

SISTEMAS FISCAIS NA UNIÃO EUROPEIA

GLÓRIA TEIXEIRA (*) (1)

SUMÁRIO: 1. O que é a Integração?; 1.1. Introdução; 1.2. O Conceito de "Integração"; 1.3. As Desvantagens da Integração; 2. Tipologia dos Sistemas Fiscais; 2.1. Sistema Clássico; 2.2. Sistemas de Imputação; 2.3. Outros Sistemas; a) Sistemas de Isenção; b) Sistema de Dedução; c) Sistema de Cash-Flow; 3. Em Busca de um Sistema Fiscal para a UE.

1. O QUE É A INTEGRAÇÃO?

1.1. Introdução

O presente estudo pretende explorar as principais características distorsivas decorrentes do actual tratamento fiscal conferido a rendimentos de dividendos e mais-valias em três Estados Membros da UE: Reino Unido, Portugal e Países Baixos.

Em geral, os lucros distribuídos estão sujeitos a dois níveis de tributação: primeiro ao nível da sociedade e subsequentemente ao nível do sócio, ao contrário do tratamento fiscal dado aos rendimentos de juros. De facto, limitado apenas por algumas disposições anti-abuso fiscal aplicáveis, os rendimentos de juros são dedutíveis e, consequentemente, estão sujeitos a um único nível de tributação.

(*) Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Directora do Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE), Honorary Fellow da Universidade de Londres (QMC).

(1) A autora agradece à editora Kluwer a autorização para reprodução deste texto, que faz parte integrante da obra "Taxing Corporate Profits in the EU, A Comparative Study of the Portuguese, British and Dutch Systems", publicada em 1997, na *Series on International Taxation*, livro 17.

O tratamento fiscal discriminatório conferido ao financiamento através de capitais próprios em comparação com aquele conferido ao financiamento através de empréstimo levanta dúvidas quanto à neutralidade e eficiência dos actuais sistemas fiscais. Estas distorções aumentam consideravelmente quando os lucros da sociedade passam além-fronteiras com a aplicação de elevadas taxas fiscais efectivas sobre rendimentos de dividendos em consequência de sucessivos encargos fiscais acumuláveis.

Neste estudo pretendo analisar o problema da dupla tributação económica interna e internacional de lucros distribuídos em Portugal, no Reino Unido e nos Países Baixos, bem como avaliar o seu impacto sobre os sistemas fiscais globais. A definição apresentada pela Convenção Modelo de Impostos sobre Rendimento e Capital da OCDE, é aquela segundo a qual a dupla tributação económica ocorre quando "two different persons are taxable in respect of the same income or capital" (2). Esta definição é adoptada nesta tese sujeita a uma distinção específica a ser traçada entre dupla tributação económica interna e internacional. A chamada 'dupla tributação jurídica' que surge quando "the same income or capital is taxable in the hands of the same person by more than one state" (3) não será tratada neste estudo.

Várias respostas têm sido apresentadas pelos sistemas fiscais a fim de reduzir ou eliminar o problema da dupla tributação económica interna e/ou internacional de lucros distribuídos. No entanto, até à data, não foi alcançado um consenso neste campo ao nível da UE. Deve-se salientar que o Relatório Ruding sublinhou a importância de uma visão comum ao nível desta questão a fim de atingir um verdadeiro mercado único e integrado (4).

Os Estados Membros têm formas diferentes de lidar com o problema da dupla tributação económica interna e/ou internacional de lucros distribuídos. Para efeitos teóricos e de classificação, os sistemas fiscais foram separados em cinco categorias principais:

- a) Sistemas Clássicos,
- b) Sistemas de Imputação,

(2) *Convenção Modelo de Impostos sobre Rendimento e Capital da OCDE, Relatório do Comité para os Assuntos Fiscais*, Março de 1994, comentário aos artigos 23-A e 23-B relativos aos métodos de eliminação de dupla tributação, parágrafos 1 e 2.

(3) Ver nota anterior.

(4) Ver *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março de 1992, p. 15.

- c) Sistemas de Isenção,
- d) Sistemas de Dedução e
- e) Sistemas de Cash-Flow.

Apenas as três primeiras categorias foram usadas ao nível mundial. No entanto, é também feita referência aos sistemas de cash-flow e de dedução, sendo avaliados os seus principais pontos fortes e pontos fracos. Na prática, nem os sistemas de dedução, nem os sistemas de cash-flow foram adoptados por qualquer estado membro da UE e, conseqüentemente, apenas os três sistemas principais serão objecto de investigação exhaustiva quer ao nível interno, quer ao nível internacional.

Metodologia

Foram escolhidos três estados membros: Portugal, Reino Unido e Países Baixos. Foram seleccionados com base nos dados acima referidos e também tendo em conta o seu passado comum em termos históricos e comerciais. Será realizada uma análise comparativa essencialmente apoiada por disposições internas e de CDTs (Convenções sobre Dupla Tributação). No entanto, ao contrário da metodologia adoptada no Relatório Ruding (por exemplo, a abordagem King-Fullerton) ⁽⁵⁾, o tratamento fiscal de lucros distribuídos nas três jurisdições é abordado de uma forma interactiva através do recurso a casos e exemplos específicos.

No seio da União Europeia, os sistemas de imputação foram favorecidos em relação a outros sistemas fiscais. Por consequência, será dada ênfase aos argumentos teóricos utilizados para defender o seu uso, em especial o conceito de integração. Este conceito será analisado de um ponto de vista crítico, à luz de dados estatísticos recentes no âmbito da redistribuição de rendimentos. Serão analisados os regimes fiscais aplicáveis a pessoas colectivas e singulares nos três estados membros escolhidos, com especial destaque para os novos desafios apresentados pelos regimes fiscais, complexos e progressivos, aplicáveis a pessoas singulares, existentes actualmente na União Europeia.

⁽⁵⁾ Ver *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março de 1992, Capítulo 4, p. 67.

1.2. O Conceito de "Integração"

Na União Europeia, o problema da dupla tributação económica de lucros distribuídos tem sido abordado no âmbito do enquadramento teórico da "integração" (6). Pode-se considerar a abordagem numa perspectiva integracionista da tributação das pessoas colectivas, incluindo todos os rendimentos desse tipo de fonte na base tributária de pessoas singulares. O pressuposto na base desta abordagem é o facto de, em última análise, todos os impostos deverem ser suportados por pessoas físicas e do conceito de tributação equitativa só poder ser aplicado a pessoas físicas (7).

Nos casos em que o objectivo é a integração fiscal, e a consequente redução ou eliminação da dupla tributação económica de dividendos, sem qualquer tentativa no sentido de resolver o problema da dupla tributação económica das mais-valias, podem ser escolhidas duas soluções:

- 1) Tratar a totalidade ou parte do imposto sobre rendimento das pessoas colectivas (IRC) como um imposto retido na fonte na medida em que é aplicável aos rendimentos distribuídos da sociedade (o sistema de imputação) ou, de forma equivalente, aplicar diferentes taxas de IRC aos rendimentos distribuídos e não-distribuídos da sociedade (o sistema de dualidade de taxas), ou
- 2) Permitir à sociedade a dedução da totalidade ou de parte dos dividendos pagos semelhante à dedução relativa a juros pagos (o sistema de dedução).

A integração no verdadeiro sentido da palavra só poderá ser alcançada através da atribuição aos sócios dos rendimentos obtidos ao nível da sociedade, quer tenham ou não sido distribuídos, e da tributação desses rendimentos de acordo com as taxas aplicáveis aos rendimentos dos vários sócios (8). Os defensores desta posição sublinham que com esta abordagem o problema da tributação das mais-valias de longo prazo seria resol-

(6) Charles E. McLure, J. R., *Must Corporate Income Be Taxed Twice?*, Studies of Government Finance, The Brookings Institute, Washington D.C., 1979, Capítulo Um, pp. 2 e 3.

