com objectivos de igualdade horizontal é mais importante.

A forma como devem ser avaliados estes efeitos opostos, revelam, obviamente uma escolha política.

Tendo em conta as questões levantadas, existem no âmbito da CEE, duas alternativas:

1 — A existência de uma autoridade central que coordene a actuação dos Estados-membros, o que é de algum modo improvável a curto prazo, com uma função subsidiária mas redistributiva.

Esta autoridade formularia critérios de capacidade contributiva para evitar a competição entre os Estados e um efeito de bola de neve; deveria também assegurar uma «ratio» imposto/benefício, de forma a permitir ganhos de bem-estar. Não seria necessária a harmonização das taxas, mas eliminação da dupla tributação entre os Estados-membros.

2 — Um outro modelo seria o da harmonização em que os Estados membros se obrigassem a respeitar certas regras, sem concorrência. E sem a coordenação de uma autoridade central. Neste caso, o mais fácil é implantar um modelo de neutralidade. A redistribuição não conseguiria atingir um consenso uma vez que os interesses de cada Estado se sobrepoem a esse objectivo.

Não havendo uma base absoluta onde julgar esta matéria, a não discriminação parece oferecer a solução mais atraente, pelo menos nos casos gerais.

Na maioria dos casos essa redistribuição pode ser implantada mais efectivamente por meios directos.

III. AS FUNÇÕES DA POLÍTICA FISCAL E O CONCEITO DE HARMONIZAÇÃO

1. Razão de ordem

Considerámos que a harmonização da tributação dos rendimentos de capitais era necessária.

De qualquer forma, como vimos, há defensores da concorrência fiscal entre os Estados.

Ora, a harmonização fiscal a nível comunitário implica, necessariamente, uma opção por determinados objectivos de política fiscal: a opção por um modelo.

Assim, para além das questões de centralização ou descentralização cabe saber, se e até que ponto, as funções e objectivos da política fiscal a nível interno encontram correspondência no plano comunitário ⁽⁶⁸⁾.

Uma vez que a política fiscal pode ter como funções a distribuição do rendimento, a manutenção do nível de procura global adequada, a estabilização e o crescimento, o conceito de imposto é essencial para a actuação do sector público ⁽⁶⁹⁾. A natureza dos impostos utilizados e a distribuição do encargo correspondente são de crucial importância ⁽⁷⁰⁾. Os aspectos internacionais das finanças públicas têm sido relevados só recentemente. A coordenação das políticas fiscais começou a ser objecto de maior atenção devido, exactamente, ao aparecimento de mercados comuns ⁽⁷¹⁾. A relação da estabilidade doméstica com a balança exterior colocou a teoria das finanças compensatórias num contexto mais amplo.

⁽⁶⁸⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...* p. 237.

⁽⁶⁹⁾ Em economia de mercado, os impostos são o meio pelo qual uma parte é dirigida para a compra de bens públicos: os impostos permitem a partilha dos custos dos serviços públicos através de um padrão adequado.

Uma vez que a política fiscal pode também ter como funções a distribuição do rendimento, a manutenção do nível de procura global adequada, a estabilização, o crescimento, o conceito de imposto é essencial para a actuação do sector público. A natureza dos impostos utilizados e a distribuição do encargo correspondente, são de crucial importância: R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, pp. 237 e ss..

⁽⁷⁰⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...* p. 24 e *A Brief History...*, pp 15-28.

⁽⁷¹⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 237.

Numa economia fechada, a política fiscal tem por objecto a tributação da carga fiscal entre indivíduos de forma equitativa, evitando a interferência, ou promovendo a eficiência da utilização dos recursos privados e servindo as necessidades de estabilização económica.

Numa economia aberta estes problemas mantêm-se, mas tornam-se mais complexos e surgem outras preocupações:

- O problema da igualdade entre contribuintes deve ser redefinido porque os indivíduos estão sujeitos a mais do que um Estado. Para mais, aparece agora um problema de igualdade entre Estados, i.e., de partilha de receitas numa base internacional entre Estados fiscais ⁽⁷²⁾.
- As considerações tradicionais de eficiência também devem ser ampliadas para incluir efeitos sobre a utilização dos recursos nas transacções internacionais, incluindo o movimento de factores e mercadorias ⁽⁷³⁾.

As variações de estrutura fiscal, dos diferentes Estados-membros da CEE, reflectem diferenças numa variedade de factores, tal como a extensão da transferência de recursos para utilização pública, atitudes em relação à justiça fiscal, o padrão, escopo e método de ajustamento distributivo.

A opção por qualquer sistema fiscal, ou por um modelo de harmonização implica a definição de um índice de igualdade. A tributação da poupança ou do rendimento implica uma opção quanto ao que deve constituir uma boa tributação ⁽⁷⁴⁾. No plano interno,

⁽⁷²⁾ *Idem...* pp. 243 e ss.

⁽⁷³⁾ *Idem...* pp. 248 e ss.

⁽⁷⁴⁾ A definição da base tributável tem sido discutida pela doutrina. Já antes de ADAM SMITH se considerava o rendimento como medida da base tributável. Mas o conceito de base do rendimento compreensiva apareceu devagar. Considerava-se que algumas fontes de rendimento não podiam ser tributadas. Para os fisiocratas, a terra era a única fonte genuína de rendimento.

Os clássicos de SMITH e STUART, já tinham uma visão mais ampla da base de rendimento mas consideravam desnecessária a tributação de salários porque essa tributação teria de se transmitir às rendas ou lucros. A tributação dos lucros consistia numa intromissão indevida que provocaria fuga de capital (ADAM SMITH, *The Wealth...*, vol. 2, p. 229.

RICARDO é também contra a tributação dos lucros: DAVID RICARDO, *Princípios...* p. 235.

A ideia moderna de imposto sobre o rendimento global como o melhor índice de capacidade e equidade só nos surge em finais do séc. XIX, com o conceito de

devem ser feitas opções entre os impostos de tipo «custo-benefício» e os impostos de acordo com a capacidade contributiva, entre o imposto progressivo ou o proporcional.

Mas na realidade o padrão dos sistemas fiscais da CEE é diferente, e nem todo o rendimento fiscal é obtido através do imposto sobre o rendimento.

A estabilização e crescimento económico prosseguem uma multiplicidade de objectivos que não nos conduzem a um único modelo de solução.

Esta coordenação pode ser conduzida de várias formas.

Num extremo, todos os Estados envolvidos adoptarão uma estrutura fiscal uniforme, e todos os conflitos fiscais seriam eliminados.

Mas uma «atitude mais desafiadora» consiste em definir a coordenação fiscal através de uma moldura dentro da qual os Estados podem individualmente estruturar os seus sistemas fiscais, desde que respeitem certos princípios que evitem os problemas resultantes de conflitos ou concorrência fiscal, nomeadamente as questões de justiça e eficiência ⁽⁷⁵⁾.

acréscimo de rendimento de SCHANZ (1986) e HAIG (1921). O rendimento individual é assim, o valor monetário de acréscimo líquido ao poder económico. Neumark, (1947), defende também esta ideia. SIMONS em 1938 e 1950, defende o desenvolvimento de uma base tributária mais ampla. Com SELIGMAN (1914), VICREY (1947), PECHMAN (1959), MUSGRAVE (1967), SHOUP (1969), GOODE (1977), surgem os conceitos de igualdade horizontal e igualdade vertical, com a necessidade de uma base fiscal progressiva. A doutrina inglesa permanece relutante em aceitar o novo conceito de rendimento: HICKS descreve o rendimento excluindo as mais-valias. Mas esse conceito é mais recentemente aceite por PREST (1975) e KAY e KING (1978). A tributação do consumo emerge como alternativa.

A base de consumo aparece também desde há muito defendida como índice de igualdade. ADAM SMITH defende a tributação de rendas e bens de lu STUART MILL, começando com a doutrina do sacrifício baseada no rendimento rejeitou o tratamento preferencial do rendimento temporário. MARSHALL (1927), FISHER (1909), EINAUDI (1912), PIGOU (1928), defendem a tributação do consumo. Mas, exceptuando FISHER, nenhum deles considera possível um imposto pessoal sobre o consumo: R. MUSGRAVE, *A Brief History...*, pp. 22 a 24.

⁽⁷⁵⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, pp. 238 e 239.

A coordenação fiscal envolve muitos problemas técnicos, uma vez que as práticas fiscais e as instituições legais variam muito. Estes problemas não podem ser ultrapassados através de soluções concretas.

A coordenação não pode ser do «tipo custo-benefício», porque há objectivos de redistribuição que não podem ser questionados ⁽⁷⁶⁾.

Dada a interdependência entre os Estados, torna-se necessário coordenar as políticas fiscais entre Estados ou unidades intergovernamentais. Num mercado comum, e por maioria de razão numa união económica e monetária ou numa união política, os problemas são agravados devido à amplidão do movimento de factores de produção. A ausência de um sistema fiscal central na CEE, mas existente em Estados Federais, é um aspecto fundamental: caso existisse, permitiria a verdadeira coordenação a nível multilateral e evitaria a concorrência fiscal das sub-unidades para atracção de rendimentos fiscais ⁽⁷⁷⁾.

