

Sobre o imposto europeu (*)

Por António Carlos dos Santos

Apesar de o imposto europeu ser mera realidade virtual, a verdade é que a sua simples evocação levanta polémica. Contudo, há ideias e propostas em cima da mesa. É sobre elas que se fala neste trabalho.



António Carlos dos Santos
Membro do GECTOC
Professor da UAL

O imposto europeu, no sentido da existência de um recurso de natureza fiscal definido e cobrado pela União Europeia (UE), constituindo uma das principais fontes de alimentação financeira do orçamento comunitário, é hoje uma realidade virtual.

No entanto, a sua simples evocação provoca controvérsias políticas e ideológicas apaixonadas, havendo quem se posicione incondicionalmente a favor ou contra tal imposto, quase sempre com base em argumentos ou pressupostos mais emotivos que racionais. Hoje existem as mais diversas ideias e propostas sobre o tema. São essas ideias e propostas que nos compete aqui, ainda que de forma sumária, analisar e comentar.

Destaco, a propósito, três questões:

- 1) Porquê, hoje e agora, a ideia de um imposto europeu?
- 2) Que propostas de imposto europeu têm vindo a ser produzidas, nomeadamente no quadro das instituições comunitárias?
- 3) Qual deverá ser a posição do Estado português a respeito desta questão?

O porquê de novas propostas de criação de um imposto europeu

Até 1970, as Comunidades viviam essencialmente de contribuições dos Estados membros (EM). Em 21 de Abril de 1970, no seguimento da cimeira de Haia, foi criado, em cumprimento do Tratado, o primeiro sistema de recursos próprios. Em 1985, na sequência do Conselho Europeu de Fontainebleau, foi introduzida a compensação financeira ao Reino Unido. Em 1988, foi criado um novo recurso, baseado no Produto Nacional Bruto (PNB) dos EM – conceito substituído a par-

tir de 2002 pelo de Rendimento Nacional Bruto (RNB) –, e estabelecido um limite máximo global dos recursos próprios que podem ser mobilizados para financiamento de despesas da União Europeia. Este limite (que evoca um pacto de estabilidade para a UE) está fixado em 1,24 por cento do RNB (correspondente a 1,27 por cento do PNB).

A UE tem hoje um Orçamento próprio, alimentado por vários tipos de receitas. As receitas do Orçamento comunitário são bem conhecidas: receitas provenientes de alguns impostos cobrados pela própria União (impostos sobre os funcionários comunitários e imposto sobre o carvão e o aço), direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas (as chamadas receitas tradicionais), uma contribuição dos EM efectuada com base no RNB e a receita proveniente de uma percentagem do IVA de cada EM (recurso IVA).

Nos últimos anos (de 1998 a 2003), tem-se assistido a um decréscimo das receitas tradicionais (cujo contributo para o Orçamento comunitário passou de 28,5 para 11,7 por cento) e do recurso IVA (que passou de 57,2 para 23,5 por cento) e um acréscimo substancial da contribuição com base no RNB que, no mesmo período, subiu de 10,6 para 55,5 por cento. Estas tendências ter-se-ão mesmo acentuado: segundo estimativas existentes para 2005, as receitas tradicionais e o recurso IVA ficar-se-iam, respectivamente, por 11,3 e 14,4 por cento, enquanto o recurso RNB atingiria os 73,8 por cento.

O simples enunciado das receitas orçamentais da União permite avançar dois comentários:

a) A UE já dispõe de vários impostos europeus, nomeadamente o imposto sobre o carvão e aço, um imposto que nasceu em 1953 no quadro CECA, e o imposto sobre o rendimento dos funcionários. No entanto, dada a sua pequena relevância financeira e a sua nula visibilidade sobre o quotidiano dos cidadãos, tais impostos