(7) Richard A. Musgrave e Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5.ª edição, 1989, Capítulo 21, p. 372.

(8) Harry G. Gourevitch, "Corporate Tax Integration: The European Experience", *Tax Lawyer*, 31(1), 84-85.

vido e que as desigualdades e distorções do sistema fiscal seriam eliminadas ⁽⁹⁾. Na prática, esta abordagem nunca foi adoptada como base para um sistema fiscal nacional, sobretudo devido à complexidade e aos elevados custos administrativos associados à tributação das mais-valias ⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, sistemas de integração parcial foram implementados em vários estados membros da UE (por exemplo, Reino Unido, Alemanha, França), juntamente com outros sistemas assentes em enquadramentos fiscais diferentes. Apesar dos aspectos aliciantes do conceito de integração fiscal, as desigualdades e os custos elevados com o cumprimento de obrigações fiscais ao nível interno e/ou internacional estão a pressionar de forma crescente os conceitos tradicionais que já não conseguem satisfazer as exigências dos contribuintes e das administrações fiscais ⁽¹¹⁾.

1.3. As Desvantagens da Integração

Vários países que actualmente utilizam sistemas clássicos (por exemplo, os EUA e os Países Baixos) têm acompanhado atentamente a utilização de sistemas de integração parcial ⁽¹²⁾.

Os sistemas clássicos encaram a sociedade como uma entidade legal com existência própria. Daqui se conclui que, sendo uma entidade separada, a sociedade também tem uma capacidade tributável separada que está sujeita a um imposto separado ⁽¹³⁾.

Apesar da consciência das vantagens associadas à introdução de sistemas de integração parcial, esses países não puseram a hipótese de substituir os seus sistemas clássicos. De facto, não só ao nível interno mas tam-

⁽⁹⁾ *Report of the Royal Commission on Taxation*, Ottawa: Queen's Printer, 1967, Vol. 4, Capítulo 19.

⁽¹⁰⁾ Ver nota n.º 2 acima.

⁽¹¹⁾ Ver na Parte II a crítica feita ao sistema de imputação parcial do Reino Unido.

⁽¹²⁾ *Treasury Department Report, Integration of Individual and Corporate Tax Systems, Taxing Business Income Once*, publicado a 6 de Janeiro de 1992, The Bureau of National Affairs, Washington.

⁽¹³⁾ "It seems to me impossible to dispute that once the company is legally incorporated it must be treated like any other independent person with its rights and liabilities appropriate to itself."

"Na minha opinião é impossível negar que, uma vez legalmente constituída a sociedade, esta deve ser tratada como qualquer outra entidade independente, com direitos e obrigações específicos."

(Lord Halsbury, L. C., in *Salomon v. A. Salomon & Co. Ltd.* (1897), AC 22).

bém ao nível internacional, os sistemas de integração parcial são complexos, com custos elevados de aplicação. Fazem distinção entre investidores internos e internacionais e podem conduzir a tratamentos discriminatórios como aqueles a ser analisados actualmente pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE).

Por outro lado, as desvantagens associadas aos sistemas clássicos incluem, nomeadamente taxas fiscais efectivas elevadas sobre os dividendos ao nível interno e internacional. Ambos geram a necessidade de encontrar um sistema fiscal mais equitativo e eficiente, adequado a uma sociedade com uma mobilidade crescente.

De facto, a perspectiva "absoluta" ou clássica que encara a sociedade como uma entidade separada com uma capacidade fiscal separada é praticamente insustentável ⁽¹⁴⁾. Vale a pena ter em conta que apesar do estatuto legal distinto e independente das sociedades, existe apenas uma actividade produtiva, que só deve ser tributada uma vez ⁽¹⁵⁾. Por outro lado, as respostas apresentadas pelos sistemas integracionistas já não se enquadram nos actuais padrões económicos e financeiros, e pressões por parte do TJCE indicam claramente que, do ponto de vista de receita fiscal, esses sistemas não poderão sobreviver a longo prazo. Por exemplo, se o TJCE seguir a via da implementação efectiva do princípio de não-discriminação, os estados membros que actualmente utilizam sistemas de imputação e estendem os créditos de imposto para além das fronteiras nacionais poderão ser forçados a rever as suas políticas de CDTs. De facto, para evitar o problema do tratamento fiscal discriminatório, esses créditos deverão ser concedidos não só a determinados parceiros de CDT mas também a todos os estados membros da UE.

Em Busca de um Sistema Fiscal Moderno

Os sistemas integracionistas visam eliminar a dupla tributação económica dos dividendos mas muitas vezes não conseguem fornecer uma resposta satisfatória ao problema da dupla tributação económica das mais-valias ⁽¹⁶⁾, nem obedecer ao princípio de progressividade da tributação ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Richard A. Musgrave e Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5.^a edição, 1989, p. 373.

⁽¹⁵⁾ Richard L. Doernberg, "International Aspects of Individual and Corporate Tax Integration", *Tax Notes International*, 16 Março 1992.

⁽¹⁶⁾ Ver Parte II, parágrafo 2.2, b), 2).

⁽¹⁷⁾ *Report of the Royal Commission on the Taxation of Profits and Incomes*, Cmnd 9474, H.M.S.O., 1955.

Deste ponto de vista, as sociedades são encaradas como uma via para rendimentos pessoais e, conseqüentemente, os seus lucros devem ser atribuídos aos sócios e tributados de acordo com as respectivas taxas aplicáveis a pessoas singulares. Será este o ponto de vista correcto?

Uma vez aceite que, do ponto de vista fiscal, as sociedades e os sócios são uma realidade unificada, apesar da independência legal e jurídica, podem ser previstas duas alternativas:

- 1) Sistemas integracionistas, ou
- 2) Sistemas de isenção que tributam os lucros ao nível da sociedade e isentam os dividendos e as mais-valias nas mãos do sócio ⁽¹⁸⁾. Os rendimentos dos sócios passariam a estar sujeitos ao regime fiscal aplicável a pessoas colectivas e, por consequência, o regime fiscal das pessoas singulares deixaria de ser aplicável ⁽¹⁹⁾.

Tanto o objectivo de eliminação da dupla tributação económica dos dividendos e das mais-valias, como o objectivo da redução dos custos com o cumprimento das obrigações fiscais podem ser alcançados mas, no entanto, com prejuízo do princípio da progressividade. Note-se que este

⁽¹⁸⁾ Este sistema já foi implementado em vários estados membros da UE ao nível das sociedades (internamente e/ou de acordo com a Directiva Sociedade-mãe/Sociedade afiliada).

É interessante salientar que o US Treasury Report (1992) continua a aplicar o conceito tradicional de "integração" ao descrever um sistema de isenção.

⁽¹⁹⁾ Na prática, a forma mais eficaz dos estados membros tributarem os lucros das pessoas colectivas com origem interna é através de um IRC. Um sistema de isenção também é alinhado com o princípio da eficiência económica que sugere que todos os rendimentos de capital devem ser tributados à mesma taxa (*Treasury Department Report, Integration of the Individual and Corporate Tax Systems, Taxing Business Income Once*. Publicado a 6 de Janeiro de 1992, The Bureau of National Affairs, Washington, p. 12).

Para além disso, e tendo em conta o peso dos fundos de pensões e de outros mecanismos de poupança (por exemplo, PPREs, etc), pode-se argumentar que o IRC é o único mecanismo que permite a tributação dos lucros das pessoas colectivas. De facto, os sistemas integracionistas (ver o sistema de imputação parcial do Reino Unido) podem conduzir a uma redução do imposto total cobrado sobre rendimentos das pessoas colectivas atribuíveis a investidores isentos do pagamento de impostos.

