

Dupla tributação internacional e investimentos

EDUARDO LOPES RODRIGUES (*)

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Foi o capitalismo que, revigorando o princípio da nacionalidade, fez eclodir o problema da dupla tributação na esfera internacional. (1) A acumulação de capital e a abertura de vastos mercados na América e na Ásia determinaram o aparecimento da indústria em larga escala, cujo processo de produção passou a sofrer a decisiva influência do capital. A exploração das numerosas invenções, irradiando o progresso e desenvolvendo o comércio internacional, tornou o capitalista, como diz ADAM SMITH, "um homem do mundo, que não conhece fronteiras". Evoluiu, assim, o conceito de capital que, de sua significação meramente nacional, passou a ter relevante importância internacional, fato êsse que teria, naturalmente, de provocar consideráveis repercussões de caráter fiscal.

É que a irrefreável expansão das atividades do Estado, ora para atender a imperiosas necessidades coletivas, ora para custear serviços que não apresentam o mesmo grau de essencialidade, culminou na espantosa elevação do nível dos impostos diretos. Essa voracidade fiscal, fundada em estranha concepção do exercício da competência tributária, conduz a exageros e gera, como de fato gerou, a tributação internacional dupla, pois, como repete WALKER, (2) tributar "tôda a renda, qualquer que seja a fonte de onde dimana, mesmo que já tenha sido

(*) Professor da *Faculdade Nacional de Ciências Econômicas*, da UNIVERSIDADE DO BRASIL.

(1) Neste trabalho será apreciada a questão da dupla tributação internacional apenas do ponto de vista dos investimentos para fins industriais.

taxada nessa fonte, pode ser medida prática, mas é *prima facie* injusta”.

Na verdade, torna-se impossível ao contribuinte, quer se trate de pessoa física ou jurídica, suportar simultaneamente o pesado fardo da tributação em dois países, em relação à mesma renda.

Em regra, os capitais que sobejam em países altamente industrializados, por não conseguirem ali remuneração satisfatória, procuram naturalmente regiões menos desenvolvidas onde possam obter maiores vantagens. O capital, portanto, afluente de um país cujas taxas de juros são baixas para outro em que prevalecem taxas de juros altas.

A aplicação de capitais estrangeiros, além da garantia do seu retorno e da remessa dos respectivos juros, requer condições de segurança contra medidas imprevistas, restrições ou discriminações. A tributação excessiva constitui, sem dúvida, um dos mais sérios obstáculos à inversão internacional de capitais, pois destrói, em grande parte, as vantagens marginais oferecidas pelos países novos e pouco desenvolvidos, onde a deficiência de equipamentos físicos possibilita investimentos cujos resultados são usualmente elevados.

É que o poder de tributar, quando exercido concorrentemente pelo país exportador e pelo país importador de capitais, redundando em dupla taxação que dificulta enormemente os investimentos internacionais, prejudicando tanto os que carecem de capitais quanto os que precisam de investir, em outra parte, os fundos que não podem utilizar tão lucrativamente no seu próprio país.

ESTUDOS PARA EVITAR A DUPLA TRIBUTAÇÃO (3)

Por essa razão, a antiga Liga das Nações resolveu pedir, em 1921, a colaboração de quatro eminentes economistas, (4)

(2) FRANCIS WALKER, *Double Taxation in the United States*, New York, 1895, p. 15.

(3) Anteriormente à iniciativa da Liga das Nações houve inúmeras tentativas para evitar os males da dupla tributação, conforme se vê especialmente do erudito trabalho de SELIGMAN: *Double Taxation and the International Fiscal Cooperation*, New York 1928.

(4) Professores BRUINS (*Universidade de Rotterdam*), EINAUDI (*Universidade de Turim*), SELIGMAN (*Universidade de Columbia*) e JOSIAH STAMP (*Universidade de Londres*).

aos quais deu a incumbência de preparar um relatório sobre o assunto. Em face das indicações que, em março de 1922, lhes fizera um comité fiscal da referida Liga, os aludidos especialistas após trocarem pontos de vista por correspondência, se reuniram em Genebra, no mês de março de 1923, apresentando, então, o conhecido relatório sobre dupla tributação internacional.

Em 1922, porém, já havia sido nomeada uma Comissão de peritos de sete países, com a incumbência de estudar o assunto e sugerir os meios para uma distribuição mais equitativa dos impostos, de forma a evitar os inconvenientes da dupla tributação e combater a evasão fiscal.

Após reuniões realizadas durante os anos de 1923 a 1925, êsses peritos apresentaram o respectivo relatório à Liga das Nações, no qual recomendam certas bases para a elaboração de acordos-tipos por outra Comissão com maior número de membros. Esta, que se reuniu durante os anos de 1926 e 1927, ofereceu, em abril dêsse último ano, os modelos de convenções bilaterais destinadas a evitar a dupla tributação, sendo o respectivo relatório enviado, em 1927, a todos os países, membros ou não da Liga das Nações, com o pedido de que manifestassem sua opinião sobre as questões nêle tratadas. Convocada uma reunião geral dos peritos governamentais, foi o relatório amplamente discutido em fins de 1928, tendo sido aprovada, por unanimidade, a seguinte resolução :

“A Conferência, à qual compareceram representantes de vinte e sete países, fez sentir, no que diz respeito aos seus princípios centrais, que a redação dos modelos de convenções preparados pelos especialistas constitui uma base útil de discussão, para a redação dos textos de modelo, cujo objetivo será evitar a dupla taxação e a evasão tributária”.

Ficou entendido, entretanto, que, em vista da diversidade dos sistemas fiscais, das diferenças quanto aos interesses econômicos de cada país e das divergentes concepções, tanto em relação à teoria quanto à prática, não seria possível chegar a um acôrdo unânime em relação a todas as questões vinculadas à dupla tributação internacional.

De qualquer forma, os modelos preparados pelos peritos passaram a constituir base para o estudo e solução do problema em causa.

As reuniões dos peritos governamentais, com o fim de aperfeiçoar cada vez mais os modelos de convenção, continuaram a ser realizadas periódicamente. Nos últimos vinte anos também foram concluídos numerosos tratados para evitar a dupla tributação internacional, os quais, embora tomando por base os modelos de 1928, apresentam várias modificações substanciais, notadamente no que se refere à renda das atividades comerciais e industriais. E, reforçando essa tendência, os peritos reunidos na Conferência Tributária Regional que, sob os auspícios do aludido Comitê Fiscal, foi realizada na Cidade do México, em julho de 1943, assim redigiram o artigo IV do modelo de convênio ali recomendado: "As rendas de toda exploração industrial, comercial ou agrícola, e de qualquer atividade lucrativa, serão gravadas unicamente no Estado em que se desenvolvam tais explorações ou atividades". Esse dispositivo diz respeito apenas à renda ainda em poder das empresas, não abrangendo, portanto, os dividendos e lucros distribuídos.

Na reunião havida na Cidade de Londres, em março de 1946, o Comitê Fiscal, entretanto, modificou a redação daquele dispositivo pela forma seguinte:

"As rendas de toda exploração industrial, comercial ou agrícola, e de qualquer atividade lucrativa, serão gravadas no Estado em que o contribuinte tenha um estabelecimento permanente".⁽⁵⁾

No que se refere à inversão de capitais estrangeiros em países de pouco desenvolvimento industrial, outro dispositivo apresenta, contudo, divergência fundamental e que muito interessa aos países do tipo do Brasil. Refiro-me ao artigo IX dos modelos de Convênio recomendados nas reuniões do México e de Londres, respectivamente em 1943 e 1946, que estão assim redigidos:

(5) Fiscal Committee-League of Nations — *Report on the Work of the Tenth Session of the Committee*, Geneve, 1946.

