

Director: J. L. SALDANHA SANCHES ■ Coordenação: J. MAGALHÃES CORREIA, RUI BARREIRA, CARLOS BERNARDES (COOPERS & LYBRAND), CARLOS LOUREIRO (ARTHUR ANDERSEN)

Redacção: Ana Paula Dourado (FDL), António Lobo Xavier (FDC), Arlindo Correia (DGC), Carlos Lobo (FDL), Clotilde Celorico Palma (IGF), Fernando Castro Silva (BI & C), Francisco Sousa Câmara (Morais Leitão, Galvão Telles e Associados), Joaquim Silvério Mateus (DGC), J. Costa Santos (FDL), J. Gomes Santos (ISEG/CEF), J. Xavier de Basto (Prof. FEC), Luís Oliveira (Coopers & Lybrand), Leonel Corvelo de Freitas (DGC), Manuel António Pita (FDL/ISCTE), Manuel Faustino (DGC), Margarida Mesquita Palha (UCP, CEF), M. Eduarda Azevedo (FDL/CEF), Maria Odete Oliveira (DGC), Maria dos Prazeres Louisa (CEF), Mário Alexandre (CEF), Miguel Teixeira de Abreu (Abreu, Cárdegos & Associados), Ricardo Sá Fernandes (FDL, advogado), Rogério Pereira Rodrigues (ISCTE/CMVM), Rui Duarte Moraes (UCP), Rui Pinto Duarte (advogado), Sérgio Vasques (FDL), Severino Duarte (DGC), Vasco Valdez Matias (IGF/ISCAL)

TRADUÇÃO: Teresa Cuvvelo ■ PROPRIEDADE: LFX ■ SEDE: Av. de Berna, n.º 31, r/c Esq., 1050 Lisboa, Telex: 703 15 85 / 793 18 56, Fax: 796 07 47 ■ LIVRARIA: Avenida Poeta Mistral, 21, 21-A, 1050 Lisboa, Telex: 795 04 08, Fax: 796 07 47

Assinatura por 12 números Esc.: 16 695\$00, Macau e Estrangeiro Esc.: 27 500\$00 ■ Pedidos de assinaturas a: LFX, Av. de Berna, n.º 31, r/c Esq., 1050 Lisboa ■ As opiniões expostas nos trabalhos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. ■ IMPRESSÃO E ACABAMENTO: Tipografia Lousanense, Lda ■ Depósito legal n.º 56517/92

Nota de Abertura	2
Impostos sobre o rendimento, impostos sobre o consumo	
Conferência	3
J. L. SALDANHA SANCHES	
A Evolução Fiscal Europeia: Mitos e Realidades	
Conferência	13
SÉRGIO VASQUES	
Impostos de Vício, Vícios do Imposto - História Clínica da Tributação do Tabaco	
Conferência	33
JUAN A. GIMENO	
A Incidência da Tributação do Tabaco e de Outros Impostos Especiais	
Conferência	41
ARLINDO N. M. CORREIA	
O Sistema Comum de IVA na União Europeia: Um Sistema de IVA Adaptado às Exigências do Mercado Único	
Conferência	51
RUI OLIVA	
O Papel dos Impostos Especiais de Consumo na Tributação Indirecta	
Conferência	67
BILL ROBINSON	
Estratégia Fiscal na União Europeia: Os Impostos Indirectos serão Efectivamente Preferíveis?	
Conferência	81
CARMEN GONZÁLEZ DE AGUILAR	
Fiscalidade do Tabaco e Evasão Fiscal - Algumas Lições da Experiência Internacional	
Documentos	97
Um Sistema Comum do IVA - Programa para o Mercado Único	

IMPOSTOS SOBRE O RENDIMENTO, IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO

O princípio do século viu a vitória dos impostos sobre o rendimento como a moderna forma da tributação. O fim do século está a ver a difusão dos impostos sobre o consumo como o modo mais simples de financiar o orçamento.

Mas em que proporção?