No entanto, esta questão não pode ser separada de uma tributação efectiva de lucros das pessoas colectivas com uma taxa efectiva mínima de IRC (princípio da transparência fiscal e da eliminação de incentivos fiscais para sociedades).

já está a ser questionado em vários sistemas fiscais da EU (20). De facto, os três sistemas fiscais aqui analisados isentam quase completamente dividendo pagamentos entre sociedades, não só ao nível interno mas também no seio da União (21). Ainda, e embora sejam tributadas no Reino Unido (22), as mais-valias não são tributadas nos Países Baixos, nem em Portugal (mais-valias de longo prazo) (23).

2. TIPOLOGIA DOS SISTEMAS FISCAIS

2.1. Sistema Clássico

Tal como foi referido anteriormente, o sistema clássico (24) rejeita a perspectiva integracionista e tributa em separado sociedades e sócios (25).

(20) Ver Parte I, parágrafo 2.2, b), 1); e Parte II, quadros 2 e 3. Ver também Fiona Beveridge, *International Dimensions of Taxation*, Studies in Law, Hull University Law School, 1991, p. 5:

"... However horizontal and vertical equity, though offered as desirable objectives for a tax system, in reality fail even as a basis for comparison of the tax-treatment of two or more taxpayers. They are devoid of substance because they fail to address the position of the individual vis-à-vis the community as a whole, and thus vis-à-vis the state... Equity, when used in this sense, becomes little more than a formal requirement, like natural justice or due process, and it is submitted that it is unnecessary and unhelpful to restrict it to such a role."

"... No entanto, a equidade horizontal e vertical, embora apresentadas como objectivos desejáveis para um sistema fiscal, na realidade falham até como base para comparação de dois ou mais contribuintes. Estão desprovidas de substância porque não permitem abordar a posição do indivíduo perante a comunidade no seu conjunto, logo, perante o Estado... Equidade, quando usada neste sentido, torna-se pouco mais do que um requisito formal, como a justiça natural ou o processo devido, sendo sugerido que é desnecessário e contraproducente reduzi-la a esse papel."

(21) Ver Parte I, parágrafos 2.2, a), e 2.3, a); Parte II, parágrafos 2.2, a), e 2.3, a); e Parte III, parágrafos 2.2, a), e 2.3, a).

(22) Ver Parte II, parágrafo 2.2, b), 2).

(23) Ver Parte I, parágrafo 2.2, b), 2); e Parte III, parágrafo 2.2, b), 2).

(24) Alguns autores (Radler, Curso de Inverno, 1996, Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary College) defendem que o chamado "sistema clássico" não é um sistema. Pelo contrário, a sua lógica está assente sobre a ausência de um sistema.

(25) Richard L. Doernberg, "International Aspects of Individual and Corporate Tax Integration", *Tax Notes International*, 16 Março 1992.

Nos Países Baixos, este sistema é aplicado a sócios individuais (26). Em Portugal também é utilizado um sistema clássico ao nível do sócio individual, ao abrigo quer de disposições de CDTs, quer de legislação interna (27), quando os dividendos provêm de fontes estrangeiras.

Prós e Contras dos Sistemas Clássicos

As principais vantagens dos sistemas clássicos têm sido a sua simplicidade ao nível administrativo e a sua capacidade de satisfazer as exigências em termos de receitas dos estados membros, ao nível interno e internacional (28). O compromisso em termos de receitas consagrado no sistema clássico reflectiu-se na Convenção Modelo da OCDE, que abrange apenas o problema da dupla tributação jurídica (29). Inicialmente este

(26) Ver Parte III, parágrafos 2.2, b), 1), e 2.3, b), 1).

(27) Ver Parte I, parágrafo 2.3, b), 1).

(28) Hugh J. Ault, "Corporate Integration, Tax Treaties and the Division of the International Tax Base: Principles and Practices", *Tax Law Review*, 47(3), New York University School of Law, 565.

(29) Ver artigos 23-A e 23-B da *Convenção Modelo de Impostos sobre Rendimento e Capital da OCDE*, 1994. Deve-se salientar que a Convenção Modelo da OCDE de 1963 (artigo 10) assume a posição cautelosa de que, em princípio, um país membro poderia ter taxas de retenção mais elevadas se existisse uma taxa para pessoas colectivas mais baixa sobre lucros distribuídos como parte de um sistema de integração, reconhecendo desta forma a relação entre a tributação ao nível da sociedade e do sócio num sistema integrado. No entanto, esta abordagem foi rejeitada na Convenção Modelo da OCDE de 1977.

Investigação mais recente destacou a importância de também ter em conta o problema da dupla tributação económica dos dividendos na esfera internacional, mesmo se confinada pelos limites determinados pela abordagem integracionista (ver Richard L. Doernberg, "Amending the OECD Model Treaty and Commentary in Response to Corporate Tax Integration", *Intertax*, 1995/1, p. 14:

"Using the current version of Article 10 as a starting point, a modified version of that provision could serve to ensure that the benefits of integration on cross-border dividends are extended to the shareholders and not to the other contracting state."

"Usando a versão actual do Artigo 10 como ponto de partida, uma versão alterada daquela disposição poderá servir para garantir que os benefícios da integração de dividendos além-fronteiras são alargados aos sócios e não ao outro estado-contratante."

e Kees van Raad, "In a World where Classical and Integration Systems Co-exist, Article 10 OECD Models should not disregard the underlying Corporation Income Tax", *Intertax*, 1995/1. As limitações deste estudo foram apresentadas numa perspectiva crítica por

compromisso favorecia os estados de residência ou os países exportadores de capitais. Com as reduções subsequentes ao nível de taxas de tributação sobre rendimentos das pessoas colectivas, o efeito deste compromisso foi invertido, e os estados-fonte ou os países importadores de capitais surgem agora como os principais beneficiários de receitas fiscais devido às taxas inalteradas de retenção fiscal. Esta tendência tem estado a prejudicar os principais países exportadores de capitais cuja atitude predominante tem sido isentar da retenção na fonte os dividendos pagos a sócios estrangeiros. As actuais mudanças de políticas fiscais internas parecem indicar que os sistemas clássicos já não satisfazem as necessidades de receitas de países exportadores de capitais, excepto nos casos em que esses países aplicam taxas de retenção na fonte sobre rendimentos de dividendos estrangeiros. Não obstante estas mudanças fundamentais nos resultados da política fiscal e nos padrões de comércio, excepto nos casos de implementação de um sistema de imputação⁽³⁰⁾, a "perspectiva clássica" ainda constitui a norma no contexto internacional⁽³¹⁾, apoiada pelos princípios da não-discriminação e da reciprocidade.

David Williams no seu artigo "An Optimum Form of Article 10 of the OECD Model, IFA, International Taxation of Dividends Reconsidered in Light of Corporate Tax Integration", Vol. 19a, *Kluwer*, 1994, p. 69:

"A clear theoretical argument can be advanced besides those already discussed that there are two forms of integration. One is the 'integration to the shareholder' approach, and the other the 'integration to the company' approach. While in practice the former predominates, the latter cannot be excluded. However, it is believed that any system that adopted the 'integration to the company' approach would probably have to adjust the total position by way of limiting the integration, so that there would be no strong practical difference from the 'integration to the shareholder' approach. I would welcome comment on this."