México

“A renda de capitais mobiliários será tributada unicamente no Estado contratante em que ditos capitais tenham sido investidos”.

Londres

“1. Os dividendos e outras rendas de ações de companhias e partes de lucros distribuídos a sócios de sociedades de responsabilidade limitada serão tributados unicamente no Estado contratante em que ditas companhias ou sociedades de responsabilidade limitada tenham seu domicílio fiscal”.

Sobre esse ponto, vale a pena transcrever a opinião que expressou o Comitê Fiscal citado :

“Virtualmente, os únicos artigos em que há divergência efetiva entre os pontos de vista da reunião do México em 1943 e da de Londres em 1946 são os que se referem à tributação de juros, dividendos, *royalties*, anuidades e pensões. A Comissão está convencida de que os dispositivos contidos nas convenções-tipos de 1943 podem parecer mais atrativos a alguns Estados — na América Latina, por exemplo — do que os que foram aceitos durante a presente reunião. Os dois textos são, porisso, indicados nas páginas confrontantes do Anexo A. As convenções-tipos, conforme se apresentam agora, podem oferecer orientação aos negociadores de tratados sobre tributação. A Comissão pensa que o trabalho feito, tanto no México quanto em Londres, poderia ser revisto e melhorado por um grupo equilibrado de administradores tributários e de peritos, quer de países importadores, quer dos países exportadores de capital, bem como economicamente mais ou menos adiantados, tão cedo as Nações Unidas retomem o trabalho da Liga das Nações sobre os problemas tributários internacionais”.

O resumo histórico que acaba de ser feito deixa bem claro que, apesar da natural reação dos países importadores de capital e das divergências dos peritos que subscreveram o relatório de 1925, insistem certos grupos em manter os mesmos princípios que, em matéria de tributação internacional, sustentaram os quatro economistas no célebre relatório de 1923, especialmente em relação a lucros e dividendos.

É indispensável, por conseguinte, examinar as idéias fundamentais daquele documento, para que se possa aquilatar da

sua legitimidade ou recusá-las, por inaceitáveis, se não ponderarem às realidades, nem se enquadrarem no espírito de cooperação internacional, que caracteriza, presentemente, as relações dos povos cultos.

CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA DUPLA TRIBUTAÇÃO

Tratando das consequências econômicas da dupla tributação, no domínio internacional, reconhecem os autores do citado relatório que, no caso de um impôsto novo ou de aumento de impôsto já existente, haverá diminuição da renda esperada, ocorrendo, por conseguinte, o fenômeno da amortização ou capitalização, isto é, a redução efetiva do capital invertido. Desejando o inversor transferir êsse capital, terá que fazê-lo pelo seu valor no mercado mundial, com a redução, já se vê, causada por aquele ônus tributário, que fez baixar o respectivo rendimento real.

Se se tratasse de impôsto antigo, o capitalista estrangeiro, ao fazer a inversão, estaria em condições de recusar êsse encargo tributário, sujeitando-se apenas ao do país de sua própria residência. Não podendo lograr aquela isenção, o capitalista poderá fazer a inversão em outra parte. Fica, assim, o país que nega a isenção, embora precisando de investimentos estrangeiros, em situação desfavorável quanto à obtenção de capital alienígena, contribuindo isso para que sejam elevadas, internamente, as taxas de juros, o que retarda o progresso econômico e impõe ao consumidor nacional um custo de vida mais alto.

FUNDAMENTO DA TRIBUTAÇÃO EXTRA-TERRITORIAL

Relativamente à competência internacional em matéria tributária, os quatro economistas rejeitam, *a priori*, a teoria da *troca*, aceitando a das *faculdades* ou *capacidade contributiva*, por ser a que tende a prevalecer, notadamente em relação aos impostos pessoais e progressivos.

A propósito da personalidade do impôsto, e depois de aludirem à antiga doutrina da nacionalidade ou subordinação política que, no seu entender, não mais constitui um critério satis-

fatório para determinar as obrigações fiscais, consideram uma necessidade substituí-la pela "teoria moderna do interesse econômico", que deve servir de base para a distribuição, entre as autoridades concorrentes, da totalidade do imposto devido pelo contribuinte.

Como esclarece LAMOUCHE, ⁽⁶⁾ tal subordinação ou interesse comporta quatro elementos principais :

- 1) o lugar de origem da riqueza, que corresponde ao estágio da produção da mesma;
- 2) o lugar onde se acha situada materialmente a riqueza, que corresponde à posse;
- 3) o lugar em que é possível fazer valer os direitos em relação à riqueza, que corresponde ao mesmo estágio, mas não se confunde necessariamente com o precedente;
- 4) o domicílio do beneficiário, que é o lugar onde a riqueza pode ser consumida ou destinada a outro uso.

É indubitável que êsses elementos se resumem, afinal, em dois : o *lugar de origem* e o *domicílio* do beneficiário da renda.

A expressão "origem" abrange o conjunto de condições econômicas que tornam possível a produção ou a aquisição da riqueza.

O conceito de *domicílio* é o de residência permanente ou habitual, mas os autores são de opinião que, em face das diversas acepções dêsse termo, deve o mesmo ser definido antes da conclusão de um acôrdo internacional sôbre dupla tributação.

APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS

Ressaltam os autores que os dois elementos mais importantes do *interesse econômico* (*economic allegiance*) são a produção (origem) e o consumo (residência). A prática dos impostos cedulares estabelece a preferência dos legisladores pela *origem*, mas, admitindo que o moderno imposto sôbre a renda não mais se compadece com as distinções em categorias de impostos pessoais e impostos reais, acham os signatários do rela-

(6) MAX LAMOUCHE — *Essai sur la Territorialité de l'Impôt*, Alger, 1927.

tório que os remédios a serem adotados contra a dupla tributação podem reduzir-se aos quatro seguintes :

1. Cada Estado permitirá que, do montante do imposto devido pelos seus residentes, seja deduzido o imposto pago no estrangeiro sobre as rendas ali obtidas.
2. Isenção dos rendimentos produzidos no país e que se destinam ao estrangeiro.
3. Atribuição, mediante acôrdo, de uma parte do imposto a cada Estado, em proporção com a competência tributária que lhe fôr atribuída.
4. Classificação e atribuição das bases de tributação, de modo que as rendas de certas categorias sejam taxadas segundo o princípio da *origem* e as outras de conformidade com o princípio do *domicílio*.

Em face da difícil conceituação de renda, receiam os quatro economistas seja praticamente impossível alcançar uma exata divisão quantitativa das bases de tributação entre os diversos países interessados. Depois de certas considerações, propõem a adoção do segundo método (isenção, no país em que são produzidas, das rendas destinadas ao estrangeiro), o qual, dizem, tem o mérito de repousar sobre uma base econômica sólida, uma vez que os países que solicitam os capitais são levados a isentá-los e ainda porque essa é a prática que está vigorando presentemente.

O OUTRO LADO DO PROBLEMA

Bem dizia BASTIAT que, em economia, a dificuldade reside em se distinguir entre “o que se vê e o que se não vê”.