não chegam a ser sentidos como tais pelos cidadãos comunitários. A estes acrescem os direitos aduaneiros, cobrados com base numa Pauta Aduaneira Comum e num Código Aduaneiro Comunitário, isto é, com base em regulamentos comunitários que se impõem directamente a todos os EM, que vieram substituir, no quadro da construção da União Aduaneira, os direitos aduaneiros nacionais, anteriormente existentes. Da anterior relação dos direitos aduaneiros com os EM, ficou apenas a fase administrativa, nomeadamente a cobrança dos direitos, esta sim, levada a cabo pelas diversas alfândegas nacionais e a retenção pelos EM de uma parte das receitas da cobrança em nome e por conta de outrem, inicialmente de 10 por cento, hoje de 25 por cento. O poder tributário, aquele poder que designa a competência para criar e regular os elementos essenciais dos impostos aduaneiros, no quadro da definição de uma política nacional autónoma, a propósito do qual ainda faz sentido falar de soberania fiscal, bem como a titularidade da receita, são hoje atributos da União. Mais do que uma simples harmonização, estamos aqui perante uma verdadeira uniformização fiscal.

Só que os direitos aduaneiros são normalmente importantes nos países em vias de desenvolvimento, mas são residuais nos países desenvolvidos. Foram importantes na Europa na época da construção da União Aduaneira, como elemento central da construção de um território aduaneiro comum, mas hoje perderam a sua importância financeira. A globalização, o progressivo derrubar de barreiras alfandegárias, as regras da Organização Mundial do Comércio, entre outros factores, tornaram-nos financeiramente residuais e politicamente insignificantes, salvo transitoriamente no que toca à integração dos novos Estados membros.

Deste modo, havendo na Europa vários impostos europeus, nenhum deles é visto como tal. Falar de um imposto europeu será assim falar de um imposto que, pela sua relevância financeira e política, os cidadãos europeus ou as empresas possam sentir como tal.

b) A UE tem um orçamento próprio, mas não tem um sistema fiscal próprio nem um direito fiscal em sentido clássico (o direito fiscal da UE é, não um direito financeiro, mas essencialmente um direito económico aplicado à fiscalidade dos EM). Os impostos europeus existentes representam, como se disse, uma parte do Orçamento comunitário muito diminuta. As restantes receitas do Orçamento não são, em bom rigor, recei-

tas fiscais. O Orçamento comunitário apresenta-se, deste modo, como um orçamento de uma organização internacional de carácter regional, ainda que temperado por contributos que têm uma origem concentrada ou difusa em impostos nacionais. Difusa no caso da receita RNB que é hoje o recurso mais importante, baseado num indicador que mede a capacidade de gastar conforme o nível de prosperidade dos países e que é uma típica receita de uma organização internacional de cooperação. Concentrada no caso do recurso próprio IVA que, por isso mesmo, merece um olhar um pouco mais atento.

A regulamentação do IVA é um caso típico de competências partilhadas. É um imposto nacional, mas que segue uma matriz comunitária estabelecida por meio de directivas, constituindo o caso mais típico e mais avançado de harmonização fiscal. À UE compete a definição (o que fez ao longo de um processo que passou por várias fases) dos elementos essenciais do imposto de natureza qualitativa (incidência, isenções, regras de determinação do valor, regimes especiais), enquanto aos EM compete a definição das regras administrativas, procedimentais e sancionatórias (liquidação e cobrança, fiscalização, impugnações, regras anti-evasão, crimes e contravenções). A fixação de taxas deriva de um processo misto. A UE define regras de enquadramento (número de taxas, limites de taxas, operações a que podem ser aplicadas uma ou duas taxas reduzidas), os EM fixam em concreto as taxas em função das suas necessidades orçamentais. Uma parte da receita nacional cobrada pelos EM é receita comunitária. Mas esta receita, para simplificar, não é calculada sobre os montantes que o EM efectivamente cobrou, mas sobre aquela receita que, se as regras comunitárias tivessem sido cumpridas, deveria ter sido cobrada. A matéria colectável de IVA dos EM é, porém, limitada a 50 por cento do respectivo PNB, existindo ainda uma taxa máxima de mobilização deste recurso que, desde 2004, está fixada em 0,5 por cento. Por tudo isto, embora a criação do IVA seja peça essencial da construção europeia e tenha sido mesmo encarada como embrião de um futuro imposto europeu, não é possível qualificar o IVA como um imposto comunitário.

