

Nós, Contribuintes Europeus ou Nós, Europeus Contribuintes?¹

ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS

Doutor em Direito (Universidade de Lovaina-a-Nova)

Professor associado da UAL, colaborador do Centro Ratio Legis/ UAL

Membro do IDEFF/FDUL, do SOCIUS / ISEG e do Gabinete de Estudos da OTOC

Jurisconsulto

Sumário

1. A moderna tributação, uma realidade política; 2. Estado Liberal, Estado Social e Tributação; 3. A relação entre cidadania e fiscalidade; 4. União Europeia: um sistema político (quase) sem impostos; 5. União Europeia: uma política fiscal extra-financeira; 6. União Europeia: um direito fiscal económico; 7. Sem fiscalidade europeia não há contribuintes europeus nem real cidadania europeia; 8. A questão do imposto europeu; 9. União Europeia: que futuro?.

Palavras-chave: contribuinte europeu; fiscal; fiscalidade europeia; cidadania europeia.

¹ Este texto tem origem numa comunicação apresentada na Conferência Internacional sobre “25 anos de adesão portuguesa à CEE, 25 anos do Instituto Europeu”, ocorrida no dia 30 de novembro de 2011, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, numa palestra efetuada em 9 de dezembro de 2011, na Faculdade de Economia de Coimbra, no âmbito do Curso de Mestrado em Contabilidade e Finanças e em aulas do curso de doutoramento em Direito da Universidade Autónoma de Lisboa.

Summary

This article concerns the relationship between european taxation and european citizenship. The author defends that there is no real european citizenship without an european tax.

Keywords: European taxpayer, european taxation, european citizenship.

1. A moderna tributação, uma realidade política

Os impostos são uma realidade eminentemente política. Política, porque, após as Revoluções liberais, são a principal base de sustentação financeira dos Estados capitalistas modernos (com excepção dos Estados coletivistas, os Estados modernos são essencialmente Estados fiscais). Política, porque a questão fiscal está ligada ao desencadeamento de revoluções como a francesa e a americana ou de revoltas fiscais, como a da Maria da Fonte, o *poujadismo*, os movimentos de recusa dos impostos na década de 70 do século passado nos Estados Unidos da América (EUA), entre tantas outras. Política, porque a moderna tributação pressupõe a legitimação do imposto através dos princípios da necessidade e da legalidade, exprimindo o autoconsentimento do povo (*no taxation without representation; consentement de l'impôt*) e está umbilicalmente ligada ao nascimento do Estado parlamentar e da democracia representativa (isto é, de parlamentos eleitos pelos cidadãos, que passam a ser representados pelos deputados). Política, porque hoje a fiscalidade transformou-se numa das políticas mais importantes dos poderes públicos, em particular no quadro dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE). Política, em suma, porque pagar impostos é essencialmente

um dever de cidadania, é um sinal de pertença a uma comunidade política e juridicamente organizada².

Esta marca política da moderna tributação, técnica liberal por excelência, é visível, por exemplo, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que, nos seus artigos XIII e XIV, proclama que uma contribuição comum, igualmente repartida pelos cidadãos em função das suas faculdades, é indispensável para a cobertura das despesas da Administração e que todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si próprios ou pelos seus representantes, da necessidade de tal contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a base tributável, a cobrança e a duração.

2. Estado Liberal, Estado Social e Tributação

Pagar impostos simboliza a passagem de súbdito a cidadão, de ser objeto de poder a ser sujeito de poder. Note-se, porém, que esta metamorfose não foi conseguida pelo Estado liberal emergente que, na sua essência, era um Estado elitista, não democrático, um Estado que, apesar de proclamar a igualdade (formal) entre cidadãos, convivía bem com a distinção entre cidadãos de primeira e cidadãos de segunda³. *Cidadãos de primeira* eram os representantes da Razão, isto é, aqueles que possuíam educação ou pagavam um certo montante

² Sobre o tema, cf., entre outros, CATARINO, J. Ricardo, *Para uma Teoria Política do Tributo*, Lisboa: Ministério das Finanças – CEF, CCTF n.º 184, 1999; LEROY, Marc, *L'impôt, l'Etat et la société, La sociologie fiscale de la démocratie et interventionniste*, Paris: Economica, 2010; DELALANDE, Nicolas, *Les Batailles de l'Impôt, Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris: Seuil, 2011 e SANTOS, A. Carlos dos/ LOPES, Cidália M (coord.), *Fiscalidade – Outros Olhares*, Porto: Vida Económica, 2013.