Segundo-se o raciocínio dos economistas que redigiram o relatório solicitado pela Liga das Nações, na parte em que tratam das consequências econômicas da dupla tributação, temos de concluir forçosamente que, não obstante serem procedentes as suas considerações, só lhes foi dado ver uma face do

problema, ou seja o efeito dos impostos cobrados pelos países importadores de capitais.

Mas é evidente que foram desprezados relevantes aspectos das consequências da dupla tributação, especialmente da que decorre da cobrança de impostos quase confiscatórios nos países exportadores de capitais. De fato, o fenômeno da capitalização ou amortização a que aludem os economistas assume importância muito maior se considerarmos, por exemplo, que a excessiva tributação no país do domicílio do beneficiário da renda, comparada com a moderada taxaço no país onde a renda é produzida, importa, não só em destruir tôda vantagem marginal oferecida pelo investimento no estrangeiro, mas também em reduzir-lhe o valor no mercado mundial, exatamente por causa da capitalização ou amortização operada pelo impôsto elevadíssimo, que é cobrado no país exportador do capital.

Por outro lado, se a fuga dos capitais é, realmente, um mal para o país que dêles precisa, não é, contudo, menos verdadeiro que os países que os exportam também *precisam* aplicá-los no exterior, para evitar que permaneçam estéreis, uma vez que os capitais disponíveis num determinado mercado interno não podem encontrar aplicação compensatória dentro do próprio país em que reside o capitalista.

Esqueceram-se, entretanto, os economistas de salientar que os investimentos feitos no exterior asseguram vantagens econômicas adicionais aos países exportadores de capital, pois, em regra, os empréstimos correspondem a exportações de bens de produção, o que representa uma conquista de mercados. Essa vantagem apreciável, no tocante ao balanço comercial, é ainda acrescida do auxílio considerável que o fluxo de juros e amortizações, durante um período longo, representa para a balança de pagamentos de tais países.

Na atualidade, outras razões de maior significação justificam, porém, uma atitude mais consentânea e mais adequada à consecução dos objetivos que, por atos solenes e mediante a conjugação de esforços, procuram atingir os Estados em benefício da ordem econômica e social.

Vivemos, presentemente, num mundo de crescente interdependência econômica, em que quase todos os países se obrigam a cooperar o mais possível para a expansão equilibrada da economia mundial, evitando, assim, a eclosão de novas crises econômicas. Aí estão os exemplos do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e da Carta de Havana. Não é concebível, por conseguinte, que, em face dessas e de outras obrigações, assumidas solenemente em pactos que imprimem novos rumos às relações internacionais, ainda pretenda qualquer dos seus signatários explorar o "soberano poder de tributar" de maneira incompatível com aqueles compromissos e que, indubitavelmente, implique na prática de verdadeiro ato de *hostilidade econômica*.

De fato, não se pode compreender que países ainda pouco industrializados cumpram estritamente certos acordos, perdendo sua liberdade de ação e ficando sujeitos a uma disciplina rígida, como, por exemplo, a da Carta de Havana e a do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, quando outros altamente industrializados e que possuem consideráveis reservas de capital, impeçam, por meio de tributação, que a parte disponível desses capitais aflua para os primeiros, realizando a sua finalidade lucrativa e exercendo, ao mesmo tempo, a função socio-política tão preconizada nas últimas manifestações de cooperação internacional.

Seria, na verdade, admitir o princípio absurdo de que as nações mais fracas devam conceder tôdas as facilidades para que se realize, livremente, a competição internacional, enquanto nenhuma contrapartida de facilidades devam esperar dos países mais fortes economicamente !

Em tal hipótese, que significação teriam, por exemplo, os compromissos de cooperação econômica consubstanciados no artigo 12 da Carta de Havana ?

É preciso ter-se bem presente que o exercício do poder de tributar se faz por iniciativa de caráter eminente público, trazendo, por consequência, a vontade direta dos responsáveis pela direção do Estado. Sendo assim, não há dúvida de que a

exigência de imposto de renda, em níveis que absorvem praticamente o rendimento remunerador do capital aplicado no estrangeiro, importa, em última análise, em impedir sejam realizados os investimentos respectivos.

Em nenhum caso se aplicam com mais propriedade as conhecidas palavras de MARSHALL, de que o “poder de tributar envolve o poder de destruir; e que o poder de destruir pode frustrar e tornar inútil o poder de criar”.

O princípio do *interêsse econômico* (*economic allegiance*), que serve de fundamento à tributação de rendimentos produzidos em outro país, não repousa em qualquer critério científico ou lógico. E nunca se deve perder de vista que a base do imposto é, por necessidade lógica, material, pois implica na existência de um conjunto de elementos econômicos que faltam completamente ao único fundamento em que, no caso, se estriba o suposto interêsse econômico, isto é, a residência do beneficiário de rendimentos produzidos alhures.

Só pelo desvirtuamento do “soberano poder de tributar” se pode chegar à prática de tão inconsistente princípio. Como já fez sentir, porém, a Comissão Tributária do Estado de New York, em seu relatório de 1872, citado por WALKER, (7) “a prática de tributar os bens situados fora do território e jurisdição de um Estado, meramente porque o possuidor é um cidadão ou residente desse Estado, se funda, por assemelhação, no mesmo princípio que constitui a base da “brigandage”, isto é, em que o controle da vítima confere o direito de ser exigida uma percentagem do valor de todos os seus bens, sejam quais forem e onde quer que estejam situados”.

ÚNICA RAZÃO DO PROBLEMA

O que torna, portanto, difícil e complexa a solução das dificuldades apontadas, é o fato de que alguns Estados, no exercício do seu poder de tributar e invocando o princípio da subordinação ou interêsse econômico, não se limitam a taxar os rendimentos produzidos, parcial ou totalmente, em seu próprio ter-

(7) FRANCIS WALKER, *Double Taxation in the United States*, New York, 1895, p. 20.

ritório. Ao contrário sujeitam ao impôsto de renda a totalidade dos rendimentos de seus súditos ou residentes, quer proveham tais rendimentos de fontes situadas fora ou dentro do país.

Os residentes nos Estados Unidos, por exemplo, estão ali sujeitos ao impôsto sôbre tôda sua renda, inclusive a de fontes situadas fora do respectivo território, se alguma houver, pela mesma forma e nas mesmas condições em que se encontram os cidadãos norte-americanos, exceto quanto ao crédito relativo ao impôsto pago no estrangeiro que, no caso de um alienígena, depende de reciprocidade.

Essa prática importa na violação da regra da tributação dos dividendos exclusivamente em um país, conforme estabelece o artigo IX do Modelo de Convênio sugerido, em 1943, pelos peritos reunidos no México. Tal violação, porém, é consagrada, paradoxalmente, pelo artigo XIII do mesmo convênio-tipo, que estabelece o seguinte :

O Estado em que o contribuinte tiver seu domicílio fiscal *poderá reter* o direito de taxar tôda renda, quer provenha do seu território ou do de outro Estado contratante, devendo deduzir, porém, do respectivo impôsto sôbre essa renda total, a menor quantia das duas seguintes :

- a) o impôsto arrecadado pelo último Estado contratante sôbre a renda que fôr taxada em seu território, de acôrdo com os artigos precedentes;
- b) a quantia que guarde com o impôsto pagável no Estado do domicílio fiscal a mesma relação que a renda tributável, no outro Estado, tenha com o total da renda tributável do contribuinte.