IV. LINHAS FUNDAMENTAIS DA HARMONIZAÇÃO FISCAL NA CEE E A DUPLA TRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL

1. A tributação na fonte e na residência. Razão de ordem

Os princípios da tributação na fonte e na residência têm sido aceites sem discussão. Mas o facto de se considerar o presente sistema injusto tem algum fundamento. A tributação universal não é uma evidência «a priori» ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ A doutrina moderna sobre a teoria da capacidade contributiva tem início com STUART MILL: é formulado um novo conceito de justiça distributiva. O padrão justo de tributação não deve derivar do lado das despesas orçamentais mas deve ser baseado numa regra de justiça social. R. MUSGRAVE, *A Brief History...* p. 18.

⁽⁷⁷⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdiction...* p. 197.

⁽⁷⁸⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte I, p. 216.

De acordo com o Modelo de Convenção de Dupla Tributação da OCDE, a dupla tributação internacional resulta da aplicação de um imposto análogo em dois ou mais Estados, relativamente ao mesmo contribuinte, à mesma matéria colectável e ao mesmo período de tempo. Também constituem dupla tributação os casos em que uma mesma transacção é tributada por dois ou mais Estados em mãos de contribuintes diferentes, por exemplo, quando se trate de empresas associadas.

O conceito de dupla tributação tem uma conotação negativa. Significa que a soma dos impostos pagos separadamente conduz a um resultado acima do considerado justo: o investidor internacional é responsável por uma carga de imposto maior do que outro parceiro económico que exerce a sua actividade económica dentro do Estado de residência⁽⁷⁹⁾.

A Directiva 90/435/CEE, de 23/7/1990, estatui a cooperação entre empresas na CEE e pretende eliminar a dupla tributação de dividendos distribuídos por uma filial à sociedade-mãe estabelecida noutro Estado-membro. Estabelece-se a eliminação da retenção na fonte desses dividendos pelo Estado-membro da filial.

A Convenção 90/436/CEE de 23/7/1990 também prevê a eliminação da dupla tributação através da correcção por um Estado-membro dos lucros de uma empresa: a dupla tributação pode ser consequência de uma correcção não acompanhada de um ajustamento correspondente no Estado-membro em que a empresa associada está estabelecida.

A Convenção prevê a criação de comissões de arbitragem constituídas por representantes independentes, por forma a conseguir-se um acordo sobre a eliminação da dupla tributação.

2. A tributação universal

Pode haver conflitos entre Estados, relacionados com o seu papel de países importadores ou exportadores de capital. Mas há

⁽⁷⁹⁾ *Idem.*

casos em que os Estados são simultaneamente importadores e exportadores.

Nessas circunstâncias, a aplicação recíproca de soluções tende a nivelar as iniquidades, pelo menos entre administrações fiscais (senão também entre contribuintes).

Há diversos factores que justificam a tributação universal:

- Os Estados importadores de capital têm interesse em aplicar o princípio da tributação universal como forma de obter rendimento⁽⁸⁰⁾.
- Por outro lado, quando mais compreensivo for o conceito de rendimento tributável, mais difícil é manter isento o rendimento com origem no exterior⁽⁸¹⁾.
- Os Estados podem querer obter rendimento de capitais.
- Considera-se ainda que a isenção de rendimento com origem no exterior, isento ou sujeito a tratamento mais favorável do que o rendimento doméstico, conduz a desigualdades e é compreendido como um prémio ao investimento no estrangeiro⁽⁸²⁾.

Na verdade, a maioria dos Estados aplica inconsistentemente as regras da fonte independentemente dos motivos subjacentes a essa decisão.

A finalidade comum, ou o resultado dessa política, é a tributação de empresas e de indivíduos estrangeiros que obtêm rendimento dentro das fronteiras desse Estado. A regra da residência

⁽⁸⁰⁾ OTTMAR BUHLER, *Principios...* p. 181.

⁽⁸¹⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, pp. 198 e 199.

⁽⁸²⁾ Em alguns Estados, por ex. nos EUA, o princípio da residência inclui cidadãos independentemente da residência. Um recente desenvolvimento que tem alguma afinidade com o que se passa em alguns Estados, tem sido a introdução de uma regra em certos Estados de alta tributação e de regras estritas limitando os benefícios da emigração induzida por razões fiscais. Essas regras podem implicar um fardo pesado de prova no estabelecimento de residência no estrangeiro: por ex. a Inglaterra e a Suécia ou uma responsabilidade estendida a emigrantes para pagarem impostos em certos tipos de rendimentos como pensões ou ganhos de capital, RFA e Canadá.

ou domicílio é aplicada no sentido de exigir um imposto aos seus residentes sobre todo o seu rendimento, independentemente da localização desse rendimento⁽⁸³⁾.

A improcedência do exercício do poder tributário fora das fronteiras de um Estado não impede que se tomem em consideração os pressupostos de tributação ocorridos no estrangeiro.

Existe a necessidade de reconduzir a sujeição da renda e do património mundiais a um princípio chamado de universalidade.

A inclusão de todos os rendimentos obtidos no estrangeiro por um cidadão na base fiscal, decorre de uma das principais conquistas da introdução dos impostos gerais sobre o rendimento: a da sujeição do rendimento global ao imposto⁽⁸⁴⁾.

Há pois quem defenda a dupla tributação considerando suficiente fazê-lo através de um modelo teórico.

Mas a doutrina dominante critica a dupla tributação. Por um lado, recorre à ideia de soberania que não se coaduna com impostos estrangeiros na base fiscal dos seus residentes.

Uma argumentação mais recente tem por base o conceito de neutralidade fiscal.

Alguns Estados tributam unicamente o rendimento com origem no seu território⁽⁸⁵⁾. É o caso da França quanto a tributação do rendimento das empresas. Só as pessoas singulares são sujeitas a imposto sobre os rendimentos numa base universal.

Há ainda alguns Estados que isentam o rendimento estrangeiro de tributação doméstica (a Holanda, isenta os dividendos recebidos — entre outras categorias de rendimento — de estabelecimentos estáveis no estrangeiro. Na Alemanha, as empresas-mães com subsidiárias nos países em vias de desenvolvimento podem pedir um crédito para a quantia de imposto que teria sido devido por dividendos se a subsidiária fosse alemã, o que é equivalente a isentar os dividendos do imposto sobre o rendimento da empresa-mãe). No entanto, nestes países, os rendimentos isentos continuam a ser

⁽⁸³⁾ LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...*, p. 220.

⁽⁸⁴⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdiction...*, p. 199 e 200, nota 3.

⁽⁸⁵⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide*, Parte I, pp. 217 e 218.

computados no imposto progressivo sobre o rendimento. Evita-se que os contribuintes mudem os seus rendimentos para outros Estados.

Por outro lado, muitos Estados isentam os seus rendimentos estrangeiros através de acordos sobre a dupla tributação. Este foi o primeiro método sugerido pelo modelo de Tratado da Liga das Nações, e é um dos métodos que os Estados europeus continentais têm adoptado desde então⁽⁸⁶⁾.

Os modelos da OCDE e das Nações Unidas prevêm a isenção com progressão e um crédito fiscal estrangeiro, como dois métodos alternativos para evitar a dupla tributação. Nenhum dos métodos, contudo, é aplicado exclusivamente. Se a isenção é aplicada em geral, a dupla tributação dos dividendos é aplicada segundo os modelos de convenções através de um método de crédito. Algumas regras distributivas isentam certos tipos de rendimento estrangeiro. As subsidiárias são tratadas como entidades tributáveis independentemente. O rendimento de subsidiárias no estrangeiro só é tributado no país de residência quando enviado para a empresa.

Mas o interesse nacional é frequentemente apontado como motivo para restringir a atenuação da dupla tributação.

V. CRITÉRIOS ORIENTADORES DE HARMONIZAÇÃO

1. *A neutralidade*

Apesar de se poder defender que a eficiência é um aspecto da igualdade, convém discutir ambos os aspectos separadamente⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁶⁾ KLAUS VOGEL, *Double Tax Treaties...*, p. 10.

⁽⁸⁷⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte II, p. 310; P. MUSGRAVE *Interjurisdictional...*, pp. 201 e ss; PEGGY e RICHARD MUSGRAVE, *Public Finance...*, pp. 760 e ss.

Vamos tratar a eficiência na perspectiva da neutralidade. O objectivo é diferenciá-lo do princípio de igualdade.

Para já, há que distinguir entre uma perspectiva nacional ⁽⁸⁸⁾ e uma perspectiva universal.

Se houver uma distribuição eficiente de capital numa base universal, os impostos não deverão interferir na escolha entre investimento doméstico e estrangeiro, ou na distribuição do investimento estrangeiro entre vários países ⁽⁸⁹⁾.

Existe eficiência se as taxas líquidas relativas de rendimento, depois de tributado no Estado de residência e no estrangeiro, forem as mesmas que as taxas brutas relativas de rendimento antes de tributadas.

Esse resultado é conseguido se o rendimento for tributado em qualquer dos Estados, desde que todos os Estados tenham a mesma taxa de imposto.