³ Sobre o Estado Liberal, cf., por todos, KÜHNEL, R., “El liberalismo”, in ABENDROTH, W. / LENK, K., *Introducción a la ciencia política*, Barcelona: Anagrama, 1971, p. 59 e ss.; BONAVIDES, P., *Do Estado Liberal ao Estado Social*, São Paulo: Malheiros Editores, 10ª ed. 2011.

de impostos, que, por isso, satisfaziam os requisitos dos sufrágios restritos, capacitário ou censitário e, conseqüentemente, tinham voz ou voto (*voix*) nos processos de deliberação pública. Pagar impostos não era apenas um encargo, era também um bilhete de entrada privilegiado no restrito clube dos decisores. *Cidadãos de segunda* eram, pelo contrário, aqueles que apenas desfrutavam de liberdade pessoal (nisso se distinguindo de servos e escravos), mas não participavam nos processos de decisão política da nação. Na fase áurea do liberalismo, o imposto era visto como contribuição (concepção do imposto-troca), em que o contribuinte deveria receber do Estado bens na proporção do seu contributo, as alíquotas eram proporcionais, de forma a deixarem os contribuintes na mesma situação relativa após tributação, as finanças públicas eram concebidas como sendo neutras.

Só mais tarde, com a emergência do Estado democrático e com a superação (provisória?) do Estado Liberal pelo Estado Social (sob fogo das ideologias e políticas conservadoras e neoliberais, desde o último quartel do século passado)⁴, o imposto passou a ser encarado como uma prestação coativa, fundada em princípios solidarísticos. Só então, o imposto se dotou de novas funções extra-financeiras, de natureza intervencionista, em especial de carácter redistributivo, as alíquotas dos impostos sobre o rendimento de pessoas singulares passaram a ser desenhadas de acordo com o princípio da progressividade e as finanças públicas assumem natureza funcional⁵.

⁴ Sobre a crise do Estado Social, ver, do autor, “Vida, morte e ressurreição do Estado Social?”, *Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal*, ano VI, n.º 1, 2013, pp. 37-65.

⁵ Sobre o tema, cf., por todos, DUVERGER, M., *Finances Publiques*, 9. ed., Paris: PUF, 1978, pp. 11 e ss. e 135 e ss.; FRANCO, A. L. Sousa, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, Lisboa: FDUL, 1974, p. 428 e ss.; RIBEIRO, J. J. T., *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed. 1995, p. 40 e ss.; SANTOS, Albano, *Finanças Públicas*, Oeiras: INA Editora, 2010, p. 109 e ss.; FERREIRA, E. Paz, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Coimbra: Almedina,

3. A relação entre cidadania e fiscalidade

A questão da cidadania fiscal e, de forma mais ampla, a relação entre os impostos e a cidadania são, com frequência, ignoradas por muitos autores⁶.

O facto de a técnica tributária, vinculada a um princípio de aplicação territorial das leis fiscais, fazer apelo mais para a noção de residente (ou até de simples consumidor) que para a noção de cidadão nacional de um determinado Estado não altera, no fundamental, a relação entre cidadão e contribuinte.

Primeiro, porque a maioria dos residentes são (salvo exceções como acontece com o Dubai nos Emiratos Árabes Unidos) nacionais. Segundo, porque são os nacionais quem decide politicamente a lei fiscal. Assim, a noção de contribuinte é mais ampla que a de cidadão, mas, num Estado democrático, todo o cidadão é contribuinte, mesmo que, porventura, isento e, simultaneamente, participa do processo de decisão fiscal. O mesmo acontece com o facto de à técnica tributária recorrerem não apenas os Estados, mas também entes públicos infraestaduais e entes públicos supraestaduais, nomeadamente organizações internacionais. A existência de impostos nestas entidades é limitada e, quando não, residual. Nos entes infraestaduais ela não exige que o imposto seja acompanhado de um novo tipo de cidadania (não existe uma específica cidadania municipal, distrital ou provincial, mas apenas uma qualificação que denota uma origem geográfica). Mesmo no caso de Estados compostos, e inclusive plurinacionais, não se fala, em regra, de cidadania regional ou do Estado federado como cidadania de primeiro grau. A título de exemplo, a existência de uma dupla cidadania num Estado federal como os EUA

2005, pp. 100 e ss. e a síntese de CATARINO, J. R., *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra: Almedina, 2012, p. 40 e ss.