A criação do IVA deu-se por razões internas à construção do mercado interno (impedir que os impostos indirectos nacionais se transformassem em medidas equivalentes a direitos aduaneiros), por razões de neutralidade na produção e nas trocas comerciais, sendo, para esse efeito, o



imposto inicialmente desenhado com base no princípio do destino (isto é, como um verdadeiro imposto de consumo) e por razões de índole política. Havia, com efeito, nos início dos anos 70, um projecto de construção de união monetária (o projecto Werner) e a política de harmonização do IVA era vista como um elemento importante de transição de um orçamento centrado em receitas típicas de uma organização internacional para um orçamento que pretendia ser alimentado com base em receitas especificamente comunitárias. Sintomaticamente, passou na altura a falar-se de recursos próprios, expressão que, no entanto, se mostrava, já em 1970, adiantada em relação à realidade.

Hoje, o peso concreto do recurso RNB e do recurso IVA no Orçamento comunitário significa que nos afastamos de um verdadeiro modelo de recursos próprios (ou seja, do modelo previsto no Tratado de Roma) para termos, do lado da receita, um orçamento (quase) típico de uma organização internacional. Mas, do lado da despesa, a UE tem sucessivamente reforçado as suas competências, pelo menos desde o Tratado de Maastricht, tendo pretensões a levar a cabo um conjunto de políticas de natureza federal ou quase federal, pretensões essas difíceis de assumir no quadro do actual orçamento, nomeadamente com a actual imposição de tectos ao crescimento das receitas orçamentais. O facto de o Orçamento comunitário, desde 1995, ter aumentado apenas 8,2 por cento enquanto os orçamentos dos EM aumentaram em média 23 por cento, pode ser visto como um indicador da crescente renacionalização das políticas.

A imposição de tectos mostra, contudo, que a questão central para a criação ou não de um imposto europeu não é, pese embora o desafio do alargamento, de natureza financeira, mas política. Oficialmente, o exercício de alteração da estrutura dos recursos próprios é apresentado pela Comissão do seguinte modo:

«Embora o sistema actual tenha conseguido proporcionar recursos suficientes para financiar o orçamento da UE, existe, no entanto, um debate permanente sobre se as fontes de financiamentos podem ser melhoradas a fim de se conformarem melhor com os princípios de financiamento relevantes (eficiência económica, equidade, estabilidade, visibilidade e simplicidade, relação custo/eficácia em matérias administrativa, autonomia

Embora a criação do IVA seja peça essencial da construção europeia e tenha sido vista como embrião de futuro imposto europeu, não é possível qualificar o IVA como um imposto comunitário. A criação do IVA deu-se por razões internas do mercado.

financeira e suficiência). As duas maiores fontes de receita – o IVA e os recursos próprios baseados no RNB – apresentam muitas das características de contribuições nacionais e, frequentemente, são entendidas como tal. São cobradas pelos Tesouros nacionais e são, por vezes, apresentadas como uma rubrica de despesa nos orçamentos nacionais. Por conseguinte, os EM tendem frequentemente a julgar as políticas e as iniciativas da UE em termos de retorno do investimento em comparação com as respectivas contribuições nacionais, em vez de examinar primeiro o valor global da prossecução de certas políticas a nível europeu» [SEC(2007) 1188 final], p. 11].

Tratar-se-ia, assim, de efectuar uma recomposição das receitas actuais, substituindo algumas delas por receitas tributárias, de forma a dar maior peso e visibilidade a uma receita fiscal típica, que poderia ser encarada como um embrião de um sistema fiscal nascente.

Este contexto permite, pois, confirmar que o lançamento do tema do imposto europeu nos nossos dias não é apenas (diria: não é essencialmente) motivado por razões financeiras, mas, como já se sugeriu, por razões em parte jurídicas (dar cumprimento ao estatuído no Tratado, construindo um verdadeiro sistema de recursos próprios), e, sobretudo, políticas. De entre estas razões, uma, de carácter mais imediato, é perceptível no discurso manifesto: eliminar os mecanismos de correcção ou os mecanismos compensatórios que, do ponto de vista comunitário, e mesmo do ponto de vista dos EM que não são contribuintes líquidos, não terão razão de ser. Outra, porém, é menos visível, mas detectável no discurso la-

tente: a recomposição dos recursos próprios não pode ser dissociada do projecto de unificação política europeia (ainda que em moldes a definir), nomeadamente da discussão sobre o tema do federalismo (nas suas diversas vertentes), aqui na sua vertente de federalismo financeiro.