⁽⁸⁸⁾ ADAM SMITH, na sua quarta máxima, considerava que todo o imposto deve tirar dos indivíduos tão pouco quanto possível, mais do que traz ao tesouro público. STUART MILL, EDGWORTH, DUPUIT, WIESER, MENGER, JEVONS, JENKINS e MARSHALL, consideraram que os impostos sobre o rendimento não deviam ser pesados. Mas a relevância dada ao aspecto da eficiência na tributação só apareceu com PIGOU em 1928. RAMSEY em 1927, elaborou as bases da teoria da tributação óptima. E demonstrou que o sistema óptimo de imposto proporcional produzindo um determinado Rendimento faria baixar a produção das mercadorias em proporções iguais. Se se assumir que a oferta de trabalho é fixa, isto será conseguido por impostos proporcionais uniformes. Mas com a oferta de trabalho variável, a diferença ad valorem das taxas dependerão das elasticidades da oferta e da procura. A diferenciação entre os produtos causa iniquidades na distribuição entre os contribuintes com iguais rendimentos mas diferentes gostos. Surge portanto uma arbitragem entre equidade e eficiência: PIGOU sugere que a progressão seja aplicada através do imposto sobre o rendimento apoiada por alguma tributação de bens de luxo. Chama-se pois a atenção para o problema do gosto. Mas só mais tarde foi reconhecido que a possibilidade de opção entre bens e tempo livre invalida a hipótese que colocava a tributação do consumo como «a priori» preferencial. No plano teórico, só em 1971, o modelo visualizado por RAMSEY 50 anos antes, foi resumido e expandido por DIAMOND e MIRLEES, 1971. O nível óptimo de tributação foi o centro das atenções nos anos 70: V. R. MUSGRAVE, *A Brief History...* pp. 25 e ss.

⁽⁸⁹⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 248.

Mas uma solução tão drástica não é necessária. O mesmo resultado pode ser atingido sem uniformidade de taxas, se o rendimento de investimento for tributado de acordo com as taxas aplicáveis no país de submissão fiscal do investidor (país da residência ou da cidadania).

Estas considerações de eficiência universal diferem, contudo, da eficiência nacional. R. Musgrave resolve esta situação da seguinte forma ⁽⁹⁰⁾:

Se a taxa de rendimento antes do imposto, em A, é YA e em B é YB, os residentes em A, operando sob a regra do crédito são confrontados com taxas de rendimento após o imposto de $(1-tA)YA$ quando o investem em A, e de $(1-tA)YB$, quando o investimento é realizado em B.

Mas a taxa de rendimento nacional de A, relativamente ao rendimento resultante de investimentos em B por residentes em A, é igual a $(1-tB)YB$: rendimento em B menos o imposto cobrado por B.

De um ponto de vista nacional, portanto, é no interesse de A a existência de um investimento estrangeiro até ao ponto em que YA iguala $(1-tB)YB$: até ao ponto em que o rendimento estrangeiro, diminuído do imposto, é igual ao rendimento de investimento doméstico antes do imposto.

Tem-se argumentado que neste caso devia ser preservada alguma dupla tributação internacional de modo a que, ao investidor seja indiferente o investimento estrangeiro ou o doméstico, apenas quando o lucro do investimento estrangeiro — líquido do imposto estrangeiro — for o mesmo que o lucro do investimento doméstico antes do imposto interno ⁽⁹¹⁾.

Este resultado pode ser atingido por dedução. (Aqui, a taxa de rendimento no investimento em A é $(1-tA)YA$ e o resultante do investimento em B é $(1-tA)(1-tB)YB$, de modo a que a «ratio» das taxas líquidas, tal como vistas pelo investidor, é $YA/(1-tB)YB$. O investidor de A investirá agora em B, até que $YB = YA/(1-tB)$,

⁽⁹⁰⁾ *Idem.*

⁽⁹¹⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 134.

empurrando pois para a margem de lucros nacionais e parando a uma taxa mais elevada de rendimento bruto.

Para outros autores, o conceito de neutralidade internacional é mais radical: a produtividade será maior quando os factores de produção são distribuídos pelo mercado, sem qualquer interferência pública⁽⁹²⁾.

Já defendemos supra que deve haver um modelo de harmonização, que evite, tanto quanto possível, a concorrência entre Estados.

Cabe saber se a ideia de neutralidade tem lugar nesse modelo de harmonização. Cabe indagar, também, quais os aspectos relevantes da neutralidade.

Como foi referido anteriormente, uma argumentação actual contra a dupla tributação internacional baseia-se exactamente no conceito de neutralidade⁽⁹³⁾.

A neutralidade internacional «*latu sensu*» engloba dois aspectos: a neutralidade de exportação e a neutralidade de importação.

A neutralidade de exportação significa que o exportador deve pagar o mesmo total de imposto quer receba rendimentos de fonte doméstica ou estrangeira⁽⁹⁴⁾.

A neutralidade de importação requer que os fundos de capital com origem em diferentes Estados, devem competir em termos idênticos no mercado de capitais de qualquer Estado⁽⁹⁵⁾. À neutralidade de importação estão subjacentes imperativos de justa concorrência. E é um conceito funcional e requer uma política de abstenção por parte do país de residência⁽⁹⁶⁾.

Mas a maioria da doutrina considera impossível formular um conceito de neutralidade internacional «*latu sensu*», porque a dife-

⁽⁹²⁾ LEIF MUTEN, *Some Logical Issues...*, p. 317; KLAUS VOGEL, *Worldwide...* Parte II, pp. 310 e ss.

⁽⁹³⁾ LEIF MUTEN, *idem*, p. 319.

⁽⁹⁴⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 206.

⁽⁹⁵⁾ *Idem*.

⁽⁹⁶⁾ LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...* pp. 319 e 320; KLAUS VOGEL, *Worldwide...* Parte II, p. 315.

rença de estruturas e níveis de tributação são por natureza não neutrais⁽⁹⁷⁾.

Ture defende contudo, que apesar da não neutralidade relativa dos impostos nacionais, a nível internacional a neutralidade só implica que cada Estado deve respeitar o grau e forma de não neutralidade que foi causado noutro Estado pelas leis nacionais⁽⁹⁸⁾.

Assim, neutralidade é um conceito único, e significa que a tributação não altera os preços relativos de bens, serviços, actividades, «inputs» de produção, etc., no sector privado. A neutralidade internacional é conseguida se nenhum Estado utilizar os poderes fiscais para alterar os preços relativos no outro Estado, não mais do que o faria na falta de impostos.

Analisemos separadamente a neutralidade de importação e a neutralidade de exportação.

1.1. *A neutralidade na exportação e a neutralidade na importação*

A tributação de rendimentos de capital a taxas do Estado de residência do investidor, implantado pelo método do crédito, é neutro no sentido em que não interfere com a escolha do investidor entre Estados (neutralidade de exportação). Mas também não fornece tratamento fiscal igual entre investidores competindo nos respectivos Estados.

Os investidores que são cidadãos do Estado A mas que investem em B, podem ser sujeitos a um imposto mais elevado do que os competidores que são nacionais de B ou C. Ou seja, existe neutralidade de exportação, mas não existe neutralidade de importação.

De acordo com Peggy Musgrave⁽⁹⁹⁾, se o mercado de capitais for perfeito, um sistema fiscal baseado na neutralidade de expor-

⁽⁹⁷⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 248-249.

⁽⁹⁸⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...* Parte II, p. 313.

⁽⁹⁹⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, P. 197.

tação de capitais, não causará um problema de competição no Estado em que o investimento é feito. Desde que o investimento seja lucrativo, uma empresa concorrente tributada de modo mais pesado no seu Estado de residência pode sempre recompor a sua oferta de capital reduzida depois da tributação: pode financiar o investimento através de fundos externos.

Gandenberger⁽¹⁰⁰⁾ salienta que um lucro diminuído pelo imposto reduz as hipóteses para a empresa financiar os novos investimentos, e o financiamento externo é mais custoso do que o financiamento interno.

Não poderíamos portanto excluir que a tributação mais pesada para os investidores de um Estado A do que para outros concorrentes num Estado B de baixa tributação, possa influenciar a decisão de investir nesse Estado B ou num Estado C.

Richard Musgrave invocava um argumento que agora não é referido por Peggy Musgrave⁽¹⁰¹⁾: a diferença de tributação entre residentes de diversos Estados pode de facto impedir a sua capacidade para competir ou porque os fundos disponíveis para reinvestimento ficam reduzidos, ou porque se torna mais difícil atrair capital estrangeiro.

Concomitantemente, investidores de A podem considerar que a neutralidade requer igual tributação de todos os investidores em B: trata-se da neutralidade de importação de capital, o que é distinto da neutralidade de exportação de capital, a qual pode ser assegurada pelo método do crédito, como veremos.

Assim, uma vez que o investidor de A será tributado em A pelos investimentos em A, este critério exige a mesma taxa aplicável a investimentos em B e em todos os outros Estados.

De acordo com Peggy Musgrave, o conceito de neutralidade devia ser aplicado de forma a manter inalterados os lucros relativos antes da tributação⁽¹⁰²⁾. O Estado de residência é o responsável

⁽¹⁰⁰⁾ Citado por KLAUS VOGEL em *Worldwide...*, Parte II, p. 313.

⁽¹⁰¹⁾ R. MUSGRAVE, *Fiscal Systems...*, p. 255.

⁽¹⁰²⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, pp. 205 e 206.

pela neutralidade de localização. A neutralidade local só pode ser alcançada pelo Estado de residência, através de tributação global e crédito fiscal. A outra hipótese seria a tributação na fonte, a taxas únicas.

Ora, Peggy Musgrave admite que a tributação do investimento, pelo Estado de residência ou por outro Estado, pode dar origem a disparidades. É verdade que a tributação na fonte com igual tratamento de todos os investidores permitiria iguais oportunidades nesse Estado.

Mas na medida em que os sistemas fiscais são diferentes, a tributação na fonte conduziria a não neutralidade nos fluxos de capital internacionais (contra o argumento de Klaus Vogel, segundo o qual o Produto Administrativo Líquido não conduziria a ineficiência mas a aumentos de bem-estar).