⁶ Um exemplo é o interessante livro coordenado pela politóloga Marina Costa LOBO, *Portugal e a Europa: novas cidadanias* (editado por Fundação FMS/ Comissão Europeia, Lisboa, 2013), onde a dimensão fiscal da cidadania se encontra ausente.

implica o acesso direto dos cidadãos (dos nacionais americanos) à Federação e não por intermédio dos Estados. Desde Lincoln que os Estados federados têm o seu estatuto jurídico na União e só nela. Os cidadãos podem sentir-se mais próximos dos governos estaduais, mas a cidadania nacional, com os seus direitos e deveres, é o centro do sistema político nacional (federal). A repartição de competências em matéria fiscal entre a União e os Estados Federados reflete isso mesmo, ao ser constitucionalmente atribuído à União a tributação do rendimento (16.º Emenda Constitucional), em especial do rendimento das pessoas singulares (IRS), enquanto que a tributação do consumo existe essencialmente no plano estadual⁷.

4. União Europeia: um sistema político (quase) sem impostos

A União Europeia (UE) não é um Estado, mas uma organização regional dotada de um sistema político plurinacional que tem essencialmente funções de regulação de natureza económica e financeira. A UE não dispõe da *Kompetenz Kompetenz*, regendo-se pelo princípio das competências de atribuição⁸, e, conseqüentemente, não dispõe do poder de tributar ou não tributar os contribuintes residentes no território dos EM onde o Direito Europeu é aplicável⁹. Os poderes da UE em sede tributária são residuais e limitados, não se afastando, no essencial, dos poderes que existem em outras organizações internacionais.

⁷ Sobre o federalismo financeiro (*fiscal federalism*), cfr. o meu artigo “Federalismo financeiro: A experiência europeia”, na *Revista JANUS*, Lisboa: UAL, 2013 e a bibliografia aí referida; e, mais recentemente, CABRAL, Nazaré da Costa, *A Teoria do Federalismo Financeiro*, Coimbra: Almedina, 2013.

⁸ Cfr. o art. 4.º do Tratado da União Europeia, abreviadamente TUE, e o art. 3.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, abreviadamente TFUE.

⁹ Cfr. o art. 52.º do TUE e o art. 355.º do TFUE.

Os tributos especificamente europeus são praticamente inexistentes (impostos sobre os salários dos funcionários da organização e alguns tributos para-fiscais como os direitos niveladores agrícolas), os mais importantes dos quais, os direitos aduaneiros, definidos pela Pauta Aduaneira Comum e parte integrante do Orçamento europeu, são cobrados pelas administrações dos EM e mostram tendência para um decréscimo da sua importância financeira, a que não é alheia a política liberal da Organização Mundial do Comércio¹⁰. O Orçamento europeu alimenta-se assim de «recursos próprios» (art. 311.º TFUE), isto é, no essencial, de receitas provindas dos Estados-Membros: é o caso do recurso baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) que se traduz numa percentagem uniforme aplicável às receitas do IVA harmonizado de cada EM (recurso que representava mais de 50% do Orçamento em 1996 e que hoje ronda apenas os 15%) e, sobretudo do recurso calculado com base na aplicação de uma percentagem uniforme ao Rendimento Nacional Bruto (RNB) de cada EM e que hoje, é de longe, a fonte mais importante de receita do Orçamento da UE. Existe um limite máximo dos recursos próprios (em regra, representando 1,24% do RNB da UE e que, na prática, não ultrapassa 1%) que deriva do limite máximo de despesas acordado pelos executivos e parlamentos dos EM e que não reflete o alargamento de competências que a União tem conhecido desde Maastricht.