"Pode ser apresentado um argumento teórico claro para além daqueles discutidos a propósito da existência de duas formas de integração. Uma é a abordagem 'integração para o sócio', e a outra é a abordagem 'integração para a sociedade'. Embora na prática se verifique o predomínio da primeira, a segunda não deve ser excluída. No entanto, crê-se que qualquer sistema que adoptasse a abordagem 'integração para a sociedade' provavelmente teria de ajustar a posição total limitando a integração, pelo que não haveria nenhuma diferença significativa ao nível prático em relação à abordagem da 'integração para o sócio'. Agradeço qualquer comentário sobre esta ideia."

⁽³⁰⁾ Ver a experiência do Reino Unido e o alargamento de créditos de imposto internos a sócios estrangeiros ao abrigo das disposições de algumas CDTs (Parte II, parágrafo 2.3, a), 4)).

⁽³¹⁾ Ver experiências portuguesa (Parte I, parágrafo 4) e holandesa (Parte III, parágrafo 4).

Com o desaparecimento das barreiras não-tributárias ao investimento além-fronteiras, os efeitos negativos da dupla tributação económica de rendimentos e de capital têm recebido mais atenção e comentários ⁽³²⁾. As desvantagens associadas à utilização de um sistema clássico têm sido sujeitas a uma análise exaustiva, tendo sido apresentadas algumas propostas visando proporcionar um enquadramento em desenvolvimento para resolver estas questões ⁽³³⁾. De facto, as desigualdades e ineficiências relacionadas com sistemas clássicos, tais como o tratamento discriminatório do financiamento com recurso a capitais próprios com a consequente distorção de decisões financeiras ou de investimento, têm sido referidas em vários estudos e têm conduzido a exaustivas discussões críticas, não só nos EUA mas também na EU ⁽³⁴⁾.

2.2. Sistemas de Imputação

Os sistemas de imputação obedecem à perspectiva integracionista embora não tenham tentado implementar totalmente os seus efeitos e pressupostos teóricos (integração parcial) ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾. Visam tributar lucros de pessoas colectivas em poder dos sócios e, por consequência, eliminar ou mitigar a dupla tributação económica dos dividendos sem abolir a tributação dos rendimentos da sociedade. No entanto, o problema mais alargado da dupla tributação económica de lucros distribuídos (nomeadamente a dupla tributação das mais-valias) não é considerado. Este facto compromete a concretização dos objectivos acima apresentados: progressividade do sistema fiscal e eliminação da dupla tributação económica de rendimentos e de capital.

⁽³²⁾ IFS, *Setting Savings Free, Proposals for the Taxation of Savings and Profits*, The Capital Taxes Group of the Institute for Fiscal Studies, 1994.

⁽³³⁾ Ver nota acima e *Treasury Department Report, Integration of the Individual and Corporate Tax Systems, Taxing Business Income Once*, 6 Jan. 1992, The Bureau of National Affairs, Washington.

⁽³⁴⁾ *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, 1992, Capítulo 5, pp. 93 a 109.

⁽³⁵⁾ Se a integração da tributação das pessoas colectivas e das pessoas singulares abranger os lucros retidos e os lucros distribuídos, pode-se considerar que o sistema envolve integração total. Se os lucros retidos estão sujeitos à taxa das pessoas colectivas até à sua distribuição e a atenuação do montante do imposto surge apenas na altura da distribuição, a integração é apenas parcial (ver Hugh J. Ault, "International Issues in Corporate Tax Integration", *Law & Policy in International Business*, Vol. 10. 461).

⁽³⁶⁾ Ver parágrafos 1.1 e 1.2 acima.

Tipos de Sistemas de Imputação

Os sistemas de imputação podem assumir duas formas:

- a) Sistemas de Imputação Total e
- b) Sistemas de Imputação Parcial.

O termo sistemas de imputação é usado para referir exclusivamente sistemas em que existe uma ligação directa entre o crédito de imposto atribuído ao sócio em relação a dividendos recebidos e o IRC pago pela sociedade distribuidora ⁽³⁷⁾. Num sistema de imputação, todos os lucros cujo montante de imposto tenha sido reduzido terão estado sujeitos a IRC aplicado às taxas vigentes; uma parte ou a totalidade do IRC pago sobre os lucros distribuídos é creditado pelo sócio relativamente aos dividendos recebidos ou reembolsados caso o IRC pago dessa forma ultrapasse o imposto a pagar pelo sócio ⁽³⁸⁾. Num sistema de imputação total, o IRC pago é integralmente creditado (ou reembolsado, se necessário) ao nível do sócio individual. A dupla tributação económica dos dividendos é evitada ao submeter-se os dividendos apenas à estrutura progressiva individual de taxas.

De forma diferente, num sistema de imputação parcial, os sócios que recebem dividendos beneficiam de um crédito (ou reembolso) que reflecte apenas uma parte do imposto subjacente aos dividendos. A dupla tributação económica dos dividendos mantém-se, pelo menos no caso dos sócios sujeitos a taxas mais elevadas de imposto ⁽³⁹⁾. Esta distinção fundamental proporciona o enquadramento básico para a multiplicidade e variedade de sistemas de imputação existentes actualmente em vários países ⁽⁴⁰⁾. Dentro da UE, e em termos históricos, merece especial referência o sistema fiscal de imputação utilizado na Alemanha, frequentemente classificado nas obras

⁽³⁷⁾ Ken Messere, *Tax Policy in OECD Countries, Choices and Conflicts*, IBFD, 1993.

⁽³⁸⁾ OCDE, *Tributação de Lucros numa Economia Global, Questões Internas e Internacionais*, Paris, 1991, p. 170.

⁽³⁹⁾ Ver Parte II, parágrafos 2.1 e 2.2, b), 1), que apresentam as principais características distorsivas do sistema de imputação parcial inglês.

⁽⁴⁰⁾ Um estudo comparativo exaustivo dos sistemas de imputação existentes em países da OCDE é apresentado em *Tax Policy in OECD Countries, Choices and Conflicts* de Ken Messere (IBFD, 1993), p. 360.

especializadas como um "sistema de dualidade de taxas" (41). O sistema fiscal de imputação alemão assentou numa estrutura de dualidade de taxas combinada com um sistema de crédito integral na altura da distribuição para o IRC pago (sistema de imputação total). Assim, os lucros retidos estariam sujeitos a impostos mais elevados (42) e os lucros distribuídos estariam sujeitos a impostos mais baixos (43). Para além disso, ao permitir aos sócios residentes no país receberem o crédito integral (ou obter um reembolso, se aplicável) relativos a IRC pago (44) (45), o sistema fiscal de imputação (total) alemão evitou (internamente) os aspectos distorsivos da dupla tributação económica dos dividendos (46).

Prós e Contras dos Sistemas de Imputação

O carácter atractivo da aplicação de sistemas de imputação deriva da sua capacidade potencial para conciliar o princípio de progressividade com o objectivo de eliminar a dupla tributação económica dos dividendos. Simultaneamente, estes sistemas satisfazem as necessidades ao nível de receitas ao garantir a cobrança de um imposto mínimo apesar da atribuição da carga fiscal definitiva ao sócio individual.

No entanto, do ponto de vista do cumprimento das obrigações fiscais, estes sistemas são complicados, exigindo uma administração fiscal onerosa e eficiente. Com a importância crescente dos fundos de pensões e a generalização de mecanismos de poupança fiscal, a sua importância como 'responsáveis' pela obtenção de receitas fiscais está a diminuir progressivamente. De facto, as autoridades fiscais estão plenamente conscientes dos custos associados aos reembolsos fiscais devidos a entidades isentas e

(41) Ault, H. J. e Radler, A. J. (1980), *The German Corporation Tax Law With 1980 Amendments*, Kluwer.

(42) Ver parágrafo 23 do Código Alemão do Imposto sobre Rendimentos das Pessoas Colectivas.

(43) Ver parágrafo 27 do Código Alemão do Imposto sobre Rendimentos das Pessoas Colectivas.