A utilidade daquele crédito é muito duvidosa, pois, como reconhece o próprio Comitê Fiscal, "o limite da dedução produzirá efeito no país do domicílio fiscal, sômente quando a tabela tributária no outro país fôr tão alta que a percentagem efetiva do impôsto, em relação à parte da renda taxada no seu territó-

rio, exceder a percentagem do impôsto que, no país do domicílio fiscal, corresponda à renda total do contribuinte". (8)

Essas considerações, como já foi esclarecido, dizem respeito apenas aos aspectos da dupla tributação internacional mais intimamente ligados à aplicação de capital estrangeiro em empreendimentos industriais. Sua finalidade é fornecer um mínimo de esclarecimentos àqueles que, tendo de apreciar esse problema de indiscutível importância para a orientação da política de investimentos estrangeiros em nosso país, não tiveram ainda oportunidade de examinar os trabalhos que, a respeito, foram realizados pela antiga Liga das Nações.

Para um estudo mais amplo das complexas questões decorrentes da dupla tributação internacional será indispensável, porém, recorrer aos trabalhos publicados por aquela Liga, bem como aos excelentes estudos feitos por MITCHELL B. CARROLL e PAUL DEPERON. (9)

POSSIBILIDADE DE UM CONVÊNIO COM OS ESTADOS UNIDOS

Ressaltadas, como foram, as circunstâncias que dão causa à dupla tributação, cujos efeitos danosos sobre os investimentos internacionais ninguém poderá contestar, parece que não pode haver dúvida quanto às vantagens de, mediante acôrdo, procurarmos eliminar uma das dificuldades que entorpecem a cooperação econômica entre os Estados Unidos e o Brasil.

Dois países que apresentam tão elevado grau de complementação econômica, e cujas relações políticas oferecem ao mundo exemplo de mútua compreensão e de colaboração, precisam e devem, na verdade, encontrar um denominador comum para a conciliação dos seus interesses. A consecução desse objetivo comum exige, porém, a cooperação efetiva por parte dos

(8) LONDON AND MEXICO MODEL TAX CONVENTIONS, *Commentary and Texts*, League of Nations, Geneva, 1946, p. 29.

(9) MITCHELL B. CARROLL, *La Prévention de la Double Imposition Internationale et de l'Évasion Fiscale*, Vingt ans de progrès sous les auspices de la Société des Nations, Genève, 1939; PAUL DEPERON, *International Double Taxation*, The Committee on International Economic Policy, New York, 1945.

Estados Unidos, cujo Governo, ainda que indiretamente, poderá orientar a política de investimentos no Brasil, de modo a favorecer nossa industrialização. Para que isso seja possível, impõe-se compreensão mais equânime e adequada das circunstâncias que prevalecem na América Latina.

A celebração de um acôrdo para evitar a dupla tributação dos rendimentos dos capitais aplicados no Brasil, por indivíduos ou emprêsas americanas, será um dos processos mais eficientes de pôr em prática a cooperação desejada. Mas, para que êsse acôrdo seja possível e dê resultados, é imprescindível que, na sua elaboração, sejam modificadas certas idéias a respeito do *exercício do poder tributário*, as quais não se coadunam com a finalidade do mesmo.

Deve ficar bem claro, entretanto, que se, em virtude de um acôrdo com o Brasil, os Estados Unidos deixarem de exercer o *poder soberano* de tributar rendas produzidas fora do seu território, tal renúncia, por motivos que sobrelevam as razões de ordem puramente fiscal, não importará, de fato, em prejuízo. Em primeiro lugar, o beneficiário direto dêsse tratamento fiscal será o cidadão ou a emprêsa norte-americana que houver feito o investimento no Brasil.

Em segundo lugar, dificilmente um país de economia incipiente, sem possibilidade de exportar capitais, poderá reconhecer, em acôrdo sôbre dupla tributação internacional, que rendimentos produzidos em seu território sejam taxados exclusivamente no país do *domicílio fiscal* do beneficiário da renda, apenas com fundamento na "economic allegiance".

Interessa ao Brasil que os rendimentos do capital norte-americano, que venha a ser investido em indústrias novas ou nas já existentes, gozem de tratamento tributário compatível com tais aplicações. A simples concessão de um crédito, por parte dos Estados Unidos, equivalente ao impôsto que, sôbre êsses rendimentos, seja pago no Brasil, não chega a beneficiar o inversor, envolvendo, apenas, o reconhecimento da legitimidade de tributarmos a renda, de fato, produzida aqui. Mas, na verdade, a taxação nos Estados Unidos, nas mesmas condições em que são tributados idênticos rendimentos alí produzidos, im-

porta, sem dúvida, na equiparação, para fins de aplicação do impôsto, de rendimentos que são obtidos em circunstâncias completamente diferentes.

É evidente que, em virtude dos altos níveis da tributação progressiva nos Estados Unidos, são anuladas praticamente todas as vantagens comparativas que a aplicação de capitais num país novo e pouco desenvolvido, como o Brasil, possa oferecer. Não devemos esquecer que as pessoas que fazem inversões no estrangeiro são, em regra, detentoras de rendas elevadas, sujeitas, porisso mesmo, às mais altas taxas na escala do impôsto progressivo.

Para que isso não aconteça, é preciso que os rendimentos produzidos no estrangeiro fiquem isentos do impôsto progressivo no domicílio fiscal do inversor.

Outro ponto da máxima importância, que deve ficar devidamente esclarecido em um acôrdo sôbre dupla tributação, é a garantia de que, no futuro, não venham os Estados Unidos, caso passem novamente a tributar os lucros não distribuídos, a invalidar a sábia isenção prevista no artigo 97 do nosso regulamento do impôsto de renda, relativamente aos lucros das filiais de emprêsas estrangeiras quando usados, no Brasil, na ampliação do seu parque industrial.

A isenção do impôsto norte-americano sôbre os rendimentos do capital a ser investido no Brasil não envolve sacrifício para a economia americana, pois importando o onus fiscal, quando considerado internamente, em mera transferência de poder aquisitivo do contribuinte para o Estado, é óbvio que, em última análise, a renda nacional dos Estados Unidos permanece a mesma, quer seja ou não cobrado o impôsto. Em relação ao Brasil, entretanto, a cobrança do impôsto em causa, por parte dos Estados Unidos, afeta consideravelmente a nossa economia, pois impede a realização de investimentos que, na ausência de tal imposição, seriam, naturalmente, realizados em nosso país.

Diante do exposto, parece que há ampla margem para um acôrdo justo e proveitoso para ambos os países, em matéria de dupla tributação internacional, desde que haja larga compreensão em tórno dos legítimos interesses de cada um e das vanta-

gens comuns que ambos poderão lograr da aplicação efetiva dos princípios que inspiraram as conferências econômicas do pós-guerra.

SUMMARY

INTERNATIONAL DOUBLE TAXATION AND INVESTMENT

Introductory remarks

In view of the high level of taxation during the last thirty years, international double taxation has become a vitally important factor in regard to the import and export of capital.

In fact, it is impossible for the taxpayer — individuals as well as corporations — to bear simultaneously the heavy burden of taxation by two countries, in regard to the same income.