A eficácia do imposto sobre o valor acrescentado e a relativa simplicidade da sua gestão torna-o um imposto tentador. A tributação do álcool, do tabaco e dos combustíveis é legitimada pelas crescentes preocupações com a saúde e com o ambiente.

Todos são impostos regressivos mas o IVA defende-se com a sua larga abrangência. O tabaco e o álcool com a necessidade social de redução do seu consumo. E os combustíveis com a necessidade de reduzir as emissões de CO₂.

Mas que proporção entre impostos sobre o consumo e sobre o rendimento?

Não parece provável o regresso aos tempos em que Gladstone, na sua caminhada para o Ministério das Finanças presidia ao Board of Trade que cobrava, num rendimento fiscal total de 47 milhões de libras, 35 milhões com origem em impostos alfandegários e de consumo.

Se estão à vista os limites da progressividade fiscal o mesmo não sucede com o papel que ela deve (ainda) desempenhar num sistema fiscal moderno.

E a tributação do consumo, tem os seus limites. Basta falar na permanência ou no regresso do contrabando do tabaco.

E criar um obstáculo fiscal ao seu uso não é a mesma coisa que proibir o seu consumo.

Seria irónico que depois de assistirmos ao fracasso da proibição das chamadas drogas fazer o mesmo com o tabaco ou o álcool com quem há, pelo menos, uma longa tradição de convivência.

E há também limites para a tributação da energia, o mais regressivo de todos os impostos.

A solução estará pois na combinação óptima sem que haja revoluções à vista. Que percentagem deverá caber a cada um na cobertura dos custos do Estado Social?

J. L. SALDANHA SANCHES

A EVOLUÇÃO FISCAL EUROPEIA: MITOS E REALIDADES

J. L. SALDANHA SANCHES

Doutor em Direito

A ESCOLHA DA BASE FISCAL

O crescente peso dos encargos tributários no funcionamento das economias tem levado à produção de uma abundante literatura sobre a combinação óptima dos encargos tributários. Como tributar, que tipo de base fiscal? Tributação do rendimento ou do consumo?

O debate mais recente sobre as escolhas de base fiscal na Europa e nos Estados Unidos é uma manifestação desse tipo de preocupações. Mas nessas duas áreas o debate tem partido de duas situações de base inteiramente diferentes.

No caso europeu com uma maior tributação dos rendimentos do trabalho e com um imposto sobre o valor acrescentado que constitui uma importante fonte de recursos ⁽¹⁾ a discussão tem incidido na mudança de base fiscal como forma de resolver o problema dos elevados níveis de desemprego. A importância dos impostos sobre os rendimentos do trabalho vai aumentar o seu preço como factor de produção e poderia contribuir assim para o aumento do desemprego.

Enquanto os rendimentos de capital, aproveitando a mobilidade que caracteriza este factor de produção, conseguem deslocar-se para refúgios fiscais e assim evitar a tributação.

Já pelo contrário nos Estados Unidos o debate tem sido orientado pela possibilidade de conseguir uma maior formação de poupança através da

⁽¹⁾ Para uma síntese dos modos de tributar e do peso da tributação nos vários Estados da União Europeia ver *Structures of the Taxation Systems in the European Union*. EUROSTAT (Luxemburgo 1996).

introdução de uma tributação do consumo personalizada e de um imposto sobre o cash-flow das empresas ⁽²⁾.

Pode compreender-se facilmente a diferença de perspectivas: as alterações no sistema fiscal são chamadas a resolver os principais problemas que afectam as duas economias - a norte-americana e a europeia.

A vantagem norte-americana é que pode considerar estas questões na totalidade do seu espaço e considerar as possibilidades de mudança - substituição do imposto sobre o rendimento por uma taxa personalizada sobre o consumo - na perspectiva das suas consequências internacionais: nível de investimentos nos Estados Unidos ou no mercado financeiros ⁽³⁾.

Reforçando assim a tentação do modelo americano: conseguir que na UE haja também um espaço fiscal unificado com regras comuns e considerado sempre na perspectiva das suas relações com o mundo.