Deve ser o Estado de residência a fazer os ajustamentos. Cada Estado pode querer ter a responsabilidade da neutralidade.

No entanto, cabe alertar para o seguinte problema:

A neutralidade da exportação de capital pode ser dificultada devido a falta de informação suficiente de todos os factores relevantes (os impostos tal como outros encargos parafiscais) que diminuiu o lucro real⁽¹⁰³⁾.

2. A justiça entre Estados

De acordo com o princípio da igualdade, a ordem legal revela uma hierarquia de princípios legais — os mais abstractos determinam os menos abstractos⁽¹⁰⁴⁾.

A igualdade entre Estados é um aspecto que não tem sido objecto de atenção na literatura. Significa divisão justa de rendimentos entre Estados⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰³⁾ LEIF MUTEN, *Some Topical Issues...*, p. 320.

⁽¹⁰⁴⁾ KLAUS VOGEL, *Worldwide...*, Parte III, pp. 393 e ss.

⁽¹⁰⁵⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 202.

O problema pode ser equacionado da seguinte forma:

A divisão de rendimentos dá origem a ganhos ou perdas entre as economias de dois Estados.

Cabe saber a quantia de imposto que um Estado da fonte (B) pode razoavelmente receber de cidadãos residentes em A.

Pode dizer-se que:

1 — B tem total competência dentro das suas fronteiras e que pode tributar como lhe aprouver ⁽¹⁰⁶⁾.

2 — Mas uma acção unilateral de B conduz a reacções de A e a negociações entre os dois Estados.

3 — A adesão mútua a um princípio razoável de partilha ou a aceitação desse princípio na elaboração do tratamento fiscal, é a solução sensata.

A questão reside na sua formulação.

Uma vez que é o Estado da fonte que exige prioritariamente o imposto sobre o rendimento de estrangeiros, o Estado de residência só determina a divisão de ganhos entre os contribuintes e o sector público ⁽¹⁰⁷⁾. Portanto, a distribuição de rendimentos entre Estados depende da forma como o Estado da fonte defina a sua base territorial da taxa de imposto.

Peggy Musgrave defende que deveriam existir taxas proporcionais uniformes e o princípio da uniformidade recíproca. Parece razoável argumentar a favor de uma regra de não discriminação em analogia com o tratamento igual entre pessoas.

Essa reciprocidade, contudo, só deveria ser aplicada se as taxas fossem de facto proporcionais e uniformes. O mesmo é dizer, se os sistemas fiscais fossem idênticos ⁽¹⁰⁸⁾.

Esta uniformidade é geralmente exigida em acordos quanto aos impostos de retenção dos dividendos, mas não quanto ao imposto sobre sociedades e imposto sobre os indivíduos.

Isto deve-se ao conflito de objectivos: a igualdade entre Estados reclamaria a reciprocidade, mas a igualdade entre contribuintes só é atingida com o princípio da residência.

⁽¹⁰⁶⁾ OTTMAR BUHLER, *Principios...* p. 220.

⁽¹⁰⁷⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...* p. 202.

⁽¹⁰⁸⁾ R. BIRD, *International...*, pp. 302 e ss.

É que, e diga-se uma vez mais, a inclusão de todos os rendimentos obtidos no estrangeiro por um cidadão (a sujeição do rendimento global ao imposto), constitui uma das principais conquistas da introdução dos impostos gerais sobre o rendimento ⁽¹⁰⁹⁾.

O conflito de objectivos pode ser resolvido por cada Estado estabelecendo impostos com o objectivo de implantar o princípio da fonte a taxas compatíveis com padrões mutuamente aceitáveis de justiça entre Estados. Estes impostos podiam ser integrados com o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares da residência para não haver maior tributação.

Outra hipótese, demasiado utópica, seria um esquema de taxas progressivas em que a taxa aplicada pelo Estado da fonte seria inversamente relacionada com o nível de rendimento «per capita». Os Estados de mais baixos rendimentos teriam uma parte maior de rendimento fiscal ⁽¹¹⁰⁾.

Na opinião de R. Musgrave, podem ser abertas excepções, como um meio de redistribuição internacional, mas na maioria dos casos essa redistribuição pode ser implantada mais efectivamente por meios directos.

3. A justiça entre contribuintes

A justiça entre contribuintes postula a tributação do rendimento global. Portanto, só o Estado da residência tem condições para aplicar esta tributação. Perante o recurso a impostos pessoais sobre o rendimento, os diferentes Estados podem ter diferentes critérios.

R. Musgrave refere o conceito de local de submissão fiscal ⁽¹¹¹⁾ para concluir que o ajustamento final de responsabilidade total deve ser feito pelo Estado de submissão fiscal.

⁽¹⁰⁹⁾ OTTMAR BUHLER, *Principios...*, p. 220.

⁽¹¹⁰⁾ PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, p. 204.

⁽¹¹¹⁾ «Place of Tax Allegiance».

De acordo com uma perspectiva internacional, um indivíduo é portanto tratado equitativamente se a sua responsabilidade combinada for a mesma de outros indivíduos sujeitos ao mesmo Estado fiscal e igual rendimento, independentemente da origem do seu rendimento.

4. *A compatibilidade entre a neutralidade e a justiça: Conclusões*

Numa perspectiva internacional, a igualdade entre indivíduos é compatível com a eficiência universal. A perspectiva da igualdade, entre Estados serve o objectivo da eficiência nacional, mas também é compatível com os outros dois princípios.

Então vejamos: não se pode defender, tendo em conta a situação actual dos Estados-membros da CEE, que o princípio da igualdade entre Estados pode ser prosseguido pela implantação de taxas únicas recíprocas. Na verdade, as diversidades de sistemas fiscais tornariam este sistema iníquo. Deve ser permitida uma variação entre as taxas aplicáveis. É nesse sentido que têm sido elaboradas as Directivas e propostas de Directivas, nesta matéria.

Também não defendemos um modelo de redistribuição fiscal entre Estados: os Estados-membros não a aceitariam. Esta solução já seria possível se existisse uma autoridade central com funções de redistribuição (como referimos supra).

A neutralidade de exportação terá de ser prosseguida através da tributação final pelo Estado da residência.

A igualdade entre os indivíduos terá de ser necessariamente decidida pelo Estado que possa conhecer todo o rendimento de um indivíduo.

Movimentos semelhantes resultam se as políticas de redistribuição forem as mesmas, mas os estados iniciais de distribuição ou de nível de rendimento diferirem.

Os pobres mudar-se-ão para áreas de rendimento elevado e os ricos tenderão a manter os pobres afastados. Na verdade, existem ambos os tipos de variação e a política local não consegue resolver o problema.

No caso do produto administrativo líquido, referido por Vogel, as políticas de redistribuição serão diferentes, e as situações iniciais de rendimento também: estes factores, entre outros, justificam a diferença de produto administrativo líquido.

E, defende-se neste caso que o conceito de igualização deve ser descrito por referência às causas de variação no nível de serviços públicos. Estes são sentidos como diferenças nos benefícios e não deviam ser igualizados, mas devem entrar no denominador da «ratio» imposto-benefício de forma a determinar as taxas de impostos. Caso contrário, põe-se em causa a igualdade horizontal internacional.

Outro tipo de variação, que não pode ser relacionado com a diferença nos benefícios, pode ser causada por diferenças na capacidade contributiva, nas necessidades de despesas locais, ou em outros determinantes estruturais.

A necessidade de igualização das diferenças na capacidade contributiva, é um factor considerado muito importante.

VI. A DUPLA TRIBUTAÇÃO ECONÓMICA: CONCEITO E FORMAS DE TRIBUTAÇÃO DOS LUCROS DAS EMPRESAS

1. *Integração versus dupla tributação económica. Razão de ordem*

Na teoria fiscal, a interacção entre as pessoas colectivas e singulares pode ser negada ou explicitamente reconhecida e reflectida na forma de imposto⁽¹¹²⁾.

A dupla tributação económica resulta da tributação de dividendos, sem se ter em conta o imposto de empresa já pago.

2. *Os métodos de integração*

As formas de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas podem ser estudadas no sentido de saber se e até que exten-

⁽¹¹²⁾ S. CNOSSEN, *Corporation...*, p. 483.

são, são integradas com o imposto sobre o rendimento dos accionistas.

Num extremo, a empresa é entendida como uma entidade completamente separada dos accionistas, tributada como tal — sistema clássico. No outro extremo, a empresa é considerada um intermediário de todo o rendimento dos indivíduos com origem nas empresas, ganhos distribuídos ou não distribuídos⁽¹¹³⁾. Neste caso, o imposto sobre empresas, se retido, serve tão-somente como um pré-pagamento para o imposto sobre o rendimento.

Na prática, a integração do imposto sobre empresas com o imposto sobre o rendimento de accionistas é limitado à distribuição dos lucros (dividendos)⁽¹¹⁴⁾.

Esta forma de integração parcial pode ser conseguida ao nível da empresa ou ao nível do accionista⁽¹¹⁵⁾.

Um método de integração ao nível da empresa é o de permitir uma dedução de dividendos dos lucros tributáveis, tal como se faz comumente com os juros. Outro sistema que atinge os mesmos resultados é o sistema de duas taxas em que é aplicada uma taxa mais baixa de imposto aos lucros distribuídos.