Excessive taxation constitutes one of the greatest obstacles to international capital investment, because it destroys to a great extent the marginal profits offered by new and underdeveloped countries, where the lack of physical equipment makes it possible to invest capital which usually yields a high profit.

In fact, the sovereign power of taxation, exercised simultaneously by the country exporting the capital and the one which imports it, results in double taxation, which is harmful to both.

There can be no doubt that this kind of double taxation rends international investments enormously difficult, and causes losses not only to the countries which need foreign capital, but also to those investors who need to place elsewhere the money they cannot use so profitably in their own countries.

For this reason, the former League of Nations decided, in 1921, to request the collaboration of four eminent economists,⁽¹⁾ who, in 1923, presented their well-known report on double taxation.

During the last twenty years, other experts have dealt with the same matter and suggested certain resolutions which might

(1) Professors BRUINGS (University of Rotterdam), EINAUD (University of Turin), SELIGMAN (Columbia University), and JOSIAH STAMP (University of London).

serve as basis for the elaboration of model conventions. Many treaties have also been signed to avoid international double taxation, which, though based on the 1928 models, show various substantial changes, notably with regard to earnings from commercial and industrial activities.

This tendency was, moreover, supported by the majority of the experts who met at the Regional Tax Conference held in Mexico City in July 1943, under the auspices of the above-mentioned Fiscal Committee. In the words of art. IV of the model convention drafted in Mexico :

“income from any industrial, commercial or agricultural business and from any gainful activity, shall be taxable only in the State where the business or activity is carried out.”

At a meeting held in London, in March 1946, the Fiscal Committee preferred, however, to formulate the said article IV as follows :

“Income derived from any industrial, commercial or agricultural enterprise and from any other gainful occupation shall be taxable in the State where the taxpayer has a permanente establishment.”

With regard to the investment of foreign capital in industrially underdeveloped countries, another provision shows a fundamental divergence which vividly interests countries like Brazil. I refer to article IX of the model conventions recommended at the meetings in Mexico and London in 1934 and 1946, which are formulated, respectively, as follows :

MEXICO

“Income from movable capital shall be taxable only in the contracting State where such capital is invested.”

LONDON

"1. Dividends and other income from shares in a company and shares of profits accruing to limited liability partners in a limited liability partnership shall be taxable only in the contracting State where the company or limited liability partnership has its fiscal domicile."

Economic consequences of double taxation

In dealing with the economic consequence of the double taxation in the international sphere, the authors of the above-mentioned report admit that, in the case of a new tax or the increase of an already existing tax, the profit to be expected will be reduced, which will consequently produce the phenomenon of amortization or capitalization, i. e., the actual reduction of the capital invested. If the investor wants to transfer this capital, he will have to do so at its value on the world market, taking into account, as is obvious, the reduction caused by the tax imposed, which decreased the real income to be derived from such capital.

In the case of an old tax, the foreign capitalist would, upon making the investment, be in a position to refuse to accept this burden, by submitting only to the taxes imposed by his own country. If he were unable to obtain this exemption, the capitalist would be free to invest his money elsewhere. Thus the country which refuses to grant such exemption, though needing foreign investments, would be in an unfavourable position as regards the importation of foreign capital; this helps to increase the internal interest rates and slows down economic progress, imposing upon the national consumer a higher cost of living.

Basis of extra-territorial taxation

In regard to international allocation of the tax power, the four economists reject, a priori, the theory of "exchange", favouring instead that of "ability to pay", because the latter is becoming prevalent, notably as regards personal and progressive taxes.

With respect to the personal nature of the tax, and after referring to the old doctrine of nationality or political allegiance, which, in their opinion, is no longer a satisfactory criterion to determine fiscal obligations, they consider it necessary to substitute this doctrine by the "modern doctrine of economic allegiance", which should serve as a basis for distribution of the totality of the taxes payable by the taxpayer among the contending authorities.

This economic allegiance may be reduced to two elements : the place of origin and the domicile of the beneficiary of the income.

Application of principles

The authors emphasize that the two most important elements of economic allegiance are the production (origin) and the consumption (domicile). The practice of cedular taxes establishes the preference of legislators for the element of origin, but, admitting that modern income tax no longer takes into account the division into categories of personal taxes and real taxes, the authors think that the remedies to be adopted against double taxation may be summed up as follows :

- 1. Each State shall permit that, from the amount of taxes payable by its residents, the taxes paid abroad on income derived thence shall be deducted.*
- 2. Exemption from taxes of income produced within the country which is going abroad.*
- 3. Allocation, by means of convention, of a portion of the tax to each State, proportionately to the power of taxation conceded to each.*
- 4. Classification and assignment of sources of taxation, in such a manner that the income of certain categories shall be taxed according to the principle of origin, and the others according to the principle of domicile.*

After certain considerations, the authors propose the adoption of the second method (exemption, in the country of production, of the income going abroad), which, they say, has the ad-

vantage of resting on solid economic foundations, since the countries which want capital are brought to exempt such capital, and also because such method, in fact, conforms with the actual practice of countries that require capital today.

The other side of the problem

If we follow the reasoning of the economists who drew up the report requested by the League of Nations, especially that part which deals with the economic consequences of double taxation, we must needs conclude that, although their observations are sound, nevertheless they only saw one side of the problem, viz. the effect of the taxes levied by the countries which import capital.

In fact, the phenomenon of capitalization or amortization to which the economists refer, takes on a much greater importance if we consider, for instance, that excessive taxation in the country of domicile of the beneficiary of the income, as compared with the moderate taxation in the country where the income is produced, not only destroys any marginal advantages which may be gained from investments abroad, but also reduces the value of such investments on the world market, and this precisely because of the capitalization or amortization caused by the very high tax which is levied by the capital-exporting country.

The economists forgot, moreover, to stress the fact that investments made abroad assure the capital-exporting countries of additional economic advantages, since usually the loans correspond to exports of capital goods which, in turn, represent the conquest of markets. This substantial advantage, from the point of view of trade balance, is even more increased by the fact that the flow of interest and amortizations during a long time, considerably favors the balance of payments of such countries.

The world in which we now live is one of increasing economic interdependence, in which almost all countries bind themselves to cooperate to the fullest possible extent toward the balanced expansion of the world's economy, thus avoiding the surge of new economic crises. There are the examples of the Inter-

national Monetary Fund, the International Bank for Reconstruction and Development, and the Havana Charter. It is inconceivable, therefore, that, in view of such solemn undertakings, which give a new turn to international relations, any one of the nations which signed these treaties should still want to make use of the "sovereign power of taxation" in a manner incompatible with such pledges, and which undoubtedly represents, in practice, a veritable act of economic hostility.

It is indeed difficult to understand that countries which are still underdeveloped should strictly comply with certain agreements, relinquishing their liberty of action and subordinating themselves to a rigid discipline such as, for example, that of the Havana Charter, and the General Agreement on Tariffs and Trade, while others, which are highly industrialized and possess considerable capital reserves, obstruct, by means of taxation, the flow of the available part of this capital into the former, where it would produce a lucrative yield and at the same time fulfill its social and political function, which has been so emphasized in the latest manifestations of international cooperation.

What meaning would then be left, for example, in the pledges of economic cooperation, substantiated in art. 12 of the Havana Charter ?

It must be well understood that the exercise of the right of taxation is essentially of an eminently public character, and consequently represents the direct will of those responsible for the direction of the State. This being the case, there can be no doubt that the assessment of income tax on levels which practically absorb the lucrative yield of capital applied abroad, signifies in the end that such investments are obstructed.