As propostas alternativas de reforma dos recursos próprios

Em 2003 e 2004, no quadro da discussão das Perspectivas Financeiras, muito influenciado pelo célebre Relatório Sapir, a comissão Schreier relançou o debate sobre a reforma do financiamento do orçamento da UE. O sistema em vigor era caracterizado como complexo e opaco para os cidadãos e dotado de autonomia financeira limitada. Mas a comissão reconhecia que, do ponto de vista financeiro, o sistema funcionava relativamente bem, com receitas suficientes e custos administrativos baixos. Pressentindo, porém, que não havia condições políticas para ser tomada qualquer decisão imediata nesta matéria, Schreier lançava o debate, mas postergava a decisão sobre o tema para o período posterior às novas Perspectivas Financeiras, isto é, para depois de 2013.

A filosofia subjacente à sua proposta era a de reforçar os recursos provenientes da fiscalidade no financiamento do orçamento da UE, criando uma receita fiscal visível e relativamente importante, suportada directamente pelos cidadãos da União ou pelos operadores económicos e que substituiria, em parte, as contribuições RNB. Na base desta proposta, estava assim um objectivo político: que o sistema de financiamento da UE reflectisse cada vez mais a ideia de uma União de EM e a aproximação entre as populações da Europa. Muitos candidatos a imposto europeu têm sido

A questão da defesa da soberania fiscal lembra-nos que Portugal deve saber defender os seus interesses num processo negocial. Mas, por si só, não pode ser o argumento decisivo. Estamos longe das concepções de soberania de um Bodin ou de um Hobbes. Hoje tende a afirmar-se a ideia de soberania exercida em conjunto e, portanto, partilhada.

apresentados pelos meios políticos e académicos. Entre eles, é de salientar os impostos sobre o consumo do álcool e do tabaco, os impostos sobre juros com retenção na fonte, as receitas provenientes de lucros de senhoriação do Banco Central Europeu, os impostos sobre transacções financeiras (relatório SAPIR) ou sobre transacções de valores mobiliários, os impostos ambientais ou, como ocorreu mais recentemente com a proposta do deputado europeu Lamassoure, os impostos sobre as mensagens tipo SMS e os e-mail. Algumas baseiam-se em impostos já existentes nos EM, outras em impostos a criar, sendo as mais interessantes as relativas a impostos que, escapando ao princípio da territorialidade, poderiam ser cobrados a nível comunitário.

Três impostos, porém, têm sido encarados pela Comissão como candidatos naturais a desempenhar esse papel: os impostos sobre os produtos energéticos, o IVA e o imposto sobre os rendimentos das sociedades. Em qualquer caso, estaríamos sempre perante uma pequena percentagem do imposto. No caso dos produtos energéticos, as taxas comunitárias seriam inferiores a metade das taxas mínimas estabelecidas pela directiva da tributação da energia; no caso do IVA, a taxa comunitária seria de um por cento; no caso do imposto sobre as sociedades, seria necessário afectar à UE menos de um quarto das receitas dele provenientes.

Para além disso, segundo a Comissão, a recomposição dos recursos próprios seria efectuada com observância de um princípio de neutralidade financeira: em nenhum caso a pressão fiscal sobre os cidadãos dos EM deveria aumentar, uma vez que a taxa do imposto europeu seria contrabalançada por uma diminuição equivalente das taxas dos impostos nacionais. Isto seria possível porque os recursos provenientes da fiscalidade não se juntariam aos montantes actualmente pagos pelos EM sobre a base do seu respectivo RNB, mas substituí-los-iam parcialmente. Assim, diminuindo as contribuições RNB, os EM poderiam reduzir impostos internos sem pôr em causa a sua estabilidade financeira.

Este facto comprova de novo que, mesmo assegurada a neutralidade financeira, o tema permanece quente, não tanto por razões financeiras, mas por razões políticas.