Ao nível do accionista a integração pode ser efectuada através da isenção dos dividendos do imposto sobre o rendimento pessoal. A integração pode ainda ser conseguida através do método da imputação: permite-se que os accionistas recebam um crédito total ou parcial pelo imposto sobre o rendimento da empresa, que pode ser imputado aos dividendos recebidos por eles. No fundo, o sistema do crédito funciona como um imposto de retenção dos dividendos.

O grau de integração pode ser o mesmo sob qualquer dos sistemas. Para haver esta equivalência, é preciso que a escolha do sistema não afecte a taxa de pagamento.

No entanto, os resultados variam se tivermos em conta outros aspectos, nomeadamente os aspectos internacionais de integração,

⁽¹¹³⁾ J. ALWORTH, *Taxation...*, pp. 255-257; R. BIRD, *International...*, pp. 302 e ss.; S. CNOSEN, *Corporation...*, pp. 483 e ss.; R. HAMMER, *The Taxation...*, p. 319; PEGGY MUSGRAVE, *Interjurisdictional...*, pp. 197 e ss..

⁽¹¹⁴⁾ MC LURE JR., *The Case...*, pp. 257 e ss..

⁽¹¹⁵⁾ S. CNOSEN, *Corporation...*, pp. 483 e ss..

de igualdade entre Estados e entre contribuintes, e de neutralidade. A integração total pode ser feita em termos de capacidade contributiva.

Antes de explicitarmos algumas das diferentes implicações da adopção daqueles métodos de integração, vamos referir as vantagens e desvantagens do sistema não integrado ou «clássico».

3. O sistema clássico

O sistema clássico (aplicado no Luxemburgo e Holanda e de 1965 a 1973, no Reino Unido) considera as empresas uma entidade legal e tributável distinta dos accionistas⁽¹¹⁶⁾. A empresa é tributada nos seus lucros, distribuídos ou não, normalmente a uma taxa única. As distribuições para os accionistas são tratadas como rendimento pessoal, como qualquer outro rendimento recebido por eles. O sistema tem a vantagem de ser comparativamente simples.

No sistema clássico não é permitida nenhuma dedução para a tributação dos lucros distribuídos pela empresa aos accionistas.

Estas distribuições são tributadas de novo nas suas mãos, a taxas que diferem de um contribuinte para outro (dependendo da quantia de dividendos e do seu outro rendimento, mas que podem variar entre a taxa marginal mais elevada e a taxa marginal mais baixa do imposto progressivo sobre o rendimento).

Trata-se da dupla tributação dos lucros distribuídos ou dupla tributação económica.

Esta noção de dupla tributação é pejorativa, no sentido em que a fonte de rendimento de empresas, se retida, pode ser sobretributada ou também ser subtributada⁽¹¹⁷⁾.

Com efeito, segundo o entendimento da empresa como um conjunto de accionistas, o problema não reside no facto de o rendimento de capitais ser tributado duas vezes. A questão coloca-se

⁽¹¹⁶⁾ R. HAMMER, *The Taxation...*, p. 39.

⁽¹¹⁷⁾ S. CNOSEN, *Corporation...*, p. 486, nota 7. MC LURE JR., *The Case...*, pp. 257 e ss.; S. SURREY, *Reflections...*, p. 335.

porque o rendimento de empresas, distribuído ou retido, não é tributado de acordo com as taxas marginais de rendimento dos accionistas.

Em termos internacionais, os lucros da empresa serão tributados no Estado em que a empresa é residente e sujeitos normalmente a alguma forma de atenuação sobre os impostos pagos pela empresa no que respeita aos lucros recebidos no estrangeiro: reconhece-se no sistema clássico, o pagamento de imposto realizado no estrangeiro. No caso dos EUA, através de crédito ao imposto sobre as sociedades, no caso da França, através de isenção, mas não há atenuação ao nível do accionista ⁽¹¹⁸⁾.

A distribuição dos lucros ao investidor será de novo tributada como rendimento pessoal do investidor no Estado onde reside, embora frequentemente algum imposto seja retido pelo Estado da fonte do rendimento com respeito a essa mesma distribuição.

Os proponentes do sistema clássico negam a relevância da interacção entre os dois impostos. Assinalam que as funções de propriedade e controlo da empresa estão dissociadas na empresa de grande dimensão e que os accionistas, excepto em raros casos, não têm direito legal a ganhos até que os dividendos sejam declarados pela direcção ⁽¹¹⁹⁾.

Os accionistas seriam pouco mais do que pequenos credores subordinados.

3.1. Críticas ao sistema clássico

Num plano teórico e não económico, a empresa não tem capacidade contributiva independente, e devia ser considerada como uma via através da qual os ganhos passam para os accionistas ⁽¹²⁰⁾.

Com efeito, se calcularmos as taxas fiscais globais (IRC e IRS) pagas no rendimento de títulos de empresa e a vários níveis na distribuição do rendimento pessoal — tal como indicado por taxas

⁽¹¹⁸⁾ R. HAMMER, *The Taxation...*, p. 318.

⁽¹¹⁹⁾ MC LURE JR., *Must Corporate...*, p. 28. S. SURREY, *Reflections...*, p. 335.

⁽¹²⁰⁾ MC LURE JR., *Must Corporate...*, pp. 28-29.

marginais pessoais, e compararmos com as taxas que seriam pagas no rendimento ordinário, verificamos que a combinação de IRC e IRS produz taxas fiscais agregadas que são muito iníquas, se comparadas com a estrutura das taxas pessoais. Verificamos também que a sobretributação de dividendos é maior no fim da escala de rendimento do que no topo.

Deste modo, o sistema clássico discrimina entre lucros retidos — que são tributados só uma vez — e lucros distribuídos — que são tributados duas vezes. Por outro lado, ao implicar a dupla tributação das distribuições, o sistema discrimina entre o investimento em títulos e obrigações e as outras formas de investimento (o juro sobre os empréstimos é normalmente dedutível como um custo da empresa no cômputo dos lucros e portanto não é sujeito a dupla tributação).

O sistema clássico não é pois neutro numa série de aspectos, como vamos assinalar de seguida (apesar de ser neutro e não discriminatório quanto a outros aspectos: como não há qualquer atenuação ao nível da distribuição de dividendos, não há discriminação entre as empresas a quem os dividendos são distribuídos, quer sejam domésticas ou estrangeiras. Por outro lado, é neutro porque um residente é sujeito a tributação total ao receber os dividendos de origem doméstica ou externa, embora, para que seja assegurada a neutralidade total, o accionista deva receber um crédito externo de impostos retidos no país da fonte) ⁽¹²¹⁾.

Com efeito, a sobretributação sistemática de lucros distribuídos sob o sistema clássico traz um número de efeitos económicos indesejáveis que devem ser considerados ⁽¹²²⁾:

1.º A dupla tributação dos lucros distribuídos pode induzir as empresas a reter, em vez de distribuir, o rendimento. Os accionistas podem ganhar uma taxa mais alta de rendimento líquido nos lucros retidos reinvestidos, do que nos lucros distribuídos que são novamente investidos. Portanto, os ganhos retidos não

⁽¹²¹⁾ R. HAMMER, *The Taxation...*, p. 319.

⁽¹²²⁾ V. S. CNOSSEN, *Corporation...* p. 487. MC LURE JR., *Must Corporate...*, pp. 24-27.

são sujeitos ao teste do mercado, podendo ser aplicados para fins socialmente menos produtivos. Para mais, as empresas com excesso de lucros retidos podem usá-los para fortalecer a sua posição no mercado, através de fusões.

Isto pode reforçar as tendências monopolísticas no mundo dos negócios e piorar a posição inicial de novas empresas.

2.º O sistema clássico encoraja as empresas a atrair de preferência capital de empréstimo, e não acções. Com efeito novas acções são mais caras do que a dívida uma vez que os juros são dedutíveis. A preferência pela dívida é ainda maior em condições inflacionárias. A deterioração da estrutura de capital das empresas pode pôr em perigo a sua solvência — e a de outras empresas.

3.º O sistema clássico pode distorcer a atribuição mais eficiente de capital entre sector empresarial e sector não empresarial. A taxa mais elevada no rendimento bruto no sector empresarial significa que o rendimento líquido do capital empregue por empresas será mais baixo do que um rendimento comparável no sector não empresarial, induzindo a um fluxo de capital do primeiro sector para o último, até que o rendimento líquido em ambos os sectores seja igual. Isto implica que a produção no sector empresarial se situe abaixo do nível que corresponde a uma afectação óptima de recursos.

4.º A poupança e o investimento no sector empresarial são estimuladas, mas o efeito na taxa de crescimento total da economia ou da formação de capital pode bem ser diverso.

5.º Para mais, quer a formação de capital e o crescimento económico sejam ou não afectados, a tributação extremamente elevada do rendimento de capital cria uma indesejável distorção nas escolhas entre o consumo presente e futuro.

Por todas estas razões, tem-se dito que os impostos internos devem ser integrados.

4. *A integração total*

As distorções económicas causadas pelo sistema clássico não deviam ocorrer num mundo totalmente competitivo e transparente

em que o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas fosse integrado com o imposto pessoal dos accionistas.

A empresa serviria somente como uma via de aplicação do imposto das empresas que seriam tributadas sempre pela taxa marginal de imposto pessoal a ser suportado pelos accionistas.

A integração total é uma das implicações normativas do conceito de rendimento como acréscimo. Os seus defensores destacam a importância do princípio da capacidade contributiva. Se tivermos presente uma noção de justiça entre contribuintes, o imposto só pode ser referente a pessoas singulares, naturais. E se o rendimento é escolhido como o melhor índice dessa capacidade, a regra do tratamento igual requer que o rendimento seja definido globalmente.