5. União Europeia: uma política fiscal extra-financeira

A UE dispõe de impostos, mas não dispõe de um verdadeiro sistema fiscal. Tampouco tem um modelo de convenção para evitar as duplas tributações ou a não tributação entre EM. Até ao Tratado de Lisboa, o TUE previa (no art. 293.º) que os EM entabulassem entre si

¹⁰ Sobre o tema, entre outros, CATARINO, J. Ricardo/ TAVARES, José, *Finanças Públicas da União Europeia*, Coimbra: Almedina, 2012 e, do autor, “Sobre o imposto europeu”, ISEG/Comissão Europeia, *Reformar o Orçamento, Mudar a Europa*, Lisboa, 2009, pp. 73-85.

negociações destinadas a garantir, em benefício dos seus nacionais, a eliminação da dupla tributação no território da União. Para tal, os EM socorriam-se do *Modelo de Convenção Fiscal sobre o Rendimento e o Património* da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico. O referido artigo 293.º foi eliminado, mas a realidade nesta matéria não teve alterações.

Não tendo um sistema fiscal que alimente o seu orçamento, a UE não tem uma verdadeira política fiscal. A chamada política fiscal europeia tem essencialmente por objetivo influenciar ou corrigir os sistemas fiscais dos Estados Membros, evitando que estes constituam um obstáculo às políticas económicas europeias. Para esse efeito, a UE utiliza certas políticas com reflexos na fiscalidade dos EM, como, por exemplo, a política de concorrência (regulação dos incentivos fiscais a empresas e setores de produção com base no regime dos auxílios de Estado), a política ambiental [art. 192.º, n.º 2, al. a) do TFUE] ou a política de coesão (auxílios fiscais e zonas francas para regiões ultraperiféricas, como decorre do art. 349.º do TFUE). Mesmo as políticas contra a evasão fiscal, como as que estão na base da cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, dando origem a troca de informações entre EM, automática ou a pedido¹¹, têm primordialmente em vista a viabilização do funcionamento do mercado interno.

Destas políticas extra-financeiras, sobressai, sem dúvida a política de concorrência e, em particular o objetivo de evitar que seja falseada ou desvirtuada a concorrência entre empresas no mercado interno ou que sejam afetadas as trocas comerciais entre os EM (art. 107.º e ss. do TFUE) e, mais recentemente, que estes adotem formas de concorrência fiscal prejudicial (como decorre de um instrumento político, o Código de conduta sobre a fiscalidade direta das empre-

¹¹ Cfr. a Diretiva 2011/16/UE, de 15 de fevereiro, relativa à cooperação no domínio da fiscalidade, que revoga a Diretiva 77/799/CEE (in JOUE, de 11 de março de 2011).

sas)¹². Não é preocupação da UE (senão de forma muito marginal) que a fiscalidade dos EM tenha objetivos de redistribuição de rendimentos ou seja estabelecida de acordo com o princípio da capacidade contributiva. O grande desígnio que rege a intervenção europeia na fiscalidade dos EM é o *princípio da neutralidade*, neutralidade no consumo e na produção como no IVA, neutralidade no sentido de não discriminação em função da nacionalidade (e, mais recentemente, da residência), na tributação direta. É este princípio que comanda a harmonização fiscal, operada através de diretivas, de que são exemplos a Diretiva de Consolidação do IVA de 2006, na tributação indireta, e as Diretivas sobre “Fusões e Cisões” e “Sociedades Mães e Afiliadas” e, mais recentemente, a Diretiva de Poupança, na tributação direta¹³.

Para além do princípio da neutralidade, existe um outro princípio, com crescente importância desde a criação do euro, segundo o qual a política fiscal dos EM *não deve ter natureza pró-cíclica* (recorde-se, a propósito, o alerta rápido à Irlanda em 2001). Apesar da UE se autoperceber como fundada em valores e a sociedade europeia se caracterizar por princípios como o da solidariedade (art. 2.º do TUE), a verdade é que a ideologia fiscal da União não contempla qualquer vínculo de natureza solidarística.

¹² Cf. do autor, *L'Union européenne et la regulation de la concurrence fiscale*, Bruxelles/ Paris : Bruylant/ L.G.D.J. e « A Europa perante a concorrência fiscal: guerra, e paz ? », TORRES, Heleno T., (coord.), *Direito Tributário Internacional Aplicado*, vol. VI, São Paulo: Quartier Latin, 2012, pp. 251-275.

¹³ Cf. Diretiva n.º 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006 relativa ao sistema comum do IVA; Diretiva “fusões e cisões” – n.º 90/434/CEE, de 23 de julho e Diretiva “mães e afiliadas” – n.º 90/435/CEE da mesma data, ambas publicadas in JOCE L 225, de 20 de agosto de 1990; Diretiva da “poupança sob a forma de juros” - n.º 2003/48/CE, de 3 de junho de 2003 in JOCE L 157/2003, de 26 de junho de 2003.