Como veremos tudo isso está presente nos trabalhos da harmonização fiscal europeia. Mas as questões levantadas neste processo têm que partir da necessária conciliação entre Estados soberanos, com interesses contraditórios.

OS PROBLEMAS DA FISCALIDADE EUROPEIA

O principal problema que se vem colocando aos membros da UE é que a existência de uma carga fiscal elevada em que o capital consegue reduzir substancialmente a sua contribuição significa um modelo de tributação em que a maior parte dos impostos vão recair sobre o factor trabalho ⁽⁴⁾.

E essa sobrecarga do factor trabalho, como factor de produção, que pode provocar distorções nas decisões económicas e na afectação de recursos.

E essa situação tem levado à procura de modos alternativos de financiamento: o que numa época em que os vários orçamentos europeus tentam

cumprir os planos de convergência impostos pela moeda única se mostra particularmente importante ⁽⁵⁾.

Como possível alvo da mudança poderíamos ter uma maior tributação do consumo: quer da tributação geral do consumo, quer dos impostos especiais sobre certos produtos.

Mas contra isto algumas reservas devem ser colocadas.

Primeiro não há ideias firmes sobre o impacto dessa mudança: e parece haver alguma concordância que mesmo com a passagem dos encargos tributários do trabalho para o consumo os mecanismos de reequilíbrio iriam a médio prazo fazer regressar o sistema ao seu ponto de partida com o retorno ao mesmo nível de desemprego.

Em segundo lugar qualquer alteração significativa nas taxas de imposto sobre o consumo só pode ser pensada à escala de todos os países europeus uma vez que qualquer aumento de disparidades vai aumentar as possibilidades de deslocação das aquisições para os países com uma taxa de imposto mais favorável.

Tudo isso vai reconduzir a discussão a um campo relativamente estreito com escolha entre vários inconvenientes. A decisão possível aparece prejudicada pela ausência de margem de manobra e pelas dificuldades da decisão colectiva a exigir crescentes transferências de soberania. O que em matéria fiscal cria sempre um grande conjunto de dificuldades.

O resultado destas dificuldades é que as únicas medidas concretas têm sido através da atribuição de benefícios fiscais para a criação de primeiros empregos para jovens ou de para desempregados de longa duração com um balanço final pouco encorajador.

A construção do mercado único exige que se encarem os problemas da fiscalidade numa dimensão europeia: mas isso dificilmente acontece em épocas de estagnação comunitária em que a defesa dos interesses específicos de cada país se sobrepõe aos interesses gerais. Contribuindo tudo isto para as dificuldades de qualquer reforma.

Como um bom exemplo dessas dificuldades está a situação de impasse a que se chegou na aplicação das recomendações do Relatório Ruding ⁽⁶⁾.

O objectivo principal que se destaca entre as recomendações do Relatório Ruding era a criação de um ambiente regulador comum para as multinacionais actuando no espaço europeu. Só desta forma, com regras mais ou menos uniforme de tributação em todo o espaço europeu, se poderia conseguir que no mercado único existisse uma inteira neutralidade fiscal que tornasse mais racionais as decisões de investimento, com as escolhas de localização a

⁽²⁾ Este modelo surgiu na Comissão Meade e ia ter como objecto de tributação qualquer acréscimo de poder aquisitivo. Para uma síntese sobre o modo de operar e a história deste conceito ver. JAMES/NOBES, *The economics of Taxation - Principles, Policy and Practice* 1996-97 ed. 192-197: Sobre o debate nos Estados Unidos McLURE, *Substituting consumption based taxation for income taxes as the international norm*, ATJ, vol. XLV, n.º 2 (1992), 145-154. TAYLOR, *Savers tax relief: revisiting a good idea*, ATJ, vol. XLVI, n.º 3 (1993), 323-329. SABELHAUS, *What is the distributional burden of taxing consumption?*, ATJ, vol. XLVI, n.º 3 (1993), 331-344. McLURE, *Economic, administrative, and political factors in choosing a general consumption tax*, ATJ, vol. XLVI, n.º 3 (1993), 345-358. SARKAR/ZODROW, *Transitional issues in moving to a direct consumption tax*, ATJ, vol. XLVI, n.º 3 (1993), 359-376. BOYER/RUSSEL, *Is it time for a consumption tax?*, ATJ, vol. XLVIII, n.º 3 (1995), 363-372.