In no other case are the well-known words of MARSHALL more appropriate, that "the power to tax implies the power to destroy; and that the power to destroy may frustrate and render useless the power to create."

The only cause of the problem

What, therefore, renders the solution of the problem of double taxation very difficult and complex, is the fact that some

States, exercising their power of taxation and calling upon the principle of economic allegiance, do not restrict themselves to taxing to earnings produced — in part or entirely — in their own territories. On the contrary, they subject the total income of their citizens or residents to income tax, whether these earnings be derived from sources within or outside the country.

The residents of the United States, for example, are subject to United States tax upon their entire income, including their income, if any, from sources without the United States, in substantially the same manner and subject to the same conditions as are citizens of the United States, except as to the credit for foreign tax which, in the case of the alien, is placed upon a basis of reciprocity.

The usefulness of such credits, however, is very doubtful, because, as the Fiscal Committee itself admits, "the limit of deduction will operate in the country of 'fiscal domicile' only when the tax schedule in the other country is so high that the effective percentage of tax in respect of the part of income taxable in its territory exceeds the tax percentage which in the country of 'fiscal domicile' corresponds to the total income of the taxpayer."

Possibilities of an agreement with the United States

Two countries which, economically, complement each other to such a high degree, and whose political relations are an example of mutual understanding and cooperation to the whole world, should and, indeed, must find a common denominator for the reconciliation of their interests. However, the attainment of this common objective requires the effective cooperation of the United States, whose Government could guide its investment policy toward Brazil, even though indirectly, so as to further our industrialization. To make this possible, a more equanimous and apt understanding of the circumstances prevailing in Latin America is essential.

The signing of an agreement to avoid double taxation of income derived from capital invested in Brazil by American individuals or corporations will be the most efficacious method of

putting into practice the desired cooperation. But if this agreement is to become possible and to produce practical results, it is imperative that, when it is drawn up, certain ideas about the exercise of the right of taxation, which are not compatible with the purpose of such an agreement, be modified.

It would be difficult for a country with an incipient economy, which has no possibilities of exporting capital, to admit, in an agreement concerning international double taxation, that, on the grounds of economic allegiance, income produced in its territory be taxed exclusively in the country of fiscal domicile of the beneficiary of the income.

It is in the interests of Brazil that the income derived from United States capital which may be invested in new or already existing industries in Brazil, be taxed in such a manner as to be compatible with these investments. The mere concession by the United States of a credit equivalent to the tax paid in Brazil on such income does not represent any benefit to the investor, since it implies only the recognition of the legitimacy of our imposing a tax upon the income which is, de facto, produced here. But, in reality, the taxation of this income in the United States, in the same manner in which similar income produced in the United States is taxed, undoubtedly results in the equalization, for taxation purposes, of incomes which are obtained in completely different circumstances.

It is obvious that, in view of the high level of progressive taxation in the United States, practically all the comparative advantages which the investment of capital in a new and underdeveloped country like Brazil may offer, are wiped out. It should not be forgotten that the persons who make foreign investments usually have a large income, and are, therefore, subject to the highest rates on the progressive tax scale.

To avoid this, it would be necessary that the income derived abroad be exempt from progressive taxation at the fiscal domicile of the investor.

Another point of the utmost importance, which would have to be suitably clarified in an agreement concerning double taxation, is the guarantee that if, in the future, the United States should again start imposing taxes upon undistributed profits, it

would not, however, annul the wise exemption laid down in article 97 of our income tax regulations, which applies to the profits of branches of foreign enterprises, when used in Brazil for the expansion or reequipment of its industrial plant.

The reduction of the United States tax on income derived from capital invested in Brazil does not involve any sacrifice on the part of the American economy, because, as the fiscal onus, if considered internally, represents merely the transfer of purchasing power from the taxpayer to the State, it is obvious that, in the end, the national income of the United States remains the same, whether or not the tax is collected. In relation to Brazil, however, the levying in the United States of the tax in point affects our economy to a considerable extent, because it obstructs the realization of investments which, if it did not exist, would naturally be made in our country.

RESUMÉ

DOUBLE IMPOSITION SUR LE PLAN INTERNATIONAL (1)

Considérations Générales

En raison du niveau élevé atteint par les impôts directs au cours des 30 dernières années, la double imposition sur le plan international est devenue un facteur de première importance dans le domaine de l'importation et de l'exportation des capitaux.

En vérité, il devient impossible au contribuable, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, de supporter simultanément un lourd fardeau fiscal dans deux pays différents pour un même revenu.

En règle générale, les capitaux considérés comme excédentaires dans les pays qui ont atteint un degré élevé d'industrialisation, par le fait qu'ils ne peuvent y trouver une rémunération satisfaisante, recherchent naturellement les régions moins évoluées où ils peuvent se placer avec plus d'avantages.

(1) La présente étude se placera seulement du point de vue des investissements industriels.

En d'autres termes, les capitaux affluent des pays où les taux d'intérêts sont bas vers les pays où le prix de l'argent est élevé.

Les excès de la fiscalité constituent, sans aucun doute, l'un des obstacles les plus sérieux aux investissements internationaux de capitaux, puisqu'ils détruisent, en grande partie, les avantages marginaux offerts par les pays neufs et peu développés, où l'insuffisance de l'équipement industriel rend possible des investissements dont le rendement est généralement élevé.

Lorsque le pouvoir fiscal est exercé simultanément par le pays exportateur et par le pays importateur de capitaux, il en résulte une double imposition qui rend particulièrement difficile les investissements internationaux et porte préjudice aussi bien aux pays qui manquent de capitaux qu'à ceux qui ont besoin de placer à l'étranger les fonds qu'ils ne peuvent utiliser chez eux d'une manière lucrative.

Etudes réalisées en vue d'éviter les doubles impositions (2)

C'est pour cette raison que la Société des Nations avait résolu de demander, en 1921, la collaboration des quatre économistes éminents (3) qui présentèrent, en 1923, le rapport bien connu sur la double imposition.

Au cours des années suivantes d'autres Commissions d'experts furent nommées avec la tâche d'étudier le même sujet. Leurs travaux aboutirent, en 1928, aux suggestions qui servirent de base à l'élaboration des modèles de conventions destinées à éviter les doubles impositions.

Des réunions d'experts gouvernementaux destinées à perfectionner les modèles de conventions eurent lieu périodiquement. Au cours des 20 dernières années de nombreux traités furent conclus pour éviter la double imposition. Bien que tous

(2) Antérieurement à l'initiative de la Société des Nations, d'innombrables tentatives avaient été faites pour éviter les inconvénients de la double imposition. Ces efforts sont rapportés dans le très érudit ouvrage de Seligman : *Double Taxation and the International Fiscal Cooperation* — N. York, 1928.

(3) Professeurs Bruins (Université de Rotterdam), Einaudi (Université de Turin), Seligman (Université de Columbia), et Josiah Stamp (Université de Londres).

aient pour base les modèles élaborés en 1928, ils présentent néanmoins des divergences substantielles notamment en ce qui concerne le revenu des activités commerciales et industrielles. C'est en s'engageant dans la même voie que les experts réunis à la Conférence Fiscale Régionale, qui eut lieu à Mexico, en Juillet 1943, sous les auspices du Comité Fiscal, rédigèrent de la manière suivante l'article IV du modèle de convention qu'ils présentèrent : "Les revenus de toute exploitation industrielle, commerciale ou agricole et de toute activité lucrative ne seront imposés que dans l'Etat où prospèrent les exploitations ou activités en question". Ces dispositions ne se réfèrent qu'aux revenus des entreprises et n'embrassent pas, par conséquent, les dividendes et les bénéfices distribués.