6. União Europeia: um direito fiscal económico

Se a UE não tem, em rigor, um sistema fiscal próprio não espanta que o direito fiscal da UE se apresente não como um direito fiscal financeiro, mas sim como um direito fiscal económico. Não visa, como se disse, obter receitas, financiar políticas públicas europeias, repartir com justiça a carga tributária, mas sim, antes de tudo, apoiar a construção do mercado interno e a concorrência como forma privilegiada de coordenação económica entre empresas e entre Estados. Não por acaso o capítulo intitulado “Disposições fiscais” continua a integrar-se no Título VII do Tratado sobre as “Regras comuns relativas sobre à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações”. Refira-se ainda que a existência de um princípio de unanimidade em matéria fiscal, quer no âmbito da harmonização da tributação indireta (art.113.º TFUE), quer no âmbito da aproximação de legislações aplicável à tributação direta (art. 114.º, n.º 2 TFUE) e a afirmação do princípio da subsidiariedade convertem a concorrência fiscal como a solução por defeito (como a regra, o ponto de partida) e a harmonização, a cooperação, a coordenação fiscal como soluções complementares e moderadoras dos excessos de concorrência fiscal. A possibilidade de se aplicarem medidas de correção de disparidades fiscais, aprovadas por maioria qualificada (possibilitada pelo antigo art. 96.º do TUE), nunca foi acionada, estando hoje submetida ao processo legislativo ordinário (arts. 116.º, 289.º e 294.º do TFUE). Embora goze do princípio da aplicação preferencial em relação aos direitos nacionais¹⁴, o direito fiscal europeu surge assim essencialmente como um direito de controlo, supervisão e regulação do direito fiscal e dos tributos dos EM, como um direito de sobreposição de direitos fiscais nacionais. O sistema fiscal dos EM interessa à UE como

¹⁴ A jurisprudência europeia e a Declaração n.º 17, em anexo à acta final da Conferência que aprovou o Tratado de Lisboa, referem-se mesmo ao primado do direito comunitário (da União), apontando para um federalismo jurídico substantivo.

possível obstáculo à construção do mercado interno, como potencial fator de distorção de concorrência e como instrumento de equilíbrio orçamental, este bem visível em programas de intervenção como o constante do Memorando de Entendimento com a *troika*.

A Comissão, no plano administrativo, e o Tribunal de Justiça, no plano judicial, são as principais instituições que operam esse controlo e regulação. A elas compete verificar se as leis nacionais, sobretudo as relativas à fiscalidade directa, são compatíveis com o princípio da não discriminação, com as liberdades económicas fundamentais (circulação de pessoas, estabelecimento de empresas, serviços e capitais), com o princípio de incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno ou se violam alguma das poucas directivas ou regulamentos existentes neste domínio. À Comissão e ao Conselho compete ainda analisar se os EM seguem as recomendações ou as diretrizes emanadas de códigos de conduta (como o relativo à fiscalidade directa das empresas ou aos preços de transferência). No quadro da fiscalidade indirecta, a preocupação é sobretudo (embora não exclusivamente) com a conformidade ou não dos direitos nacionais com as directivas do IVA ou dos impostos especiais de consumo.

7. Sem fiscalidade europeia não há contribuintes europeus nem real cidadania europeia

Não havendo uma verdadeira fiscalidade europeia (nem sequer embrionária) não pode falar-se de contribuintes europeus. Não há contribuintes europeus, mas apenas europeus contribuintes nos seus próprios Estados. Também este facto não espanta. Não há contribuintes europeus porque a cidadania (tal como a organização democrática) é eminentemente nacional. É neste plano que o cidadão tem direitos e deveres perante o fisco. É, essencialmente, neste plano que o cidadão é credor da solidariedade do poder político.

A cidadania europeia não é uma cidadania originária, mas derivada¹⁵. É uma cidadania em segundo grau e de natureza funcional, pois apenas designa um feixe, aliás relativamente limitado, de direitos e deveres (mais direitos que deveres), decorrentes dos artigos 20.º, n.º 2 do TFUE, e que são atribuídos a cidadãos nacionais dos EM da União. Como estatuem os artigos 9.º TUE e 20.º, n.º 1 TFUE, é cidadão da União “qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado membro”. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substitui. Não se é, neste sentido, europeu e depois português, mas português (lituano, grego, irlandês, etc) e depois europeu. Repare-se que nos Estados federais sucede o contrário: é-se brasileiro e depois paulista ou norte-americano e depois californiano.