Para objectivos fiscais, não devia haver diferença entre lucros de empresa e outros rendimentos de capital.

A integração total dos lucros retidos ou distribuídos foi proposta no Canadá e na Austrália.

4.1. *Oponentes à integração total*

Embora a teoria da ligação da empresa ao indivíduo, em que a empresa, sem capacidade contributiva, não seria mais do que o conjunto agregado dos seus accionistas⁽¹²³⁾, seja relevante para pequenas empresas em que os interesses dos accionistas e os da empresa estão relacionados, ela não tem relevância para as grandes empresas, que são afinal as que pagam grande parte do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.

Com efeito, devido à separação entre propriedade e controlo, os interesses das empresas podem ser muito diferentes dos interesses dos accionistas. Os interesses dos accionistas podem também estar em conflito, especialmente no que diz respeito à política de dividendos. Quando está em causa a política de dividendos, não existe acordo quanto ao assunto⁽¹²⁴⁾ e a preferência pela teoria da integração não passa de teologia fiscal.

⁽¹²³⁾ R. HAMMER, *The Taxation...*, p. 319; S. CNOSSEN, *Corporation...*, p. 487.

⁽¹²⁴⁾ S. SURREY, *Reflections...*, p. 335.

A escolha entre integração e tratamento separado devia ser tratada em termos dos desejados efeitos conjuntos do sistema fiscal global, tomando em consideração a distribuição da carga fiscal, crescimento, poupança, investimento, e outros aspectos fiscais e sociais ⁽¹²⁵⁾.

Uma vez rejeitada a teoria da ligação da empresa ao indivíduo, a defesa conceptual da integração é consideravelmente diminuída.

Sob a perspectiva da entidade separada, a existência, natureza e nível do Imposto sobre as pessoas colectivas são irrelevantes para o lançamento do Imposto sobre os indivíduos, e o problema estrutural principal que permanece é o tratamento preferencial dos ganhos de capital a longo prazo, juros nas obrigações estatais e locais, etc., ao nível do Imposto sobre os indivíduos. Embora, de acordo com Surrey, isto não seja verdadeiro, uma vez que o imposto sobre o rendimento das empresas determina os ganhos a serem atribuídos aos accionistas.

Um argumento importante de política fiscal é o seguinte: na medida em que a propriedade das acções das empresas é concentrada em famílias de rendimentos mais elevados, o IRC contribui para aumentar a progressividade distributiva total do sistema fiscal.

A integração total das taxas existentes aumentaria a progressividade, admite-se, ainda para mais além, porque reduziria a protecção que os rendimentos elevados geralmente encontram nos ganhos retidos que só são tributados uma vez (de outro ponto de vista evitava-se que os rendimentos mais elevados fossem sub-tributados).

Mas a integração total pode ser acompanhada pela redução da taxa marginal mais elevada do imposto sobre os indivíduos. Nesse caso, muito do possível aumento na progressividade que a integração pudesse causar, seria anulada ⁽¹²⁶⁾.

Com efeito, os accionistas de rendimentos mais elevados não aceitariam um sistema de integração total em que tivessem de pagar um imposto sobre ganhos de empresa não distribuídos ⁽¹²⁷⁾.

⁽¹²⁵⁾ *Idem.*

⁽¹²⁶⁾ *Idem*, p. 336.

⁽¹²⁷⁾ *Idem.*

A solução seria chegar a um compromisso em que se baixaria a taxa marginal de imposto sobre o rendimento.

Para mais, como um assunto político, é concebível que a integração parcial seja legislada ⁽¹²⁸⁾.

4.º Questiona-se também a importância de perdas presumidas de bem-estar resultantes do sistema clássico.

Será difícil tomar seriamente as estimativas de perdas de produção resultantes de dupla tributação de dividendos nas empresas. A discriminação fiscal contra uma particular forma legal de empresa ou contra classes particulares de acções, deve envolver um custo na má colocação do capital. O custo toma a forma de perda de produção, mas tentar quantificar esse custo, mesmo no sentido mais imperfeito, pode ter resultados totalmente enganadores. Surrey salienta este aspecto ⁽¹²⁹⁾.

Um conjunto final de objecções contra a integração é mais prático do que conceptual ou teórico.

Qualquer forma de integração envolveria problemas difíceis na administração fiscal e na tributação dos fluxos internacionais de rendimentos de empresas ⁽¹³⁰⁾.

Se a empresa e seus accionistas são distintos, então não há dúvida que o rendimento que a empresa recebe de várias fontes devia ser diluído e que os diferentes componentes de rendimento da empresa deviam perder a sua identidade quando distribuídos a accionistas ou retidos para seu proveito.

Portanto, as várias componentes do rendimento das empresas deviam manter as suas características separadas nas mãos dos accionistas: por ex., os juros das obrigações isentas de imposto a nível da empresa não deviam ser tributados quando atribuídos ao accionista, os créditos fiscais de investimento deviam ser transmitidos aos accionistas, etc.

A implantação de um sistema assim seria muito difícil administrativamente. Por exemplo como proceder se os accionistas de «portfolio» fossem empresas ⁽¹³¹⁾?

⁽¹²⁸⁾ *Idem.*

⁽¹²⁹⁾ MC LURE JR., *Must Corporate...*, p. 32 e S. SURREY, *Reflections* p. 340.

⁽¹³⁰⁾ S. CNOSSON, *Corporation...* p. 487, e MC LURE JR., desenvolvidamente, *Must Corporate...*, pp. 29-38.

⁽¹³¹⁾ MC LURE JR., *Must Corporate...*, p. 36.

4.2. Conclusões

Quanto ao argumento que classifica a defesa da integração como teologia ⁽¹³²⁾:

1 — A integração e o alargamento da base fiscal estão relacionadas com um certo conceito de rendimento global.

2 — Aceite-se ou não a autonomia da empresa, deve-se lutar contra os efeitos que o imposto da empresa tem na afectação de recursos e estruturas de finanças da empresa, porque esses efeitos são independentes do entendimento conceptual de empresa.

3 — A opção por um sistema de integração conjugada com a modificação das taxas marginais, não altera a progressividade existente num sistema clássico. Portanto, a integração deve ser prosseguida pelos seus efeitos na igualdade horizontal, atribuição de recursos e política financeira de empresas, e não pelas consequências na igualdade vertical.

4 — Finalmente, os accionistas de baixo rendimento podem ter poucas acções de empresa precisamente devido às desvantagens fiscais em fazê-lo. É portanto enganador empregar argumentos contra a integração que sejam baseados no padrão do proprietário de acções.

5. A integração parcial

A integração dos impostos permite que a dupla tributação económica seja atenuada total ou parcialmente ⁽¹³³⁾.

A integração é parcial porque os ganhos retidos não são afectados, uma vez que não são distribuídos aos accionistas. É parcial também porque existe uma atenuação não integral da dupla tributação económica ⁽¹³⁴⁾. As características não neutras podem ser mitigadas, embora não eliminadas inteiramente, pela adopção de um sistema parcial de integração de imposto nos lucros da empresa e o imposto sobre distribuições recebido pelos investidores.

⁽¹³²⁾ *Idem*, pp. 38-42.

⁽¹³³⁾ R. HAMMER, *The Taxation...* p. 316.

⁽¹³⁴⁾ S. CNOSEN, *Corporation...*, p. 483; S. SURREY, *Reflections...*, p. 338.

O comité Neumark em 1962 inicialmente favoreceu um sistema comum de integração parcial de taxas reduzidas para os lucros distribuídos.

O comité Van den Temple preferiu o sistema clássico em parte devido à sua simplicidade, mas principalmente porque apresenta menos dificuldades de um ponto de vista internacional.

A Comissão, contudo, decidiu-se a favor do sistema da integração parcial utilizando o método do crédito ou sistema de imputação. E era este o sistema defendido na proposta de directiva respeitante à harmonização dos sistemas da tributação das empresas e de retenção de dividendos (J.O. 1975 C 253/2) e que foi retirada em 1990. Apesar dos problemas técnicos a que esse sistema dá origem nas transacções internacionais, foi considerado que o maior grau de neutralidade que esse sistema atinge nas situações domésticas, justifica a sua preferência sobre o sistema clássico. Ao tomar esta decisão, a Comissão pode ter sido influenciada por aquilo que parece ser a preferência crescente entre os Estados-membros.

Enquanto o sistema clássico pode assegurar a neutralidade entre os mercados nacionais de capital, a maior neutralidade do sistema de integração parcial pareceria mais adequado na Comunidade «maxime» no contexto da União Económica e Monetária.

Devido à importância das empresas multinacionais para as economias mundiais, os aspectos da integração mundial são importantes e complexos. Por maioria de razão esses aspectos são importantes no âmbito da CEE.

Ora, como temos vindo a assinalar ao longo do trabalho, os problemas políticos não podem ser negligenciados.

VII. AS PROPOSTAS COMUNITÁRIAS SOBRE ATENUAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO ECONÓMICA

1. O Relatório Ségré

O desejo de harmonização dos impostos sobre os lucros dos negócios, foi reconhecido no estágio inicial da Comunidade Eco-

nómica Europeia ⁽¹³⁵⁾. Em especial, entendeu-se que esses impostos podem distorcer as condições de concorrência entre empresas localizadas em diferentes Estados-membros.