Que dizer, desde já, dos impostos candidatos a futuro imposto europeu?

a) A tributação sobre os produtos energéticos (sobre o consumo de energia) seria limitada ao combustível utilizado para o transporte rodoviário (eco-taxa), pondo-se ainda a hipótese da

tributação do combustível para aviões e das respectivas emissões poluentes como um possível desenvolvimento futuro. No entanto, pensamos que este imposto tem poucas ou nulas condições para se transformar em imposto europeu. A experiência mostra que a aprovação da Directiva n.º 2003/96/CE (que reestruturou o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade, fixando, a nível comunitário, níveis mínimos de tributação para a maioria dos produtos energéticos, incluindo a electricidade, o gás natural e o carvão) só foi possível pelo facto de terem sido concedidas aos EM tantas derrogações que a Directiva se arrisca a ser vista como uma “derrogativa”. Acresce que um imposto deste tipo tem uma forte dimensão ambiental, tendo características de imposto extra-financeiro. Ora este tipo de impostos, dada a pouca fiabilidade da tese do duplo dividendo (que sustenta a possibilidade de se atingir dois fins ao mesmo tempo, o da cobrança e o da redução das emissões poluentes), não é o mais aconselhável para financiar um orçamento.

b) Quanto ao IVA, verifica-se que a receita provinda deste recurso para o orçamento da União tem decrescido em termos proporcionais, prevenindo-se que tal continue a acontecer no período de vigência das novas Perspectivas Financeiras. Uma das razões inerentes a este facto é que certos EM, nomeadamente os mediterrâneos, com maior peso do turismo, sentem um certo desconforto com o chamado “efeito Marbella” (ligado ao consumo dos turistas), o mesmo acontecendo com os EM com menor desenvolvimento económico, dada a existência do maior peso relativo do consumo neste casos. Acresce que há EM que continuam a beneficiar de taxa zero em certas operações internas. O actual recurso próprio IVA é, assim, visto como injusto.

Para além disto, o IVA é, não só uma importante fonte de financiamento dos EM, mas um importante instrumento das políticas financeiras nacionais, permitindo reagir com eficácia a situações de conjuntura. Um bom exemplo foi a utilização, aquando da adesão de Portugal ao euro, da redução de taxas de IVA e da criação de taxas intermédias, como forma de contribuir para atingir o critério da inflação, facto que foi, aliás, reconhecido pelo Instituto Monetário Europeu e pela Comissão. Um outro exemplo, independentemente dos juízos de valor que sobre



ele se possam formular, foi a subida das taxas de IVA de 17 para 21 por cento, efectuada em dois momentos, como forma de contribuir para a redução do défice. Por fim, não é ainda muito claro qual será o sentido da evolução do próprio IVA comunitário. Por um lado, permanece nos projectos comunitários a ideia de que o regime actual do IVA é transitório, devendo evoluir para o princípio da origem. Por outro, o IVA tem vindo a ser sucessivamente objecto de modificações essenciais através da introdução do mecanismo de *reverse charge* (muitas vezes por razões de controlo e de combate à evasão fiscal), fenómeno que, a generalizar-se, pode mudar a natureza do imposto. Estas incertezas não tornam provável a aceitação do IVA como futuro imposto europeu. E se, eventualmente, o fosse, só seria aceitável o chamado modelo VIVAT, isto é, um sistema de IVA em que as taxas fossem partilhadas entre a UE e os EM. À UE seria destinada uma receita decorrente de uma taxa aplicada uniformemente no espaço comunitário, calculada em função das suas necessidades financeiras, por exemplo cinco por cento, enquanto os EM usufruiriam de uma receita de IVA decorrente de uma taxa suplementar aplicável no território nacional. Esta hipótese merece menção, pois, em dada altura, o actual comissário László Kovács terá mostrado uma certa simpatia por este modelo.

c) Finalmente, temos o imposto sobre o rendimento das sociedades (IS). Este é, a meu ver, o candidato natural para ser eleito como imposto europeu. Existem, porém, actualmente obstáculos a esta solução: por um lado, os Tratados (os actuais e o futuro) não obrigam os EM a possuírem um imposto deste tipo; por outro, alguns EM, como

a Estónia, substituíram o IS que tinham por uma tributação dos dividendos distribuídos aos sócios. Na prática, este problema é mitigado pelo facto de quase todos os EM terem adoptado um imposto deste tipo. O modelo de tributação das sociedades é, no essencial, idêntico, podendo, a propósito, falar-se de uma certa convergência fiscal espontânea, sobretudo de natureza quantitativa, decorrente em larga medida da concorrência fiscal activa ou por imitação. A tendência é, pois, para a adopção ou conservação de um imposto sobre os lucros das sociedades, deduzidos que sejam os respectivos custos.