Sem impostos europeus não há contribuintes europeus. Sem contribuintes europeus não há, em bom rigor, cidadania europeia. Daí a importância que reveste, no plano político (não apenas nos planos económico e financeiro), o tema do imposto europeu. Será que a União caminha nesse sentido?

8. A questão do imposto europeu

A questão do imposto europeu surge de tempos em tempos. Nos últimos anos ela foi trazida à luz do dia pela Comissária alemã M. Schreyer que, de entre uma boa dezena de candidatos, elegia como potenciais impostos europeus (com receita destinada ao Orçamento da UE), para uma decisão a tomar depois de 2013 no quadro das novas Perspetivas Financeiras (2014-2020), os tributos sobre os produtos energéticos (num primeiro momento centrado no consumo

¹⁵ Em geral, sobre o tema da relação entre os direitos dos cidadãos e a construção europeia, ver GONÇALVES, Maria E. B.. “Europeização e direitos dos cidadãos”, SANTOS, B. Sousa (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, Porto: Afrontamento, 2001, pp. 339-366.

de combustível utilizado no transporte rodoviário), o IVA e o imposto sobre o rendimento das sociedades (IRC)¹⁶.

O primeiro dificilmente poderá desempenhar esse papel. A exemplo dos impostos de natureza ecológica, é problemática a defesa da tese do “duplo dividendo”: se o imposto atingir os objetivos extra-financeiros que visa, dificilmente dará receita suficiente para o Orçamento da União. O Imposto sobre as Sociedades parece ganhar alguma credibilidade com a proposta de diretiva sobre a matéria coletável consolidada comum (MCCC) apresentada pela Comissão em março de 2011¹⁷. No entanto, trata-se de um imposto sobre lucros empresariais e não sentido pelos cidadãos e, por isso, dificilmente apto para desenvolver um projeto de cidadania fiscal. Apesar das suas limitações, o IVA apresentava-se como a espécie tributária mais óbvia para ser um imposto da União, recuperando-se, deste modo, uma antiga proposta do Parlamento Europeu¹⁸. Mesmo enterrado o projecto de tributação na origem, como uma recente Comunicação da Comissão vem esclarecer¹⁹, sempre poderia evoluir para um sistema mais harmonizado ou para um sistema tipo VIVAT, um sistema em que a tributação fosse efetuada ao nível central (da União) com uma taxa idêntica para todos os EM e, de forma complementar, ao nível nacional, com taxas diferenciadas (de preferência com um limite mínimo e máximo) de forma a poder satisfazer as necessidades de receitas dos orçamentos dos EM. Apesar disso, nada faz prever que, a médio prazo, haja uma evolução neste sentido²⁰.

¹⁶ SANTOS, A. C., “Sobre o imposto europeu” *op. cit.*, p. 73 e ss.

¹⁷ COM (2011) 121 final.

¹⁸ PARLAMENTO EUROPEU, Resolução de 21 de abril de 1994 sobre um novo sistema de recursos próprios para a União Europeia (JO C 128, de 9 de maio de 1994).

¹⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *Comunicação sobre o futuro do IVA – Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único*, [COM (2011) 851 final], de 6 de dezembro de 2011.

²⁰ Bem pelo contrário, como o demonstram os trabalhos levados a cabo no âmbito dos grupos de trabalho da Comissão sobre o futuro do IVA, onde as propostas

Uma outra proposta de tributo europeu recentemente ressuscitada como medida de combate à crise, o imposto sobre as transações financeiras, inspirado na célebre taxa Tobin, foi, na sequência de posição favorável do Parlamento Europeu (de 3 de setembro de 2009) apresentada pela Comissão, com o apoio do Presidente francês SARCOZY. A contestação de que tem sido alvo, nomeadamente da parte da City de Londres (e do seu porta-voz, o Governo britânico), mostra que, mesmo que venha a ser aprovada no âmbito do processo de cooperação reforçada (artigos 326.º e ss. do TFUE), não tem um futuro promissor como tributo europeu. O mesmo acontece, aliás, com a referida proposta da MCCC. Independentemente de não serem impostos com estreita ligação à questão da cidadania, a sua eventual aprovação apenas por parte de alguns EM afastaria, ainda mais, essa relação, transformando-a num novo símbolo de integração divergente.