(44) Esta taxa reduzida é designada como "carga fiscal de distribuição" (*Ausschüttungsbelastung*).

(45) Teixeira (ed.), *Business Taxation in the European Union*, capítulo 8, parágrafos 8.39-8.42, Wiley, 1995.

(46) Tendo em conta que o sistema de crédito de imposto só está disponível para sócios internos, este problema não desaparece ao nível internacional (ver parágrafo abaixo "Prós e Contras dos Sistemas de Imputação").

que conduzem a uma redução do valor total do IRC cobrado⁽⁴⁷⁾. Esta tendência também coloca graves entraves à implementação do princípio da progressividade. Será a progressividade um objectivo realista a tentar alcançar neste campo? Para além disso, os sistemas de imputação não proporcionam uma resposta satisfatória ao problema do tratamento discriminatório dos lucros retidos. Mesmo que os dividendos não sejam sujeitos a uma dupla tributação, as mais-valias continuam a ser penalizadas a não ser que passem a estar isentas de impostos ao nível do sócio na altura da sua distribuição. Para efeitos fiscais, tendo em conta que em geral os juros são livremente dedutíveis, o financiamento através de empréstimo continua a ser preferível ao financiamento com recurso aos lucros retidos da sociedade.

Ao nível internacional, a conciliação do princípio de reciprocidade com o princípio de não-discriminação cria motivos para uma forte oposição ao alargamento dos sistemas de imputação para além das fronteiras nacionais. De facto, a natureza bilateral do princípio de reciprocidade⁽⁴⁸⁾ pode entrar em conflito com o princípio geral de não-discriminação da UE que reflecte a perspectiva segundo a qual a legislação fiscal dos países não deve discriminar sociedades e sócios estrangeiros, nem sociedades ou indivíduos nacionais a investir no estrangeiro⁽⁴⁹⁾.

Os sistemas de imputação evoluíram sem dar particular atenção às questões internacionais. Isto apesar de nalguns países os aspectos internacionais terem sido um motivo para adoptar o sistema⁽⁵⁰⁾. Do ponto de vista dos tesouros nacionais, e pondo de lado considerações financeiras ou comerciais, o alargamento dos sistemas de imputação a sócios não-resi-

(47) Ver, por exemplo, a experiência (passada) do Reino Unido e a redução da taxa ACT ("Advanced Corporation Tax" — taxa de Pagamento por Conta do IRC) de 25% para 20% a fim de reduzir os custos em termos de receita fiscal relacionados com o reembolso fiscal aplicável (no passado) aos fundos de pensões.

(48) O princípio da reciprocidade geralmente diz respeito à igualdade das taxas de retenção na fonte impostas aos juros, dividendos e royalties por Estados-contratantes, embora, num sentido mais global de reciprocidade, as taxas de retenção na fonte possam ser abandonadas em favor de uma outra concessão, ou ausência daí decorrente. Esta situação é conhecida como "reciprocidade efectiva"; isto é, a igualdade de cargas fiscais efectivas sobre investimentos de entidades estrangeiras entre países (ver *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março 1992, p. 38).

(49) Ver *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março 1992, p. 198, e artigos 6, 48, 52, 58, 59 e 73b do Tratado de Roma.

(50) Ver UK Green Paper, *Corporation Tax*, H. M. S. O., 1972.

dentos no país tem como resultado uma perda de receitas considerável. Isto poderá não ser compensado pelo sistema fiscal existente no país onde reside o sócio (por exemplo, país com um sistema clássico). Nestas circunstâncias, e deixando de lado outras considerações fiscais, para manter um equilíbrio adequado ao nível de receitas entre países da fonte e países de residência, o princípio de reciprocidade defende a adopção de um sistema clássico. No entanto, este princípio pode entrar em conflito com o princípio de não-discriminação, não só ao nível interno, mas também ao nível internacional. De facto, ao conceder créditos de imposto a sócios nacionais ou ao alargá-los a sócios estrangeiros seleccionados ao abrigo de regimes de CDTs ⁽⁵¹⁾, os sistemas de imputação são discriminatórios, conduzindo a distorções e desigualdades no seio da EU ⁽⁵²⁾.

2.3. Outros Sistemas ⁽⁵³⁾

a) Sistemas de Isenção ⁽⁵⁴⁾

Num sistema de isenção, os lucros distribuídos são tributados ao nível da sociedade e isentos nas mãos dos sócios. O sistema obedece aos prin-

⁽⁵¹⁾ Parte II, parágrafo 2.3, a), 4).

⁽⁵²⁾ Ver *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março 1992, p. 378:

"A good example is the full or partial extension of the imputation tax credit to taxpayers of only certain treaty countries, which sometimes may even be more favourable to taxpayers in third countries. Such treaty preferences should already today be in violation of Community principles."

⁽⁵³⁾ Na prática, alguns países (por exemplo, Portugal) podem aplicar sistemas híbridos envolvendo isenções e créditos ao nível do sócio. Devido à complexidade e variedade de combinações, não serão tratados neste estudo. Apenas o sistema fiscal português híbrido é analisado do ponto de vista crítico, defendendo a autora um sistema fiscal coerente e unificado.

⁽⁵⁴⁾ Fred W. Peel, "A Proposal for Eliminating Double Taxation of Corporate Dividends", *Tax Lawyer*, 39, 1985-86, 1-36. O autor apresenta neste artigo uma proposta detalhada para eliminar a dupla tributação de dividendos através da exclusão dos dividendos dos rendimentos ilíquidos ao nível do sócio individual caso os dividendos sejam pagos a partir de rendimentos previamente tributados ao nível da sociedade. Em resumo, a proposta consiste em adoptar uma única taxa fiscal para rendimentos das pessoas colectivas equivalente à taxa fiscal máxima individual e permitir aos sócios excluir dos seus rendimentos dividendos pagos a partir de ganhos das pessoas colectivas que já foram tributados segundo a taxa única de IRC. Defende-se que a proposta permitiria evoluir no sentido da simplificação fiscal e ao mesmo tempo tributar os lucros das pessoas colectivas segundo uma base mais racional.

Peel salienta que esta abordagem não recebeu a devida atenção. Defende que a

cípios de neutralidade e de eficiência. De facto, os lucros distribuídos estão sujeitos apenas a um nível de tributação — isto é, ao nível da sociedade — e quer os dividendos, quer as mais-valias estão isentos nas mãos do sócio. Ao nível internacional, o sistema é fácil de implementar e obedece ao princípio da neutralidade da importação de capitais que prevalece quando os fornecedores de capitais internos e internacionais para qualquer determinado mercado nacional obtêm a mesma taxa após dedução de impostos sobre os seus investimentos nesse mercado ⁽⁵⁵⁾.

Apesar destas qualidades e da simplicidade administrativa associada à sua implementação, do ponto de vista político este sistema não é muito usado. Isto deve-se essencialmente à sua incapacidade para integrar os princípios de progressividade ou de equidade vertical. De facto, mesmo no caso da escolha de uma isenção com progressividade, os dividendos seriam considerados apenas para efeitos do cálculo do imposto aplicável a outro tipo de rendimentos (não-isentos). Por outras palavras, o rendimento de dividendos é incluído quando se determina a taxa mas é excluído quando essa taxa é aplicada a rendimentos não-isentos. Com a globalização crescente da economia ⁽⁵⁶⁾, será necessário verificar se o princípio da progressividade e os objectivos a ele associados irão sempre prevalecer em relação ao princípio da neutralidade da tributação ⁽⁵⁷⁾. De facto, os economistas salientaram que a redistribuição era uma ilusão:

"... Our objective now is to be neutrality, with taxes that do not penalise one person rather than another. They give equality of oppor-

abordagem é prática e tem uma fundamentação teórica sólida e, conseqüentemente, a exclusão de dividendos deveria ser considerada uma alternativa viável na escolha entre métodos visando eliminar a dupla tributação de dividendos.