Na base desta atitude está o reconhecimento que este modelo tem vantagens (forte conexão com a contabilidade, implantação no terreno, tradição) e que tem funcionado até hoje de modo satisfatório. Pode mesmo afirmar-se que a concretização do modelo tem caminhado no sentido de uma certa convergência, caracterizando-se, em particular, por uma ampliação da base tributável, por uma redução das taxas e por uma quebra dos incentivos fiscais e sua concentração em certos domínios (como a inovação, o emprego ou o ambiente).

O modelo tem, contudo, algumas desvantagens, nomeadamente a falta de neutralidade entre formas de investimento, as distorções que provoca na eleição da forma organizacional das empresas e o facto de não ser adequado à globalização, em particular quanto ao tratamento de operações transfronteiriças.

Por outro lado, apesar de alguma convergência prática na sua concretização, efectuada mais por pressão do mercado ou pela jurisprudência comunitária que por decisão política, verificam-se ainda muitas diferenças entre os EM da UE, nomeadamente em questões como os critérios de fixação



da residência fiscal, os métodos de determinação da matéria colectável, os métodos de amortização, os incentivos e benefícios fiscais, os níveis de taxas, o mesmo ocorrendo quanto à tributação das sociedades de pessoas, quanto à questão da dupla tributação económica dos lucros distribuídos, quanto à opção entre princípio da territorialidade e princípio da tributação universal, etc. A relativa convergência quantitativa não é, portanto, acompanhada de uma convergência qualitativa.

É neste quadro que a Comissão, um pouco mais pacificado que está o ambiente relativo à concorrência fiscal prejudicial, retoma a questão do futuro da tributação das empresas, apresentando novas propostas centradas numa estratégia híbrida de cooperação e de harmonização.

Uma delas, virada para a criação de uma base consolidada das empresas, acompanhada de uma progressiva harmonização das normas internacionais de contabilidade, a pensar sobretudo nas grandes empresas transnacionais, vai no sentido de harmonizar os elementos do imposto que estão na base do cálculo da matéria colectável, sem interferir na liberdade dos Estados membros na fixação das taxas de imposto, liberdade esta que continuaria a decorrer do princípio da soberania dos EM em sede de tributação directa. De momento, este modelo (que a Comissão liga à Estratégia de Lisboa) apresenta-se como opcional, podendo assim ser adoptado por um conjunto restrito de EM, ao abrigo de uma política de cooperação reforçada. Está prometida, ainda para este ano, uma proposta legislativa da Comissão.

A outra, conhecida por *home state taxation*, mais típica dos métodos de coordenação, dirige-se sobretudo às PME e tem por base o acolhimento do princípio do reconhecimento mútuo das legislações fiscais.

Ora, o primeiro tipo de propostas, ultrapassada que seja no futuro a sua natureza opcional, poderia constituir o embrião de um imposto europeu. No fundo tratar-se-ia, em relação a empresas multinacionais e, em particular, em relação às empresas cotadas na bolsa e à chamada sociedade europeia, de definir uma base comum para a determinação da matéria colectável, a exemplo do que ocorreu no IVA. Este modelo apresentaria a grande vantagem de pôr entre parêntesis as questões dos preços de transferência, de resolver a questão da compensação de prejuízos transfronteiriços e de diminuir o número de casos de dupla tributação. Além disso, esta intervenção permitiria reduzir o espaço da fraude e da evasão fiscal e muitos dos problemas do chamado planeamento fiscal abusivo. Ela exi-



gira, no entanto, duas cautelas: que se mantivesse o princípio da neutralidade financeira proposto pela comissão Schreier (não se trataria de mais um imposto a acrescer aos já existentes) e que os EM dispusessem de alguma margem de manobra relativamente às taxas do imposto similar à que em sede de IVA decorre do sistema VIVAT.