⁽³⁾ GRUBERT/NEWLON, *The International Implications of Consumption Tax Proposals* NTJ (1996) 619-647.

⁽⁴⁾ Entre 1980 e 1993 os impostos sobre o trabalho passaram de 35 para 41% do total de impostos enquanto os impostos sobre outros factores (capital, trabalhadores por conta própria, energia, recursos naturais) desciam de 46 para 40% e os impostos sobre o consumo se mantinham estáveis à volta dos 13%. *Structures of the Taxation...* (1996).

⁽⁵⁾ O Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego propunha uma redução de 1 a 2% do PIB nos custos salariais fiscais a substituir por aumento de outros impostos ou redução da despesa pública.

⁽⁶⁾ *Rapport du Comité de Reflexion des Experts Indépendants sur la Fiscalité des Entreprises*, Comissão das Comunidades europeias Março 1992.

serem feitas de acordo segundo a rentabilidade real do investimento e não segundo uma falsa rentabilidade, dependente da maior ou menor tributação.

Não se tratando de criar um espaço fiscal comum - pois os diversos Estados não aceitariam as perdas de soberania que isso iria implicar - o relatório Ruding levantou um certo número de questões que continuam por resolver.

Os objectivos - recorrendo a conceitos comuns no direito internacional fiscal - era obter a neutralidade na exportação de capitais e na importação de capitais⁽⁷⁾.

Por neutralidade na importação de capitais entende-se a situação em que num certo país os capitais têm a mesma taxa de remuneração independentemente da sua origem. E por neutralidade na exportação entende-se o mesmo resultado quanto a rentabilidade seja qual for o lugar onde se decida fazer o investimento. É isto que é automaticamente obtido num espaço fiscal totalmente unificado e que no espaço do mercado único deveria ser obtido pela aplicação de um conjunto de princípios a incorporar pelo direito europeu.

Nomeadamente as questões ligadas à concorrência fiscal.

Limitar a concorrência fiscal significa impedir que os Estados atraiam investimentos através de meras medidas de desagravamento fiscal que aumentando as receitas de um Estado reduzem as receitas de outro e que por isso reduzem as receitas numa perspectiva europeia.

Mas para alguns Estados é aceitável a concorrência fiscal se um determinado estado consegue reduzir a carga fiscal e desse modo obtém uma vantagem efectiva: e aqui há que distinguir entre o nível fiscal global e o regime privilegiado concedido a investimentos financeiros como faz, por exemplo, o Luxemburgo.

Este tipo de concorrência fiscal reduz apenas a tributação do capital e deste modo aumenta tributação do factor trabalho. Um regime unificado de tributação com redução da concorrência fiscal iria exigir o fim destas situações ou a sua manutenção no estrito quadro de auxílio a regiões desfavorecidas. Pois é com base neste argumento que foi permitida a criação como sucede com da zona *off-shore* da Madeira.

Mas também aqui se está muito longe de qualquer acordo: com a concorrência fiscal a favorecer a deslocalização do factor capital.

Por isso mais de dois anos depois da publicação do relatório Ruding a maior parte das suas recomendações continua por aplicar.

Algumas delas como as que se destinam a evitar as duplas tributações de fluxos de rendimento através das fronteiras suscitam problemas de equidade entre países definida no relatório Ruding como "a repartição equitativa de receitas fiscais entre países exportadores e importadores de capital".

⁷ Rapport... (1992) 36 - 38. E também VOGEL, *Worldwide vs. source Taxation of Income*, INTERTAX, 310-313.

Uma questão que tem levado à oposição portuguesa à directiva sobre os juros e as royalties⁽⁸⁾ e que como todas as questões ligadas à justiça fiscal é de difícil solução.

