

25

ANOS NA UNIÃO EUROPEIA

Coordenação de Eduardo Paz Ferreira

1955

REFLEXÕES

INSTITUTO EUROPEU DA FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA


ALMEDINA

O FUTURO DA POLÍTICA SOCIAL EUROPEIA: ENTRE EFICÁCIA E NORMATIVIDADE*

PEDRO ADÃO E SILVA

1. Como chegámos até aqui?

A expressão “modelo social europeu” é frequentemente mobilizada no debate público, ainda que com sentidos políticos diversos. Se por um lado há quem veja nela um elemento positivo e distintivo do espaço europeu por relação a outros espaços políticos e económicos, há, por outro, quem responsabilize este modelo pelas dificuldades de ajustamento das economias políticas europeias. Mas, para além da retórica política, há o conjunto das políticas sociais europeias, que compõem uma realidade bem mais complexa.

A diversidade é talvez a marca distintiva mais forte da política social dos Estados-membros. Se bem que haja princípios partilhados pelo conjunto dos países que integram a União (Hemerijck, 2002), estes manifestam-se de modo diverso, quer em termos institucionais, quer políticos. Esta diversidade tem levado vários autores a identificarem diferenças importantes nas economias políticas europeias, com consequências para o

*Este texto foi elaborado para o workshop, “Estratégia de Lisboa pós-2010”, realizado em 26 de Junho de 2009. Agradeço a Carlos Zorrinho, bem como a Arminda Neves, o convite para animar uma das sessões do workshop e para preparar este texto. Devo à Patrícia Cadeiras, bem como aos participantes no workshop, um conjunto de comentários relevantes ao texto.

modo como é produzido o bem-estar. São estas diferenças que nos permitem identificar três modelos dominantes de Estado Providência na Europa – o social-democrata, o corporativo e o liberal (Esping-Andersen, 1990) –, que podem ser declinados em cinco, se considerarmos dois outros que correspondem mais a espaços geográficos do que a princípios políticos dominantes – o da Europa do Sul (Ferreira, 1996; Adão e Silva, 2002) e o dos países do alargamento a Leste (Guillén e Palter, 2004).

Esta diversidade na organização institucional e nos princípios políticos em que se encontram encastradas as políticas sociais domésticas, por si só, têm representado um grande obstáculo aos objectivos de harmonização e/ou convergência da política social ao nível europeu. Mais de cinquenta anos de integração, o essencial das áreas sociais continua a ser controlado pelos Estados-nação, em importante medida porque os processos de formação dos Estados e a consolidação das democracias se confundem com o desenvolvimento das políticas sociais (Flora, 1986; Baldwin, 1990).

Estes obstáculos de base nacional foram, contudo, acentuados pelas escolhas iniciais do processo de integração. No período de fundação da União, o objectivo era construir uma comunidade económica, temperada por alguma integração política, de forma a garantir a paz. Para além de algumas tentativas tímidas de responder a uma suposta ameaça de 'dumping social', as dimensões sociais presentes nos Tratados limitavam-se à remoção de obstáculos à criação do mercado único, pelo que, no essencial, respondiam a requisitos funcionais decorrentes da integração económica e da concretização das quatro liberdades (Geyer, 2000; Hantrais, 2000; Kleinman, 2002).

Esta secundarização da componente social no processo de integração, quando comparada com outras áreas, foi sendo, aliás, plasmada nos Tratados, levando a que seja possível falar de uma 'assimetria constitucional' entre, por exemplo, o tipo de maiorias necessárias à integração social, quando comparadas com aquelas em que foi assentando a integração económica.

Ainda que o essencial dos obstáculos iniciais se mantenha, impedindo que se fale de um 'modelo social europeu' partilhado e integrado (à imagem do que se passa com as políticas monetária (McNamara, 2005) ou agrícola (Rieger, 2005)), a política social europeia já não ocupa hoje o estatuto de 'Cinderela', onde boas intenções e grandes princípios convi-

nam com pouca acção.¹ Se bem que a política social continue, em aspectos essenciais, a ser competência soberana dos Estados-membros, esse vínculo doméstico coexiste, hoje, com um sistema Europeu complexo e a vários níveis que, progressivamente, transformou os Estados Providência de entidades soberanas em entidades semi-soberanas (Leibfried e Pierson, 2000). Um dos aspectos decisivos desta nova entidade composta pelo conjunto das políticas sociais europeias é que, contrariamente ao que era tradição nos Estados Providência europeus, o essencial das suas competências é de natureza reguladora e não redistributiva (Majone, 1996; Winstott, 2003), com a actuação centrada nas condições de trabalho, na igualdade de género e na segurança e higiene no trabalho, secundarizando, consequentemente, o que eram tradicionalmente os aspectos centrais das políticas sociais de base nacional (ex. as prestações substitutivas do rendimento e o emprego).