Portugal: posição a adoptar

Analisado do ponto de vista da UE qual o imposto mais viável para ser acolhido como futuro imposto europeu, resta ver que posição deverá ter Portugal a este respeito.

Em termos de atitude, creio que deverá evitar-se qualquer posição extremada, de rejeição ou de apoio. Contra o imposto único, é costume argumentar-se com a perda de soberania fiscal do Estado português. De facto, é corrente, entre nós, recusar qualquer avanço na harmonização da tributação directa com base nesta ideia, tanto mais que o quadro jurídico comunitário, actual e futuro, não se baseia no primado da harmonização, mas no da concorrência fiscal, uma concorrência que, em teoria, tende a beneficiar os pequenos Estados. Ora aqui estaríamos perante um fenómeno mais profundo do que a mera harmonização: estaríamos perante a divisão do poder tributário (competências partilhadas) e perante uma perda de receitas de um imposto nacional. A questão da defesa da soberania fiscal lembra-nos que Portugal deve saber defender os seus interesses num processo negocial. Mas, por si só, não pode ser o argumento decisivo. Estamos longe das concepções de soberania de um Bodin ou de um Hobbes. Hoje, tende a afirmar-se a ideia de soberania exercida em conjunto e, portanto, partilhada. A questão central é que, nesse quadro, as vantagens possam suplantar as desvantagens.

Se a rejeição *a priori* da ideia do imposto europeu me parece difícil de sustentar, o mesmo acontece com a adesão entusiasta em nome de um europeísmo militante que, valha a verdade, nenhum Estado na prática defende, nem aqueles que oficialmente mais o parecem proclamar.

A posição deve assim ser realista, não de fechamento, mas de ponderação lúcida do que está em jogo. Assim, deveriam ser, desde já, bem estudadas as di-

versas hipóteses em disputa (incluindo a da simples melhoria do sistema actual, como defende o instituto alemão *Zentrum Europäische Wirtschaftsforschung*, através da eliminação do recurso IVA e do reforço da componente de RNB). Esta solução (que aparentemente constituiria um recuo em relação às ideias da Comissão mas, ao mesmo tempo, um avanço dada a eliminação do recurso IVA, tido por injusto) poderia ser encarada transitoriamente, enquanto fossem aprofundados os estudos económicos, políticos e jurídicos que demonstrassem a necessidade (ou a inevitabilidade) de criação de um imposto europeu. Nesse entre tempo, a questão central é a da definição dos bens públicos europeus que poderiam ou deveriam ser financiados por esse imposto.

De facto, a questão do imposto europeu tem que ser eminentemente associada à questão da despesa europeia. A que se destina um possível aumento de receitas? Que políticas deveria o novo imposto apoiar? Este ponto é fulcral: não é indiferente para nós saber se os acréscimos financeiros vão, por exemplo, para a consolidação das políticas de coesão social e territorial, para uma reconversão da política agrícola comum, para a promoção da inovação e desenvolvimento, para o apoio a PME ou se vão para políticas que aproveitem essencialmente aos grandes EM.

Por fim, deveria ser ainda analisado se a transferência de algum poder tributário para o nível europeu conduz, ou não, a maior eficácia no combate à fraude e evasão fiscais ou à possibilidade de serem tributados rendimentos que, no quadro actual de aplicação estrita do princípio da territorialidade, facilmente escapam a qualquer tributação. Aqui nem sequer se poderia falar de substituição do poder de tributar, mas sim de novas formas de tributação a que isoladamente os EM não teriam acesso.

Eis, a traços largos, como deveria evoluir, a meu ver, a discussão (ampla, aberta, não centrada nos gabinetes) da questão do imposto europeu. Nada garante, porém, que assim venha a suceder. ■

Bibliografia

Disponível para consulta no *site* da CTOC (www.ctoc.pt).

(*) Este artigo tem por base a comunicação apresentada em 29 de Fevereiro de 2008 na Conferência «Reformar o orçamento; mudar a Europa», organizada pelo ISEG e pela Representação Permanente da Comissão Europeia em Portugal.