Esta dificuldade na obtenção de convergência na forma de tributar as sociedades é bem elucidativa das dificuldades que surgem na obtenção de qualquer actuação fiscal concebida à escala do espaço europeu: o relatório Ruding reflecte principalmente os problemas das empresas multinacionais que se podem explorar as diferenças entre legislações fiscais para obterem importantes poupanças fiscais sofrem também os problemas da incerteza ligada à multiplicidade dos regimes.

E que por isso gostariam de uma mais intensa harmonização: mas os Estados tendem a considerar harmonização fiscal como perda de poderes.

Pois apesar da proibição das discriminações a disparidade das legislações mantém um amplo espaço de decisão às diversas administrações que pode ser usado para favorecimento encoberto das empresas nacionais. Possibilidade esta que iria desaparecer, ou pelo menos seria consideravelmente diminuída, com a criação de regras comuns no espaço comunitário.

Regras essas que poderiam começar com a criação de sociedades de direito europeu de acordo com regras comuns a todo o espaço comunitário⁽⁹⁾.

AS PARTICULARIDADES PORTUGUESAS

Os problemas da carga fiscal sobre o trabalho na economia portuguesa não tem a intensidade que acusam em outros países europeus particularmente nos salários mais reduzidos.

Mas o sistema fiscal português tem mostrado um marcada dificuldade de integração.

Do ponto de vista das situação aduaneira Portugal é, desde a integração na EFTA, uma economia aberta. Com adesão ao Mercado Comum perdeu algumas das incipientes formas como podia contrariar a evasão fiscal.

Mas a nova situação não foi acompanhada da revisão de conceitos e do necessário inventário dos interesses nacionais que pode servir de base a uma política tributária internacional. O que quer dizer que a defesa dos interesses

⁽⁸⁾ Os diferentes níveis de desenvolvimento entre países leva a soluções contrárias à justiça fiscal na perspectiva interna (tributação segundo o lucro real) e de equidade entre países. v. por exemplo o que se passa com as royalties isentas de tributação na fonte nos acordos entre países desenvolvidos e tributadas na fonte nos acordos entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento. Ver a este respeito VOGEL, *Doppelabsteuerabkommen Kommentar* 3^o ed (München 1996).

⁽⁹⁾ Projectos de criação deste tipo de empresas datam de 1970 e foi proposto uma novo projecto pela Comissão em 1990. Com esta sociedade as perdas verificadas num país poderiam ser deduzidas noutro país e poderia haver consolidação a nível europeu. Sobre isto v. *The Societas Europea: the Evolving European Corporation Statute*. Fordham Law Review LXI, 4 (1993) 695-771.

portugueses tem sido feita ainda com os conceitos e posições doutrinárias da vigentes nos anos 60 ainda dominados por uma situação de autarcia⁽¹⁰⁾.

Como todos os países importadores de capital Portugal tem defendido a tributação segundo o princípio da fonte: como todos os países importadores de tecnologia Portugal tem defendido a tributação das royalties. Tal como tem defendido a tributação dos dividendos por retenção na fonte no caso das sociedades afiliadas por uma questão de partilha de receitas.

Mas numa evolução progressiva da situação económica portuguesa e num grau mais intenso de harmonização a nível europeu a fiscalidade portuguesa começa a ser colocada perante questões novas e qualitativamente distintas das anteriores.

Como um maior preocupação com os preços de transferência e com os abusos de direito nas relações fiscais internacionais⁽¹¹⁾, os problemas ligados à thin capitalization (sub-capitalização) dos investimentos externos ou as relações como zonas de regime fiscal privilegiado.

É este tipo de novas preocupações que vamos encontrar espelhado no nº 9 do art. 62- A (abuso de direito nas fusões e cisões) nos arts. 57-A (relações com zonas de regime fiscal privilegiado) e 57-B do CIRC todos eles publicados nos últimos anos e contendo uma actualização tardia mas bem vinda do sistema fiscal português.