Um grupo de trabalho da Comissão foi formado e em finais de 1959 concluiu que a manutenção da diversidade dos sistemas fiscais nacionais era claramente prejudicial ao bom funcionamento do Mercado Comum e que a harmonização dos impostos indirectos era especialmente desejável.

Depois de um encontro entre peritos da comissão e oficiais de governos nacionais, um Comité fiscal e financeiro foi constituído em Abril de 1960, sob a direcção de Fritz Neumark, com o objectivo de estudar até que ponto as diferenças nacionais fiscais dificultavam ou impediam o estabelecimento do mercado comum e como poderiam ser eliminadas essas diferenças. O Relatório do Comité foi adoptado em Julho de 1962 ⁽¹³⁶⁾. O Comité Neumark recomendou que a primeira fase de harmonização fiscal devia tratar não só da tributação indirecta, como também dos métodos de tributação de dividendos e juros e do problema da dupla tributação. A segunda fase devia incluir a reforma de sistemas de tributação de empresas.

O relatório do Comité não fazia unicamente referência à questão dos impostos indirectos. Foram tratados problemas de lucros de empresas e distribuições, imposto sobre o rendimento pessoal, de dupla tributação e de política fiscal geral.

A sua principal conclusão era a perspectiva da harmonização fiscal como um processo dinâmico. O funcionamento adequado do Mercado Comum requereria eventualmente algumas medidas de harmonização da maioria ou mesmo de todos estes impostos, o que devia ser efectuado por fases.

Não foi sugerido nenhum calendário exacto, mas o Comité propôs que a harmonização devia proceder em três estádios.

Durante a primeira fase dever-se-ia tratar dos impostos individuais.

⁽¹³⁵⁾ A. J. EASSON, *Tax Law...*, p. 257; J. CHOWN e W. HOPPER, *Company Tax...*, p. 275; M. BURGIO, *Derecho Fiscal...*, pp. 161-163; S. CNOSEN, *Tax Harmonization...*, pp. 554-558.

⁽¹³⁶⁾ The Neumark Report, *International Bureau of Fiscal Documentation*, Amsterdão. V. A. J. EASSON, *Tax Law...*, pp. 255-257.

Os métodos e o nível de tributação de dividendos e juros deviam ser harmonizados e os Tratados do Direito Internacional Tributário deviam ser reformulados.

Numa segunda fase, a tributação das empresas teria de ser modificada e os impostos sobre o rendimento pessoal harmonizados.

Numa terceira fase, seria necessária a coordenação das administrações fiscais nacionais, e podiam ser requeridas medidas de compensação financeira operadas a nível comunitário, por um fundo comum.

Foram feitas as seguintes propostas:

- 1 — Substituição de acordos de dupla tributação por uma Convenção Comunitária multilateral.
- 2 — Extensão de créditos fiscais, correspondentes a impostos pagos por empresas, a accionistas não residentes.
- 3 — Abolição da retenção na fonte nos pagamentos de juros ou a utilização de taxas comuns de impostos de retenção.
- 4 — A harmonização de regras fiscais respeitantes aos investidores institucionais.
- 5 — Remoção da discriminação contra a utilização de intermediários financeiros.
- 6 — A harmonização de impostos na formação de capital.

O relatório reconheceu contudo ⁽¹³⁷⁾ que, na medida em que as diferenças na incidência da tributação têm um carácter permanente, o seu efeito sobre o funcionamento do mercado de capitais pode ser mínimo ⁽¹³⁸⁾.

2. A proposta da Comissão

Muitas das recomendações no relatório Ségré foram adoptadas pela Comissão no ano seguinte, quando formulou um programa

⁽¹³⁷⁾ *Idem*, pp. 310 e ss..

⁽¹³⁸⁾ Mas terá negligenciado a questão da competição fiscal. V. A. J. EASSON, *Tax Law...*, pp. 257.

para impostos directos⁽¹³⁹⁾. A longo prazo, a Comissão previa que o rendimento fiscal derivaria de três fontes.

- 1 — Do IVA e de alguns impostos alfandegários;
- 2 — De um imposto global nos lucros das empresas, com a mesma estrutura através da Comunidade e baseado em métodos semelhantes de lançamento e taxas.
- 3 — De um imposto sobre o rendimento pessoal compreensivo que diferiria de um Estado-membro para outro, durante muito tempo.

Como um primeiro passo, a Comissão considerou necessário tratar os seguintes assuntos⁽¹⁴⁰⁾:

- 1 — Sistemas de imposto de retenção nos dividendos e juros.
- 2 — Métodos de redução de dupla tributação de dividendos.
- 3 — Discrepâncias nos acordos fiscais aplicáveis a «holdings».
- 4 — Tratamento fiscal de impostos conduzidos por intermediários financeiros, em particular por vários tipos de empresas de investimento. A remoção de obstáculos fiscais a fusões de empresas.

As fusões entre empresas em diferentes Estados-membros e a aquisição por uma empresa de uma «holding» numa empresa situada noutro Estado-membro não deviam ser impedidas por considerações fiscais.

- 5 — A aproximação das bases de lançamento para impostos sobre os lucros da empresa. A distorção das condições de concorrência e de movimentos de capital podem ser causados não só por diferenças nos sistemas e taxas de lucros de empresas tributáveis e distribuições, mas também por diferenças nos métodos de computar estes lucros para objectivos fiscais.

⁽¹³⁹⁾ Memorando ao Conselho, Junho 26, 1967, Buletin CEE, p. 5. V. A. J. EASSON, *Tax Law...*, pp. 257-259.

⁽¹⁴⁰⁾ A. J. EASSON, *Tax Law...*, p. 257; M. BURGIO, *Derecho Fiscal...*, pp. 162-163.

Em particular, a Comissão considerou a necessidade de harmonização em assuntos como regras respeitantes à depreciação de actividades de capital e à avaliação de stocks e concessão de incentivos de investimento.

Estes assuntos foram enumerados pela Comissão como questões a serem resolvidas antes de 1/7/68. Só em Maio de 1990 começaram a ser adoptadas Directivas sobre alguns dos problemas equacionados.

3. *A proposta sobre a harmonização dos impostos sobre os lucros das empresas e distribuições*

A necessidade de harmonização dos sistemas de tributação dos lucros das empresas e distribuições foi reconhecida no relatório Ségré e a intenção de o fazer foi proclamada pelo Programa Geral da Comissão em 1967.

As diferenças na carga fiscal efectiva dos lucros das empresas podem distorcer as condições de concorrência entre empresas situadas em diferentes Estados membros e pode influenciar a decisão de onde uma empresa devia estar localizada⁽¹⁴¹⁾, especialmente no caso de ramos ou subsidiárias de empresas multinacionais.

Similarmente, as decisões de investimento podem ser influenciadas ou distorcidas⁽¹⁴²⁾.

VIII. ALGUMAS CONCLUSÕES FINAIS

Os sistemas alternativos de integração podem ter resultados diversos.

1 — Não é possível estabelecer critérios gerais para a neutralidade internacional na distribuição dos recursos, num mundo de

⁽¹⁴¹⁾ A. S. EASSON, *Tax Law...*, p. 269; R. BURKE, *Harmonization...*, pp. 50-52. Esta questão já foi diversas vezes tratada ao longo do trabalho.

⁽¹⁴²⁾ Trata-se aqui da questão de dupla tributação económica.

competição imperfeita e tendo em conta objectivos de redistribuição da política fiscal.

2 — Todos os sistemas fiscais, de facto, aplicam diferentes tratamentos a residentes e não-residentes, quanto mais não seja porque não é possível determinar o rendimento total dos não-residentes, as suas circunstâncias pessoais e capacidade contributiva.

3 — Podemos considerar que as diferenças na tributação destes dois grupos não são em si consideradas discriminatórias, o que significa que partimos do princípio que não é possível atingir a neutralidade na importação.

4 — O objectivo será então atingir a neutralidade na exportação.

Para conseguir esta neutralidade, há várias combinações possíveis dos quatro sistemas de integração parcial referidos.

4.1 — A integração parcial ao nível da empresa, taxas múltiplas e dedução podem criar sérios problemas de reembolso ao Estado da fonte.

4.2 — A integração ao nível do accionista levanta a questão da integração do imposto sobre o rendimento das empresas estrangeiras com o imposto sobre o rendimento doméstico, quer se trate de rendimento pessoal ou de rendimento de pessoa colectiva.

5 — Isto é ainda mais difícil quando o país da fonte não fornece essa atenuação.

6 — O modelo de harmonização Comunitário tem de revestir carácter multilateral para evitar correntes preferenciais de trocas arbitrárias.

7 — A neutralidade na exportação de capital e a solução para o problema da dupla tributação internacional são mais facilmente conseguidas se todos os países utilizarem um sistema de entidades separadas para a tributação do rendimento de empresas na fonte. E torna-se mais complexo e difícil se um ou mais países introduzirem qualquer forma de integração de impostos sobre a empresa e sobre o indivíduo.

8 — Mas o princípio de igualdade entre contribuintes exige a integração através do método da imputação.

9 — Sob a perspectiva de igualdade entre Estados, temos que analisar a questão da distribuição dos ganhos do investimento estrangeiro entre países exportadores e importadores de capital.

O país importador de capital recebe, para além de outros benefícios líquidos do investimento estrangeiro, a sua colecta de imposto de rendimento de origem estrangeira.

Se compararmos com a situação em que o investimento é feito no país de exportação, estes benefícios, contudo, constituem despesas do país de exportação.