⁽⁵⁵⁾ OCDE, *Tributação de Lucros numa Economia Global, Questões Internas e Internacionais*, Paris, 1991, p. 39.

⁽⁵⁶⁾ Organização Mundial do Comércio, *High Rates of World Trade Growth Continue to Outstrip Output Growth*, Comunicado/29, 2 de Novembro de 1995.

⁽⁵⁷⁾ IFS, *Setting Savings Free, Proposals for the Taxation of Savings and Profits*, The Capital Taxes Group of the Institute for Fiscal Studies, Presidido por Malcolm Gammie, Fevereiro de 1994. Com base nos princípios da neutralidade, da justiça e da transparência, os relatórios defendem que rendimentos e ganhos obtidos a partir de poupanças acumuladas através de fontes tributadas deveriam estar isentos de imposto.

Ver também o "Dividend Exclusion Prototype" ("Protótipo de Exclusão de Dividendos") defendido no *Treasury Department Report, Integration of the Individual and Corporate Tax Systems, Taxing Business Once*, publicado a 6 de Janeiro de 1992, BNA, pp. 17-25.

tunity, rather than equality of result. The ideal tax is one that takes from us in proportion to what we have, or what we use, in such a way that the tax affects our behavioural patterns to the minimum" (58).

b) Sistema de Dedução

Neste sistema, é permitida uma dedução total ou parcial dos lucros distribuídos (59). Consequentemente, os lucros distribuídos são parcial ou totalmente tributados nas mãos dos sócios. Este tratamento fiscal não é discriminatório em relação ao financiamento com recurso a capitais próprios tendo em conta que tanto o pagamento de juros como os lucros distribuídos podem ser deduzidos da base de IRC. No entanto, por motivos práticos, e sobretudo para garantir a cobrança de um valor mínimo de receitas fiscais, este sistema não é aceite como uma forma adequada e apropriada de tributar os lucros das sociedades (60). De facto, apesar da sua capacidade para tratar de forma equitativa o financiamento através de empréstimo ou capitais próprios, e a não ser que uma taxa elevada de retenção na fonte seja aplicada ao nível da sociedade, um sistema de dedução não fornece uma resposta satisfatória aos problemas do incumprimento ou da evasão fiscal. Do ponto de vista de receita fiscal, este sistema é rejeitado logo à partida. Para além disso, e tendo em conta as tendências actuais de abolição de taxas de retenção na fonte sobre rendimentos de dividendos e da redução de isenções fiscais, um sistema de dedução não constitui uma alternativa viável aos actuais sistemas fiscais da EU (61)

A Proposta ACE

O tratamento fiscal discriminatório do financiamento com recurso a capitais próprios e a não-neutralidade resultante de um tratamento fiscal mais

(58) David W. Williams, *Trends in International Taxation*, International Bureau of Fiscal Documentation, 1991, p. 23.

(59) *Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março de 1992, p. 18.

(60) BNA, Treasury Department Report, *Integration of Individual and Corporate Tax Systems, Taxing Business Once*, publicado a 6 de Janeiro de 1992, p. 107.

(61) Ver Directiva do Conselho de 23 de Julho de 1990 (90/435/CEE), JO No. L 225/6, 20-8-90, que procede à abolição de taxas de retenção na fonte aplicadas sobre os lucros distribuídos por uma sociedade afiliada à sua sociedade-mãe. Deve ser salientado que a Directiva rejeita expressamente o sistema de dedução no seu artigo 4. De facto, os únicos sistemas a ser usados, segundo a Directiva, são os sistemas de isenção e de "crédito".

favorável concedido ao rendimento de juros levou o Institute for Fiscal Studies a apresentar uma proposta cujo principal objectivo era alcançar a neutralidade no seio do sistema fiscal. Um sistema fiscal deveria ser neutro em relação a diferentes fontes de financiamento, localização e tipo de investimento:

"... The essence of the proposal is that the system should give an equity allowance (ACE or allowance for corporate equity) for the costs of equity finance in the same way that relief is given for the costs of debt finance. This means that the system will tax all profits in excess of a given "normal" rate of return, while the costs of raising finance will not be taxed at the company level" (62).

Deste modo, ao calcular os seus lucros, uma sociedade teria o direito de deduzir uma reserva pelo capital nela investido pelos seus sócios. Esta reserva para capitais próprios da sociedade baseia-se nos capitais próprios investidos na sociedade, incluindo os lucros retidos e as reservas de capitais próprios anteriores, menos impostos e dividendos pagos e menos investimento líquido noutras sociedades (63). Para calcular a sua reserva ACE, cada sociedade cria um registo do dinheiro que lhe foi disponibilizado pelos seus sócios ("Shareholders' Funds Account" — Conta de Fundos de Sócios ou "SFA"). Para a maioria das sociedades, os fundos de sócios incluem dois elementos principais:

- os montantes subscritos para novo capital social, e
- lucros retidos após-impostos.

Os ajustes da SFA são quase sempre efectuados por referência aos pagamentos ou recebimentos de dinheiro ou valores efectivos. Os montantes

(62) IFS, *Equity for Companies, A Corporation Tax for the 1990s*, Report of the Capital Taxes Group, Comentário n.º 26, 1991, p. 19.

(63) O sistema ACE opera no sentido diametralmente oposto ao da proposta "Comprehensive Business Income Tax" (CBIT) do US Treasury Report (1992), pp. 39-60. Enquanto o CBIT coloca ao mesmo nível o tratamento de empréstimo e de capital próprio, proibindo a dedução de juro e, consequentemente, isentando os dividendos ou juros recebidos pelos sócios e pelos credores, o ACE coloca ao mesmo nível o tratamento de empréstimo e de capital próprio, proporcionando uma dedução em relação ao capital próprio equivalente aos juros no cálculo dos lucros da sociedade.

subscritos para novo capital social, por exemplo, são acrescentados à SFA quando são subscritos. Os dividendos são deduzidos quando são pagos. O balanço é ajustado ao nível de lucros retidos após-imposto. No final de cada período fiscal, a sociedade multiplica o balanço diário da sua SFA para o período por uma taxa de juro oficial. Esta taxa, a ser publicada mensalmente pelo governo, é calculada com base nas taxas de juro do mercado para títulos de dívida pública a médio prazo e varia de acordo com essas mesmas taxas de juro. O valor que resulta deste cálculo é a reserva ACE da sociedade que é deduzida aos lucros tributáveis da sociedade para o período.

As vantagens oferecidas por esta proposta no campo da neutralidade fiscal são sólidas e aliantes. De facto, não só empréstimo e capitais próprios são tratados de forma equitativa do ponto de vista fiscal, mas também o problema da dupla tributação económica de lucros distribuídos ao nível da sociedade é resolvido. No entanto, as desvantagens relacionadas com a implementação e aplicação de um sistema de dedução (por exemplo, a imposição de taxas de retenção na fonte ao nível interno e internacional), juntamente com as limitações inerentes ao sistema ACE ⁽⁶⁴⁾, impedem o seu uso no seio da UE.

c) Sistema de Cash-Flow

Este sistema, proposto pelo Comité Meade ⁽⁶⁵⁾, implica uma combinação de imposto sobre consumo para pessoas singulares com imposto sobre cash-flow para pessoas colectivas.