Contrariamente à posição até agora prevalecente e que se traduz na hostilidade à troca de informações e que se encontra formulada na reserva formulada por Portugal ao comentário da OCDE sobre o art. 26º do Tratado-modelo respeitante à troca de informações⁽¹²⁾.

Essa oposição à troca de informações faz sentido apenas como parte de uma política global de autarcia fiscal em que Portugal procura funcionar como uma zona fiscal privilegiada que garante aos investidores que o procuram uma situação de confidencialidade em relação às autoridades do seu país ao mesmo tempo que renuncia à obtenção de informações sobre os seus residentes com actividades ou rendimentos de capital no estrangeiro⁽¹³⁾. Mas está claramente em conflito com uma outra política de redução da fraude fiscal internacional que recentemente foi adoptada.

⁽¹⁰⁾ Como ilustração dessa incapacidade de pensar os problemas que hoje coloca a integração comunitária vide a intervenção de abertura no colóquio comemorativo dos XXX anos do Centro de Estudos Fiscais: MANUEL PIRES, *Harmonização Fiscal face à Internacionalização da Economia. Experiências Recentes* in A Internacionalização da Economia e a Fiscalidade I vol. (Lisboa 1993) 13-50.

⁽¹¹⁾ Sobre estas questões v. FREITAS PEREIRA, *Fiscalidade das Empresas e Harmonização Fiscal Comunitária* in A Internacionalização... (1993) 96-98.

⁽¹²⁾ *Modelo de Convenção Fiscal sobre o Rendimento e o Património*, Centro de Estudos Fiscais (Lisboa 1995) 294.

⁽¹³⁾ Deste modelo faz também parte o sacrossanto segredo bancário. Note-se que uma reserva mais radical contra a troca de informações foi também formulada pela Suíça que muito coerentemente atribui o segredo bancário aos não-residentes ao mesmo tempo que exerce um eficaz controlo fiscal sobre os residentes. *Modelo de...* (1995) 295.

Portugal está assim a meio caminho de uma viragem de política tributária tanto mais urgente quanto menos são as armas tradicionais que permanecem nas mãos do Estado português. Já referimos o fim do controlo de câmbios.

Mas é a própria intensidade das trocas que torna difícil o prosseguimento das políticas tradicionais. E que exigem uma perspectiva de resoluta modernização do sistema como condição de adaptação ao espaço europeu.

E às perdas de receitas que inevitavelmente o vão acompanhar.

Em especial se a implantação da moeda única fizer desaparecer os actuais obstáculos monetários às transacções intra-comunitárias e desta forma tornarem mais visíveis os obstáculos ainda existentes no campo fiscal ao mercado único europeu.

O retomar de temas na Comissão Europeia como a directiva destinada a pôr fim à retenção na fonte de juros e royalties em operações entre sociedades pode conduzir a perdas de receitas. O projecto de directiva sobre a possibilidade de dedução de perdas em estabelecimentos estáveis situadas em outros países da UE vai ser um salto no desconhecido para uma administração fiscal que ainda hoje encara com um temor provinciano os pagamentos por custos de gestão ou investigação científica feitos à sede de empresas multinacionais pela suas filiais em Portugal.

Estas questões são retomados por constituírem obstáculos fiscais a transacções transnacionais e não corresponderem a interesses fiscais de vulto para os países mais desenvolvidos. E por implicarem uma tratamento fiscal distinto de residentes e não-residentes. Mas levantam para Portugal problemas de receitas e problemas de equidade.

Mas não poderão ser indefinidamente postergados.

E perante essas dificuldades a tentativa de solução pode ser o retorno a meios ultrapassados como a tributação das acções em Imposto Sucessório por avença ou a tributação dos suprimentos em Imposto do Selo.

Ou em alternativa constituir um estímulo positivo para a reestruturação fiscal que os tempos actuais exigem.

AS PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO DO SISTEMA PORTUGUÊS

Quando se comparam as perspectivas de evolução do sistema português com os problemas da fiscalidade na União Europeia o mais chocante é contraste entre o tipo de problemas que ainda temos por resolver e os que se colocam a nível do espaço europeu.