Quanto mais pesada for a tributação no país importador de capital, maior é a perda de rendimento a um determinado nível de investimento para um país exportador de capital que fornece crédito a impostos estrangeiros.

A questão da igualdade entre Estados diz pois respeito à colocação de rendimento de imposto entre o país importador de capital e o país exportador de capital e não à distribuição de ganhos ou perdas entre contribuintes e a administração de um país.

A referida igualdade pode ser prosseguida através de medidas de reciprocidade efectiva: o objectivo é igualar a carga fiscal efectiva no investimento pertencente a estrangeiros, entre dois Estados. Este critério deve prevalecer sobre a regra da não-discriminação e da reciprocidade formal de taxas de impostos com retenção.

O acordo entre os Estados membros, será muito difícil na ausência de uma autoridade central a nível da Comunidade para decidir sobre a forma de atingir a reciprocidade efectiva de taxas de imposto.

BIBLIOGRAFIA

- AARON, H. — Cutting Back the Social Welfare State, *Comparative Tax Studies, Essays in Honour of R. Goode*, ed. Cnossen, Amsterdão, N. Y., Oxford, 1983, pp. 199 e ss.
- ALWORTH, Julian S. — *The Finance, Investment and Taxation Decisions of Multinationals*, Basil Blackwell, 1988.
- Taxation and the Cost of Capital: A Comparison of Six EEC Countries, in Sijbren Cnossen (ed.), *Tax Coordination in the European Community*, Deventer, 1987, pp. 2 e ss.
- BALLARD, C. e SHOVEN — Taxes and Capital Formation, *Comparative Tax Studies, Essays in Honour of R. Goode*, ed. Cnossen, Amsterdão, N. Y., Oxford, 1983, pp. 389 e ss..
- BIRD, Richard M., — International Aspects of Integration, *National Tax Journal*, 28, 3, 1975, pp. 302 e ss.
- BRACEWELL-MILNES — *The Economics of International Tax Avoidance*, Deventer, 1981.
- Tax Credits under the Proposed Directive on Company Taxation, *Intertax*, 1976, pp. 277 e ss..
- BREAK, G. — Relationship Between the Corporation and Individual Income Taxes, *National Tax Journal*, 28, 3, 1975, pp. 341 e ss.
- Tax Competition and Federal Deductibility, *National Tax Journal*, 29, 3, 1975, pp. 349 e ss.
- BUCHANAN, J. — *Public Principles of Public Debt*, Irwin, 1959.
- BUHLER, Ottmar — *Principios de Derecho Internacional Tributario*, Madrid, 1968, trad. de F. Torrejon.
- BURGIO, M. — *Derecho Fiscal Europeo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.
- BURKE, R. — Harmonization of Taxation in Europe, *Intertax*, 1982, pp. 46 e ss.
- CHOWN, J. — *Taxation and Multinational Enterprise*, Bristol, 1974.
- CHOWN, J. e HOPPER, W. — *Company Tax Harmonization in the EEC*, *Intertax*, 1982, pp. 275 e ss.
- CNOSSEN, Sijbren, — Tax Harmonization in the E.C., *I.B.F.D.*, Dez., 1986, pp. 545 e ss.
- Corporation Taxes in OECD Member Countries, *I.B.F.D.*, 1984, pp. 483 e ss.

- The Imputation System in the EEC, Comparative Tax Studies, Essays in Honour of R. Goode, ed. Cnossen, Amsterdão, N. Y., Oxford, 1983, pp. 85 e ss.
- EASSON, A.J. — Tax Law and Policy in the EEC, Londres, 1980.
- EBRILL, Liam P. — Optimal Taxation of Financial Savings in Developing Countries: Relevance of Supply. Side Tax Policies, Supply — Side Tax Policy, Its Relevance to Developing Countries, ed. Ved Gandhi, Washington, 1987, pp. 91 e ss..
- ENTERRIA, E. Garcia e outros — Tratado de Derecho Comunitario, Tomo III, Madrid, 1986, pp. 271 e ss.
- FRANCO, A. L. de Sousa e SAMPAIO, C. A. — Fiscalidade Europeia, Lisboa, 1987.
- FUKAO, M. e HANAZAKI — Internationalization of Financial Markets and the Allocation of Capital, OECD Economic Studies, 1987.
- FURSTENBERG, G. — Saving, How Taxes Affect Economic Behavior, ed. Aaron e Pechman, Washington D.C., 1981, pp. 327 e ss.
- International Monetary Fund — Harmonization of Taxes on Capital Income and Commodities in the European Community, 25 de Out. de 1989, pp. 2 e ss..
- HAMMER, R. — The Taxation of Income from Corporate Shareholders: Review of Present Systems in Canada, France, Germany, Japan and U.K., National Tax Journal, 28, 3, 1975, pp. 315 e ss.
- HORST, Thomas — A Note on the Optimal Taxation of International Investment Income, Quaterly Journal of Economics, 1980, pp. 34 e ss.
- LOTZ, Jorgen — The Role of the Government Local Taxation: The Tiebout Effect and Equalization, Comparative Tax Studies, Essays in Honour of Richard Goode, ed. Cnossen, Amsterdão, N. Y., Oxford, 1983, pp. 279 e ss.
- MC LURE, Charles E. Jr. — Is What's Good for the Private Goose, also Good for the Public Gander?, National Tax Journal, 29, 3, 1975, pp. 349 e ss.
- The Case for Integrating the Income Taxes, National Tax Journal, 29, 3, 1975, pp. 257 e ss.
- Must Corporate Income Be Taxed Twice?, Washington D.C., 1979.
- MILL, Stuart — Principles of Political Economy, N.Y., 1965.
- MUSGRAVE, Peggy M. — Interjurisdictional Coordination of Taxes on Capital Income, Tax Coordination in The E.C., ed. Cnossen, Deventer, 1987, pp. 197 e ss.
- International Tax Base Division and the Multinational Corporation, Public Finance, 4, 1972, pp. 27 e ss.
- MUSGRAVE, Peggy e Richard — Public Finance in Theory and Practice, N.Y., 1984.
- MUSGRAVE, R. — A Brief History of Fiscal Doctrine, Handbook of Public Economics, vol. I, ed. Auerbach e Feldstein, N.Y., 1985, pp. 1 e ss.
- Fiscal Systems, New Haven e Londres, 1969.
- LEIF MUTÉN — Some Topical Issues Concerning International Double Taxation, Comparative Tax Studies, Essays in Honour of Richard Goode, Amsterdão, N. Y., Oxford, 1983, pp. 317 e ss.
- PAPKE, James A. e LESLIE E. — Measuring Differential State-Local Tax Liabilities and their Implications for Business Investment Location, National Tax Journal, vol. 39, Set. 1986, pp. 357 e ss.
- PIGOU, A.C. — The Economics of Welfare, Londres, 1920.
- A Study in Public Finance, Londres, 1928.

- RICARDO, David — Princípios de Economia Política e de Tributação, Lisboa, s.d., trad. de M. Adelaide Ferreira.
- SURREY, S. — Reflections on «Integration» of Corporate and Individual Income Taxes, National Tax Journal, 28, 3, 1975, pp. 335 e ss.
- SMITH, Adam — The Wealth of Nations, vol. 2, Londres, 1966.
- SCHUMPETER, J.A. — The Theory of Economic Development, N.Y., 1961.
- History of Economic analysis, N.Y., 1954.
- VOGEL, Klaus — Worldwide vs. Source Taxation of Income — A Review and Re-evaluation of Arguments, Part I, Intertax, 8-9, 1988, pp. 216 e ss. Part II, Intertax, 10, 1988, pp. 310 ss. Part III, Intertax, 11, 1988, pp. 393 e ss.
- Double Tax Treaties and their Interpretation, The International Tax and Business Lawyer, 1986, pp. 10 e ss.

Outros Elementos:

- Comissão da CEE — Report on the Scope for Tax Systems.
- Convergence in the Community — Bulletin of the EEC, Suppl. 1, 1980.
- Proposals for a Directive..., Suppl. 10, 1975.
- European Parliament Working Document, 104/79.
- Modelo de Convenção de Dupla Tributação sobre o Rendimento e o Capital — OCDE, 1977, Lisboa, CEF, 1989.
- JO C 39/7 de 22/3/69 — Proposition de Directive du Conseil Concernant le Régime Fiscal Commun Applicable aux Sociétés Mères et Filiales d'États Membres Différents.
- JO C 39/1 de 22/3/69 — Proposition de Directive du Conseil Concernant le Régime Fiscal Commun Applicable aux Fusions, Scissions et Apports d'actif Intervenant entre Sociétés d'États Membres Différents.
- JO L 249/25 de 3/10/69 — Directive du Conseil Concernant les Impôts Indirects Frappant les Rassemblements de Capitaux.
- JO C 252/2 de 5/11/75 — Proposition de Directive concernant l'Harmonisation des Systèmes d'impôt et des Régimes de Retenue à la Source sur les Dividendes.
- JO C 301/4 de 21/12/76 — Proposition de Directive du Conseil Concernant l'Élimination des Doubles Impositions dans le Cas de Correction des Bénéfices entre Entreprises Associées.
- JO C 140/19 de 5/6/79 — Résolution sur l'Harmonisation des Impôts sur les Sociétés et des Retenues à la Source sur les Dividendes.

* O texto publicado na Revista não foi corrigido por não ter sido possível ceder as provas ao autor. Esta separata contém o texto corrigido.