Um modelo de imposto sobre consumo pessoal foi apresentado por Wil-

⁽⁶⁴⁾ US Treasury Report (1992), p. 108:

"The AFCE proposal is designed to operate in a classical corporate tax system to reduce the tax bias against equity finance. The IFS proposal is not a true integration proposal. Corporate equity income in excess of the AFCE allowance would remain subject to a second level of tax when such income is distributed or when shareholders are taxed on capital gains attributable to such income. As a consequence, the IFS proposal would not eliminate the bias against the corporate form and the incentive to retain rather than distribute corporate equity income in excess of the AFCE allowance."

⁽⁶⁵⁾ IFS, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Relatório de Comité presidido por Prof. J. E. Meade, Allen e Unwin, 1978.

liam Andrews (66). Segundo a abordagem de Andrews, os indivíduos seriam tributados com base no seu consumo e não com base na soma do consumo com a acumulação. Para alcançar esse resultado, o imposto sobre rendimentos de pessoas singulares seria lançado segundo uma base de cash-flow simples: os custos e despesas com investimentos (incluindo despesas de capital) seriam dedutíveis no momento da sua realização, enquanto os proveitos e ganhos com investimentos (incluindo ganhos de capital) seriam imediata e totalmente incluídos nos rendimentos tributáveis. Andrews defende que esse imposto não só seria superior ao imposto sobre rendimentos actual, mas também seria preferível a um imposto sobre rendimentos do tipo cumulativo verdadeiramente exaustivo. As considerações ao nível de simplicidade administrativa, de eficiência do ponto de vista económico e de equidade levam-no a chegar a essa conclusão.

Muitos comentadores, e em especial o Comité Meade, têm defendido a adopção de uma base de fluxo de fundos ou base de cash-flow. Em geral, a base de fluxo de fundos tributa todos os fluxos de fundos que entram na sociedade e permite deduzir todos os fluxos de fundos que saem da sociedade, quer correspondam a despesa fixa ou variável (67). O Comité Meade descreveu três formas diferentes de cash-flow: uma base R, correspondente a rendimentos provenientes de vendas menos todos os gastos com factores de produção; uma base R+F, correspondente à diferença entre todas as entradas e saídas de fluxos em dinheiro, incluindo transacções financeiras, com a excepção de transacções com acções e emissões de capital próprio e de dividendos; e uma base S, igual aos dividendos (líquidos) pagos menos os ganhos resultantes da emissão de novas acções.

A primeira destas bases levantaria graves problemas transaccionais para sociedades com um nível elevado de endividamento e não poderia ser aplicada a sociedades financeiras (68). Assim, o Relatório (69) concentra-se na base S, salientando numa nota que a base R+F constitui o equivalente abrangente do ponto de vista fiscal da S. As principais desvanta-

(66) Ver Andrews, "A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax", *Harvard Law Review*, 87, 1113 (1974).

(67) IFS, *Equity for Companies, A Corporation Tax for the 1990s*, Report of the Capital Taxes Group, Comentário n.º 26, 1991.

(68) IFS, *Equity for Companies, A Corporation Tax for the 1990s*, Report of the Capital Taxes Group, Comentário n.º 26, 1991, p. 45, parágrafo 3.2.3.

(69) H. M. S. O. (1982), *Corporation Tax* (Green Paper), Cmnd 8456, Londres: H. M. S. O.

gens de um sistema de cash-flow são o facto da base fiscal proposta estar radicalmente separada daquilo que é vulgarmente conhecido como "lucro" e também o facto de ser radicalmente diferente dos sistemas aplicados por outros estados ⁽⁷⁰⁾. Para além disso, a principal preocupação do Green Paper prende-se com "as consideráveis distorções económicas e comerciais" ⁽⁷¹⁾ que surgiriam caso fosse combinado um imposto sobre cash-flow para sociedades com um imposto sobre rendimento das pessoas singulares em alternativa ao imposto sobre consumo pessoal proposto pelo Comité Meade. Nestas circunstâncias, "a man could build up his savings free of tax in a company; sell that company (notably to a foreigner or an exempt fund); and use the sale proceeds to finance consumption free of tax as an individual" ⁽⁷²⁾. ("um homem poderia acumular as suas poupanças livres de impostos numa sociedade; vender essa sociedade (nomeadamente a um estrangeiro ou a um fundo isento); e usar os resultados da venda para financiar consumo isento de impostos como indivíduo").

No entanto, tem-se defendido repetidamente ⁽⁷³⁾ que um imposto sobre cash-flow seria muito mais fácil de aplicar do que qualquer outro sistema, onde a quantificação de lucro é extremamente subjectiva e incerta. Uma das vantagens deste sistema, por exemplo, é o facto de ter em conta a inflação sem levantar problemas de indexação ⁽⁷⁴⁾. De facto, este sistema não exige a indexação de acordo com a inflação tendo em conta que não existem depreciações para indexar. Isto deve-se ao facto do imposto se basear na declaração de fontes e usos dos fundos e não na conta de lucros e prejuízos. Para além disso, ao contrário dos sistemas clássicos ou de imputação, seria um sistema neutral em termos gerais tal como entre retenções e distribuições, desde que o aumento líquido de capital próprio implique atenuação ou crédito de imposto e que todas as distribuições estejam sujeitas a imposto. No entanto, a neutralidade não será alcançada se os lucros não forem reinvestidos. Com um imposto sobre cash-flow, os paga-

⁽⁷⁰⁾ IFS, *Equity for Companies, A Corporation Tax for the 1990s*, Report of the Capital Taxes Group, Comentário n.º 26, 1991, p. 63.

⁽⁷¹⁾ H. M. S. O. (1982), *Corporation Tax* (Green Paper), Cmnd 8456, Londres: H. M. S. O, parágrafo 7.39.

⁽⁷²⁾ H. M. S. O. (1982), *Corporation Tax* (Green Paper), Cmnd 8456, Londres: H. M. S. O, parágrafo 7.41.

⁽⁷³⁾ Ver Edwards, J. S. S. (1982a), "On the case for a flow of funds corporation tax", IFS Working Paper n.º 35.

⁽⁷⁴⁾ Mervyn A. King, *The Cash Flow Corporate Income Tax*, Economic and Social Research Council Programme, Número 95/Maio de 1986.

mentos de juros não são dedutíveis para efeitos de IRC. Consequentemente, o financiamento através de empréstimo seria menos aliciante do que é actualmente e existiria uma situação de neutralidade fiscal entre o financiamento através de empréstimo e a emissão de novo capital próprio. Os lucros retidos seriam a fonte de financiamento mais atractiva para investidores sujeitos a imposto e a política financeira seria uma questão perfeitamente irrelevante para investidores isentos de imposto como os fundos de pensões. Este imposto sobre cash-flow seria combinado com um imposto sobre consumo reflectindo a neutralidade total do sistema fiscal ⁽⁷⁵⁾.

3. EM BUSCA DE UM SISTEMA FISCAL PARA A UE

Desde as fases iniciais do seu desenvolvimento, a UE tem tentando alcançar o objectivo ambicioso de ter um sistema fiscal comum para as pessoas colectivas. De facto, a fim de criar um verdadeiro mercado único da União Europeia, os movimentos de pessoas, capitais, bens e serviços deveriam processar-se livremente, sem quaisquer barreiras comerciais, monetárias ou fiscais ⁽⁷⁶⁾. Enquanto nos campos comercial e monetário foram conseguidos resultados importantes, o progresso ao nível das questões fiscais tem sido lento e prejudicado pelo princípio da unanimidade expresso no Tratado de Roma ⁽⁷⁷⁾. Não obstante a adopção de um sistema comum de IVA na UE, ainda é necessária a harmonização na área da tributação indirecta, tal como o nivelamento de taxas fiscais, isenções, etc. Na área da tributação directa, apesar de diversos esforços no sentido de tentar encontrar uma solução razoável e sensata, ainda não foi assumida uma atitude comum ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁵⁾ Vale a pena salientar que em 1984, o US Treasury rejeitou a substituição do imposto sobre rendimentos por um imposto baseado no consumo, e no decreto-lei de 1986, o Congresso avançou claramente no sentido de reforçar o imposto sobre rendimentos das pessoas singulares.