Néanmoins au cours de la Conférence de Londres, de Mars 1946, le Comité Fiscal modifia la rédaction de cet article de la manière suivante :

"Les revenus de toute exploitation industrielle, commerciale ou agricole, et de toute activité lucrative, seront imposés dans l'Etat où le contribuable aura un établissement permanent". (4)

En ce qui concerne les investissements de capitaux étrangers dans les pays peu développés industriellement, une autre disposition diverge fondamentalement du texte de Mexico et a le plus grand intérêt pour les pays comme le Brésil. Je fais allusion à l'article IX des modèles de Convention recommandées par les Conférences de Mexico et de Londres, en 1943 et en 1946 respectivement, qui sont ainsi conçus :

MEXICO

"Le revenu des capitaux mobiliers ne sera imposé que dans l'Etat contractant où les dits capitaux ont été investis."

LONDRES

"Les dividendes et autres revenus afférents aux actions des sociétés ainsi que les parts de bénéfices

(4) Fiscal Committee-League — League of Nations — Report on the Work of the Tenth Session of the Committee, Geneva, 1946.

distribuées aux associées des sociétés à responsabilité limitée ne seront imposés que dans l'Etat contractant où les dites sociétés ont leur domicile fiscal."

Conséquences économiques de la double imposition

Lorsqu'ils traitent des conséquences économiques de la double imposition sur le plan international, les auteurs du rapport précité reconnaissent, que dans le cas de l'institution d'impôts nouveaux ou de l'augmentation des impôts déjà existants, il y aura une diminution du revenu prévu et, par conséquent, un phénomène d'amortissement ou de capitalisation, c'est à dire une diminution effective du capital investi. Les capitalistes désirant transférer leur capital, ne pourront le faire qu'en fonction de sa valeur sur le marché mondial, c'est à dire en tenant compte de la diminution causée par la charge fiscale qui aura fait baisser le rendement réel.

S'il s'agissait d'un impôt ancien, le capitaliste étranger aurait la possibilité de refuser cette charge fiscale et de ne s'assujettir qu'à celle en vigueur dans son pays de résidence au moment de l'investissement. S'il ne pouvait obtenir d'exemption, le capitaliste aurait toujours la possibilité d'effectuer ses investissements dans un autre pays. En d'autres termes, les pays qui refusent l'exemption, bien qu'ayant besoin de capitaux étrangers, demeurent toujours dans une situation défavorable en ce qui concerne les investissements de capitaux frais. Cette situation contribue à l'élévation des taux d'intérêt, retarde le progrès économique et impose aux consommateurs un coût de la vie plus élevé.

Fondement de la fiscalité extra territoriale

En ce qui concerne la compétence internationale en matière fiscale, les quatre économistes précités repoussent, à priori, la théorie du troc, et acceptent celle des facultés ou la capacité contributive, qui a tendance à prévaloir notamment à l'égard des impôts personnels et progressifs.

A propos de la personnalité de l'impôt, et après avoir rappelé l'ancienne doctrine de la nationalité ou de la dépendance

politique qui, à leur avis, ne constitue pas un critère pour la détermination des obligations fiscales, ils considèrent qu'il est nécessaire de la remplacer par la "théorie moderne" de l'allégeance économique qui doit servir de base à la distribution entre les autorités concurrentes de la totalité de l'impôt dû par le contribuable. Cette subordination à l'intérêt se réduit à 2 éléments, le lieu de l'origine et le domicile du bénéficiaire du revenu.

Application des principes

Les auteurs montrent que les deux éléments les plus importants de l'allégeance économique (*economic allegiance*) sont la production (origine) et la consommation (résidence). La pratique des impôts cédulaires a établi une préférence des législateurs pour l'origine, mais admet que l'impôt moderne sur le revenu n'est pas compatible avec les distinctions entre impôts personnels et impôts réels. Les signataires du rapport considèrent que les remèdes à apporter à la double imposition peuvent se réduire à quatre :

- 1.° — Chaque Etat permettra que soit déduit de l'impôt dû par ses résidents, l'impôt payé à l'étranger sur les revenus perçus à l'étranger.
- 2.° — Exemption des revenus produits dans le pays et destinés à l'étranger.
- 3.° — Attribution, moyennant accord, d'une partie de l'impôt à chaque Etat, en fonction de la compétence fiscale qui lui aura été attribuée.
- 4.° — Classification et attribution des bases d'imposition de manière telle que les revenus de certaines catégories soient taxés en fonction de l'origine et que les autres le soient en fonction du domicile.

En raison de la multiplicité des caractères du revenu, les quatre économistes craignent qu'il soit pratiquement impossible de parvenir à une exacte division quantitative des bases d'imposition entre les divers pays intéressés. Après s'être li-

vrés à différents considérations, ils proposent l'adoption de la seconde méthode (exemption dans les pays où sont produits les revenus destinés à l'étranger), qui, disent-ils, a le mérite d'avoir une base économique solide, du fait que les pays qui sollicitent les capitaux sont incités à leur accorder des exemptions et que c'est d'ailleurs une pratique déjà en vigueur.

Autre aspect du problème

En poursuivant l'étude du raisonnement des économistes qui rédigèrent le rapport demandé par la Société des Nations, dans la partie qui traite des conséquences économiques de la double imposition, nous sommes contraints de conclure que, bien que leurs considérations soient logiques, ils n'ont vu que l'un des côtés du problème, c'est à dire l'effet des impôts perçus par les pays importateurs de capitaux.

Il est en effet évident que certains aspects importants des conséquences de la double imposition ont été négligés, plus particulièrement dans le domaine de la fiscalité, presque confiscatoire, des pays exportateurs de capitaux. En fait, le phénomène de la capitalisation ou de l'amortissement auquel les économistes font allusion, prend une importance beaucoup plus grande si l'on considère, par exemple, que la fiscalité excessive dans le pays du domicile du bénéficiaire du revenu, comparée à la modicité de l'imposition dans le pays où le revenu est produit, a pour conséquence, non seulement de détruire tous les avantages marginaux offerts par les investissements à l'étranger, mais encore de réduire la valeur du capital sur le marché mondial.

D'un autre côté, si la fuite des capitaux est réellement un mal pour les pays qui en ont besoin, il n'est pas moins vrai que les pays qui les exportent ont aussi besoin de les investir à l'étranger pour éviter qu'ils ne demeurent stériles en raison de l'impossibilité de leur trouver sur le marché intérieur de l'argent une utilisation rémunératrice.

Toutefois les économistes ont oublié de souligner que les investissements effectués à l'étranger assurent au pays exportateur de capitaux des avantages économiques complémentaires puisque, en règle générale, les emprunts correspondent à

des exportations de biens de production et représentent une conquête de marchés. Cet avantage, appréciable pour la balance commerciale est encore accru d'une manière considérable par l'afflux des intérêts et des amortissements pendant une longue période au crédit de la balance des paiements du pays exportateur de capitaux.