De qualquer modo, uma coisa é certa: se houver um imposto europeu, este, ao contrário do que acontece nos EUA e em outros Estados federais, não será o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, isto é, um imposto mais ligado à noção de cidadania, mas sim, em sintonia com o projeto inicial da Comunidade Económica Europeia, um imposto ligado ao rendimento empresarial, à atividade financeira ou à circulação de bens e serviços.

Em todo o caso, a aprovação de verdadeiros impostos europeus teria consequências sobre a estrutura jurídico-política da UE, uma vez que a atual estrutura convive mal com a introdução de um imposto europeu. Os poderes do Parlamento teriam que ser reforçados em matéria tributária e, eventualmente, este órgão seria dotado de uma segunda Câmara, o princípio da separação de poderes (hoje dificilmente se pode falar deste princípio no quadro europeu) deveria ser clarificado e aprofundado, a iniciativa da Comissão (a manter-se

mais avançadas no sentido de um federalismo financeiro acrescido não têm sido bem acolhidas.

este órgão com o desenho atual) deveria ser partilhada com outras instituições, etc.

9. União Europeia: que futuro?

Estamos longe desse cenário. As diversas revisões do Tratado de Roma nem sequer alargaram o espaço da harmonização fiscal, a concorrência fiscal permanece a regra entre os EM (sustentada, como se disse, na repartição de competências entre a União e os EM, no princípio de decisão maioritária neste domínio e no princípio da subsidiariedade), os tratados não obrigam sequer a que os EM se dotem de um imposto sobre as sociedades ou de um imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

E quando se lê a Comunicação da Comissão sobre as políticas fiscais favoráveis ao crescimento nos EM e à melhoria da coordenação fiscal²¹ fica-se ciente que, nos próximos anos, não parece existir qualquer iniciativa relevante neste domínio. As políticas apresentadas são clássicas, cingidas no essencial à reafirmação de políticas já anteriormente encaradas, sem novidades de maior em relação à faceta especificamente política da tributação. A questão do imposto europeu é igualmente deixada na sombra nas Perspectivas Financeiras para 2014-2020, embora estas prevejam uma mudança (não muito clara) no sistema de recursos próprios, nomeadamente quanto ao recurso IVA e à introdução da taxa Tobin.

A União Europeia, se conseguir ultrapassar a crise do euro e a UEM não implodir total ou parcialmente entretanto, está permanentemente confrontada com a definição do seu modelo político. Estou em crer que muito dificilmente a integração política europeia assumirá a forma de um Estado (mesmo federal) como aqueles que hoje existem. Conciliar Estados-Nação (alguns com vários séculos),

²¹ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Análise Anual do Crescimento para 2012*, COM(2011) 815 final, vol. 1/5, de 23 de novembro de 2011.

comunidades linguísticas e culturais muito distintas, evitando a cristalização de Estados de primeira e de segunda e de povos de primeira e de segunda (os eleitos e os PIIGS, hoje definidos pelo novo muro de Berlim que é o muro da dívida), não é tarefa fácil. Não é certamente tarefa para deixar na mão invisível do mercado, nem nas mãos de qualquer diretório de um Estado hegemónico (inspirado no arquétipo do COMECON), ou de políticos sem horizonte.

A teoria e a técnica do federalismo financeiro podem inspirar certas soluções como, aliás, já hoje acontece com o quase federalismo jurídico e como o federalismo monetário no quadro da UEM (sustentado numa estrutura institucional deficiente). O resultado não será nem uma confederação, nem um Estado federal, nem uma mera organização regional de natureza essencialmente económica, mas provavelmente uma nova “res”, uma nova forma de organização e representação política.

Uma coisa é certa: independentemente do modelo final, importa que a construção da União Europeia se faça com democracia, primado do direito, transparência, solidariedade, coesão, participação e subordinação do poder económico ao poder político democrático plurinacional, o que está longe de acontecer. Neste complexo jogo, mais próximo do jogo de xadrez que do de damas, a relação entre a cidadania europeia e a questão fiscal será, por certo, uma das peças nobres do tabuleiro.