⁽⁷⁶⁾ Ver Sijbren Cnossen (ed.), *Tax Co-ordination in the European Community*, Series in International Taxation, n.º 7, Kluwer, 1987, pp. 3-5.

⁽⁷⁷⁾ Farmer, P. e Lyal, R., *EC Tax Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

⁽⁷⁸⁾ Ver recomendação do Relatório Ruding no campo das CDTs:

"The Committee recommends action by the Commission in concert with Member States aimed at defining a common attitude with regard to policy on double taxation agreements with respect to each other and also with respect to third countries."

(*Relatório do Comité de Peritos Independentes sobre Tributação das Sociedades*, Comissão das Comunidades Europeias, Março de 1992, p. 206). Resta verificar até que ponto

Actualmente, a gradual convergência económica e financeira verificada no seio da UE — um resultado directo da implementação progressiva dos critérios estipulados no Tratado de Maastricht — coloca uma pressão crescente sobre os estados membros no sentido de alinharem os seus sistemas fiscais a fim de manter a sua competitividade não só dentro, mas também fora, do mercado único.

Espera-se uma maior convergência na tributação indirecta e dos impostos aduaneiros, e esta tendência não pode ser separada dos sistemas de tributação directa actualmente aplicados nos estados membros. Numa perspectiva económica e financeira, o sistema fiscal deve ser encarado no seu conjunto se quisermos avaliar o seu verdadeiro impacto sobre os movimentos internos e externos de capitais, pessoas ou serviços. Partindo deste pressuposto, o exercício da identificação das distorções existentes no seio da UE no campo da tributação directa não pode ser ignorado.

Neste estudo, são tratados de forma exaustiva os efeitos internos e internacionais decorrentes da aplicação dos sistemas fiscais português, britânico e holandês. As conclusões mostram claramente que esses sistemas, concebidos há várias décadas, já não se enquadram na nova ordem da UE. As estruturas internas e CDTs actuais já se encontram sob pressão. Isto deve-se às mudanças nos padrões comerciais, ao aumento da concorrência fiscal dentro e fora da União Europeia e à sua compatibilidade com a implementação integral dos princípios da UE definidos no Tratado de Roma e no Tratado de Maastricht. Tal como foi demonstrado neste estudo, é frequente verificar-se a existência de tratamentos discriminatórios contra outros investidores da UE, seja para salvaguardar as receitas internas, seja para satisfazer objectivos económicos ou financeiros. Os princípios de tributação na fonte e no país de residência ⁽⁷⁹⁾ são ambos aplicáveis,

é possível alcançar esta atitude comum tendo em conta o âmbito muito limitado do artigo 220 do Tratado de Roma. Para além disso, as CDTs dão resposta apenas a algumas das questões levantadas ao tentar eliminar diferenças entre sistemas fiscais nacionais. No entanto, e tendo em conta o contexto comum já estabelecido sob os auspícios da OCDE nesta área (ver Convenção Modelo da OCDE que fornece o enquadramento geral para as CDTs da UE), é inegável que as CDTs fornecem um vocabulário e um conjunto de princípios comuns e, por consequência, têm um valor significativo para a UE.

⁽⁷⁹⁾ O princípio de tributação na fonte envolve a tributação de rendimentos na jurisdição onde estes se verificam, i.e. no local onde é desenvolvida a actividade económica em causa (por exemplo, Argentina e Hong Kong). De forma diferente, o princípio de tributação no país de residência envolve a tributação de rendimentos independentemente do seu local de origem, na jurisdição onde reside o contribuinte ao qual são atribuídos esses

dependendo (se apurado) do coeficiente de importação/exportação aplicável, apoiado sobretudo pelo princípio de reciprocidade implícito nas CDTs.

A magnitude e complexidade dos problemas abordados neste estudo aumentará com os novos desafios colocados com a introdução de uma moeda única. Com uma moeda única, os capitais serão movimentados de forma muito mais fácil e os diferenciais fiscais serão examinados com mais atenção pelos contribuintes da UE. O factor fiscal surgirá então como o principal elemento determinante na localização e no tipo de investimento. Simultaneamente, o risco de evasão fiscal em certos estados membros da UE aumentará consideravelmente (ver, por exemplo, o papel importante desempenhado pelo sector bancário português na área da cobrança fiscal) ⁽⁸⁰⁾. As principais partes perdedoras serão sem dúvida os ministérios das finanças nacionais. A sua capacidade de controlar os movimentos de capitais para efeitos de tributação de rendimentos ficará sujeita a duras críticas. De facto, com a introdução de uma moeda única, os contribuintes ficarão cada vez mais conscientes das vantagens da inexistência de encargos fiscais de retenção sobre rendimentos de dividendos ou de juros, bem como do tratamento equitativo dos dividendos e dos benefícios de um único nível de tributação sobre lucros retidos ou, de forma equivalente, de um regime de isenção aplicável aos rendimentos de mais-valias.

É por estes motivos que esta tese visa explorar a forma como estados membros como Portugal, o Reino Unido e os Países Baixos lidam com as questões complexas levantadas pelos seus sistemas de tributação das pessoas colectivas. De facto, enfrentam não só o problema da dupla tributação económica dos dividendos e das mais-valias, mas também as distorções financeiras causadas por um tratamento fiscal mais favorável concedido aos rendimentos de juros. No âmbito deste contexto, são destacados os tratamentos discriminatórios aplicados ao abrigo quer de disposições internas, quer de CDTs, à luz de casos recentes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

rendimentos (i.e. tributação de residentes à escala mundial). Ver Fiona Beveridge, *International Dimensions of Taxation*, Studies in Law, Hull University Law School, 1991, pp. 7-8.

⁽⁸⁰⁾ No sistema fiscal português, os rendimentos de juros recebidos por entidades individuais estão sujeitos a retenção na fonte. Os contribuintes recebem os seus juros após dedução da taxa de retenção na fonte. Os bancos funcionam assim como responsáveis pela cobrança de impostos em nome das respectivas autoridades fiscais.

Vale a pena salientar que os três estados membros seleccionados têm muito em comum em termos históricos mas muitas diferenças ao nível dos seus sistemas fiscais. Os três são países com longas experiências passadas de comércio mundial e com economias que durante períodos de tempo longos beneficiaram de fluxos de actividade económica através do Estado. No entanto, os enquadramentos legais de cada estado e as suas abordagens a questões económicas determinaram abordagens diferentes neste século a questões relacionadas com a tributação da actividade empresarial, em especial ao nível internacional. Os Países Baixos e o Reino Unido têm abordagens radicalmente diferentes em relação à tributação da actividade empresarial ao nível internacional — um partindo do pressuposto que pode tributar rendimentos à escala mundial, sujeitando-os a créditos de imposto em casos adequados, e o outro disposto a isentar rendimentos no estrangeiros através do seu sistema fiscal. Portugal não apresenta uma abordagem básica clara e usa aspectos destes dois tipos de abordagem. O Reino Unido e os Países Baixos estão ambos entre os estados que mais recorrem a convenções de dupla tributação para resolver problemas fiscais existentes, embora, tal como é demonstrado neste trabalho, procurem obter diferentes modelos ideais de CDTs junto dos seus parceiros ao nível de tratados. Portugal dispõe de uma rede de CDTs muito mais limitada. O efeito deste número muito mais reduzido de acordos bilaterais também é explorado neste trabalho.