Nous vivons actuellement dans une période où l'interdépendance économique se manifeste d'une manière croissante et où les divers pays s'obligent à coopérer au maximum pour assurer un développement harmonieux de l'économie mondiale et éviter de nouvelles crises. Nous avons les exemples du Fonds Monétaire International, de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et la Charte de la Havane. Il n'est donc pas concevable que, parallèlement à ces obligations assumées solennellement par des traités qui donnent un nouvel allant aux relations internationales, l'un quelconque des signataires de ces traités prétende exploiter le "pouvoir souverain de la fiscalité", percevoir l'impôt d'une manière incompatible avec ses engagements et qui impliquerait en pratique un véritable acte d'hostilité économique.

En fait, il est difficile d'admettre que des pays encore peu industrialisés exécutent strictement certains accords, perdent leur liberté d'action et acceptent une discipline rigide, comme, par exemple, celle de la Charte de la Havane et de l'accord de Genève sur les tarifs douaniers et le Commerce, tandis que d'autres, fortement industrialisés et possédant des réserves considérables en capitaux, empêchent, par le moyen de l'impôt, que ces capitaux affluent vers les pays qui en ont besoin et réalisent ainsi leur finalité qui est de produire des bénéfices et d'exercer en même temps la fonction socio-politique qui a été tellement préconisée au cours des dernières manifestations de coopération internationale.

Dans cette hypothèse, quelle serait la signification, par exemple, des engagements de coopération économique prévus par l'article 12 de la Charte de la Havane ?

Il convient, en effet, de se rappeler que l'exercice du Pouvoir Fiscal a un caractère éminemment public et traduit, par conséquent, la volonté directe des personnes responsables de la

politique de l'Etat. On doit donc conclure que la perception d'un impôt qui absorbe pratiquement le revenu du capital investi à l'étranger a pour objet, en dernière analyse, d'empêcher la réalisation de tels investissements.

On ne saurait citer d'une manière plus appropriée le mot célèbre du Général MARSHALL : "le pouvoir fiscal porte en lui le pouvoir de détruire, le pouvoir de détruire peut frustrer et rendre inutile le pouvoir de créer".

La raison unique du problème

En résumé, la complexité de la solution à apporter aux difficultés qui viennent d'être soulignées, tient, au fait que certains Etats dans l'exercice du pouvoir fiscal, invoquant le principe de la subordination ou de l'allégeance économique, ne se bornent pas à taxer les revenus produits, partiellement ou totalement, sur leur propre territoire. Ils imposent, au contraire, la totalité des revenus de leurs sujets ou résidents, que ces revenus proviennent de sources situées à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Les résidents aux Etats-Unis, par exemple, sont soumis dans ce pays à l'impôt sur tous les revenus, y compris ceux produits à l'étranger, lorsqu'il y a lieu, dans la même forme et aux mêmes conditions que les citoyens américains, sauf en ce qui concerne la déduction de l'impôt payé à l'étranger qui, dans le cas des personnes de nationalité nord-américaine, dépend de la réciprocité.

L'utilité de cette réduction est douteuse parce que, comme le reconnaît le Comité Fiscal, "la limite de déduction n'aura effet dans le pays du domicile fiscal que lorsque l'échelle de l'imposition dans l'autre pays sera aussi élevée que le pourcentage effectif, de l'impôt, par rapport à la fraction du revenu taxé dans le pays en question excède le pourcentage de l'impôt, qui dans le pays du domicile fiscal, correspond au revenu total du contribuable".

Deux pays dont les économies sont complémentaires a un degré aussi élevé et dont les relations politiques offrent au monde un exemple de compréhension mutuelle et de collabora-

tion ont besoin et doivent, en vérité, trouver un dénominateur commun pour la conciliation de leurs intérêts.

Cet objectif exige, néanmoins, une coopération effective de la part des Etats-Unis dont le Gouvernement, encore qu'indirectement, pourra orienter la politique des investissements au Brésil en vue de favoriser notre industrialisation. Pour que ceci soit possible une compréhension plus exacte des problèmes de l'Amérique Latine s'impose d'une manière impérative.

La conclusion d'un accord pour éviter la double imposition sur les revenus des capitaux investis au Brésil par les particuliers ou les sociétés américaines, constituera le moyen le plus efficace de mettre en pratique la coopération désirée. Toutefois, pour que cet accord soit possible et donne des résultats, il est indispensable que son élaboration soit précédée d'une modification de certaines conceptions actuelles d'exercice du pouvoir fiscal, qui sont incompatibles avec le but recherché.

Par ailleurs, il faut admettre qu'un pays dont l'économie en est encore à la première phase de son développement, et qui ne peut exporter de capitaux, reconnaîtra difficilement, dans un accord sur la double imposition internationale, que les revenus produits sur son territoire puissent être taxés exclusivement dans le domicile fiscal du bénéficiaire du revenu pour une simple raison d'allégeance économique.

Il est dans l'intérêt du Brésil que les revenus des capitaux nord-américains, qui seraient investis dans des industries nouvelles ou dans des industries déjà existantes, jouissent d'un traitement fiscal compatible avec de tels investissements. La simple concession, par les Etats-Unis, d'un crédit équivalent à l'impôt payé au Brésil sur ces revenus ne constitue pas un profit pour l'auteur de l'investissement : elle comporte seulement la reconnaissance de la légitimité de l'imposition au Brésil d'un revenu qui, en effet y prend naissance.

Mais en vérité, la taxation aux Etats-Unis, dans les mêmes conditions que pour des revenus prenant naissance dans ce même pays, comporte sans aucun doute l'assimilation, pour l'application de l'impôt, de revenus qui sont obtenus dans des circonstances tout à fait différentes.

Il est évident que l'élévation des niveaux des échelles d'imposition progressives aux Etats-Unis, annule pratiquement tous les avantages relatifs qu'offre l'investissement de capitaux dans un pays neuf et peu développé comme le Brésil. Nous ne devons pas oublier que les personnes qui procèdent à des investissements à l'étranger détiennent, en général, des revenus élevés et sont, par conséquent, assujetties aux taxations les plus élevées de l'échelle progressive.

Pour que ce phénomène ne se produise pas, il est nécessaire que les revenus produits à l'étranger soient exempts de l'impôt progressif dans le pays du domicile fiscal du capitaliste.

Un autre point de toute première importance, qui devrait être bien précisé dans un accord de double imposition, est constitué par la garantie que les Etats-Unis, dans l'éventualité ils décideraient à nouveau de taxer les bénéfices non distribués, n'annuleraient pas l'exemption prévue à l'article 97 de la loi brésilienne sur l'impôt sur le revenu, relatif à l'affectation à une augmentation de parc industriel des bénéfices réalisés par les filiales des entreprises étrangères.

L'exemption de l'impôt nord-américain sur les revenus des capitaux devant être investis au Brésil n'implique aucun sacrifice pour l'économie des Etats-Unis, puisque la charge fiscale, considérée sur le plan intérieur, ne constitue rien d'autre qu'un transfert du pouvoir d'achat du contribuable à l'Etat.

Il est donc évident, en dernière analyse, que le revenu national des Etats-Unis, demeure le même, que l'impôt soit ou non perçu. Le recouvrement de l'impôt en question par les Etats-Unis affecte par contre considérablement l'économie brésilienne puisqu'il empêche la réalisation d'investissements qui, en l'absence d'un tel impôt, seraient naturellement effectués dans notre pays.