Já vimos que a evolução aí verificada privou o Estado português de alguns dos seus instrumentos fundamentais e que essa evolução vai certamente prosseguir.

Aumentando os esforços de adaptação sempre que a perspectiva da eficiência se sobreponha à perspectiva da equidade entre países.

As consequências mais prováveis é que as principais mazelas do sistema fiscal português ficarão expostas a uma luz crua.

Em primeiro lugar porque a volatilidade das empresas e as actividades comerciais sem forma definida vão aumentar de importância.

Ora o legislador português sempre se preocupou muito com certos fenómenos tradicionais como estabelecimento estável que a lei interna define de forma extremamente abrangente.

Mas para o futuro terá de preocupar-se principalmente com formas desmaterializadas de actividade empresarial em que o problema será menos qualificação de determinadas realidades e mais de detecção de certas operações.

Em segundo lugar quanto à actividade de empresas multinacionais a pressão no sentido da criação de um espaço europeu único vai levar a sucessivas interrogações do princípio da fonte.

Entre as propostas contidas no relatório Ruding temos a eliminação das retenções na fonte recebidas pelo país da fonte sobre os dividendos distribuídos pela sociedade de um Estado membro a um residente de um Estado membro, com o aumento do campo de aplicação da directiva das sociedades mães e filhas e uma redução dos níveis de participação exigíveis para a aplicação desta directiva.

Tal como se propõe o fim das retenções do país da fonte nos pagamentos de juros e de royalties¹⁴: em suma é todo o laborioso mecanismo de tributação de não-residentes por meio de retenções da fonte do art. 69º do CIRC.

É certo que o balanço de aplicação das recomendações do relatório Ruding é, por enquanto totalmente negativo. Mas essa situação poderá alterar-se a qualquer momento.

A harmonização fiscal mais intensa pode sempre contar com um forte argumento de racionalidade e eficiência económica contra a tributação real feita no país da fonte sobre um determinado fluxo financeiro. E a tributação num único ponto das multinacionais europeias levará a complexos problemas de partilha de receitas uma vez que as suas sedes, tal como os centros de investigação tenderão a situar-se nos países do centro e não nos países da periferia.

Se são estes os problemas onde poderão residir as soluções?

Em primeiro lugar Portugal não pode continuar a não tributar eficazmente certos alvos fáceis como por exemplo os prédios. É um problema antigo da fiscalidade portuguesa mas que com a erosão da base fiscal se torna ainda mais premente.

Em segundo lugar Portugal tem de abandonar a política suicida de resistir à troca de informações entre administrações.

Não há qualquer outra hipótese de tributar num espaço aberto sem o recurso sistemático a esses meios de controlo: e a mudança de política tem que ser acompanhada pela criação de estruturas.

E em terceiro lugar ao mesmo tempo que pode ser prejudicado pela perda de receitas Portugal pode beneficiar - deveria beneficiar - pela incorporação de meios mais eficientes de controlo fiscal ligados à participação nos meios globais de controlo.

Em quarto lugar só a avaliação dos reais interesses portugueses pode conduzir a uma posição exacta sobre a introdução de novos objectos tributários como o imposto sobre o CO2. Até agora a posição portuguesa tem sido de rejeição mas está por demonstrar que essa rejeição corresponde aos reais interesses do país.

Em síntese, a posição portuguesa tem de partir de uma avaliação mais rigorosa dos seus interesses e não pode ser uma posição essencialmente defensiva.

Sob pena de conseguir apenas atrasar ou reduzir o alcance das políticas fiscais comunitárias.

Ao definir a política externa britânica no século passado Palmerston dizia que a Grã-Bretanha não tinha aliados permanentes: tinha sim, interesses permanentes.

Na política tributária externa não há, sequer, interesses permanentes: e sem definir quais são hoje os mais relevantes - para que de aqui se extraiam princípios - a política tributária externa de Portugal não pode ser suficientemente pragmática para que possa ser coerente.

¹⁴ *Rapport du...* 1992, 216-219.