2. Onde nos encontramos?

2.1. A Estratégia de Lisboa e a europeização das políticas sociais domésticas

O conjunto destes obstáculos tem levado a que, ao longo dos tempos, tenham sido seguidos caminhos alternativos na integração das políticas sociais europeias. Estes caminhos assentaram numa opção política mais ou menos explícita para contornar os obstáculos em lugar de os enfrentar ou remover. Perante a natureza essencialmente intergovernamental do projecto de construção Europeia, a Comissão, com um impulso particularmente intenso durante o consulado de Jacques Delors (Ross, 1995), estabelecendo coligações de geometria variável com alguns Estados-membros, foi ao longo do tempo promotora de um conjunto de iniciativas que, ainda que com escasso carácter vinculativo, foi eficaz na disseminação de um legado cognitivo nas políticas sociais – designadamente através de diversos instrumentos de 'soft-law'.

A Estratégia de Lisboa, aprovada em 2000, pode ser adequadamente descrita como o exemplo mais ambicioso para ultrapassar alguns dos

¹ Naquilo que se tornou uma definição muito popularizada, Lange definiu a política social europeia como uma história de "good intentions, high principles and little action" (Lange, 1993).

principais bloqueios que tem enfrentado a integração das políticas sociais sem os enfrentar, optando por contorná-los. Após os anos de investimento na Europa Social, que se confundem com a Presidência de Jacques Delors e numa altura em que o processo de Maastricht era a face mais visível da integração, a Estratégia de Lisboa funcionou como um contrapeso à integração económica e monetária. Não por acaso, Lisboa foi descrita como sendo o equivalente funcional para o Estado Providência de Maastricht para a política monetária e orçamental. Além do mais, e na sequência do que já havia acontecido um par de anos antes, com a introdução de um capítulo sobre emprego no Tratado de Amesterdão, a Estratégia de Lisboa é o resultado de uma constelação política no Conselho favorável ao aprofundamento da dimensão social europeia. Nesse sentido, Lisboa representa também a consolidação de um processo em que a dimensão social se desenvolveu evoluindo de mecanismos de 'spill-over' funcionais para 'spill-over' políticos (Van der Meer and Van Riel 2002).

A Estratégia de Lisboa, na sua formação inicial, combinava um objectivo político, uma ambição estratégica e um método comum de implementação das políticas.

Para além do objectivo político de reforçar de forma integrada a face social da Europa, a Estratégia de Lisboa tinha como ambição a modernização da economia europeia, alterando o seu padrão de especialização – através do investimento em I&D – e combinando esse objectivo com uma dupla sustentabilidade – social e ambiental. O método para alcançar estes objectivos assentava na consolidação de vários mecanismos conhecidos pela sua capacidade de disseminar a mudança cognitiva, designadamente através da troca de boas práticas, da definição de 'benchmarks' e da avaliação inter-pares. Ainda que com uma fraca componente vinculativa, o método aberto de coordenação (MAC) – que havia sido testado como Estratégia Europeia para o Emprego – surgia como forma eficaz de concretizar a ambição estratégica de Lisboa.

Cinco anos passados do seu início, a revisão da Estratégia de Lisboa teve como marca distintiva uma redução do seu pendor social. Na sequência do relatório Kok, de 2004, assistiu-se a uma valorização da estratégia de crescimento e de criação de emprego, ao mesmo tempo que perdía importância relativa uma série de instrumentos marcadamente sociais. O argumento de que, após 2005, a Estratégia de Lisboa evoluiu de uma natureza social-democrata para uma neo-liberal assenta, essencialmente, no facto de ter havido uma fusão das directrizes macro-económicas com

as do emprego, à qual correspondeu uma prevalência das primeiras (Zeidlin e Pochet, 2005).

Mas uma coisa é a natureza política da Estratégia de Lisboa, outra, bem diferente, é o tipo de efeitos que produziu nas políticas públicas domésticas. De modo a perspectivar o tipo de soluções virtuosas e eficazes que podem ser tomadas com o horizonte 2020, é necessário saber: a) Qual foi a capacidade da Estratégia de Lisboa para europeizar as políticas nacionais? b) Assistiu-se a um processo de convergência ou a incorporação nacional das pressões europeias foi assimétrica? c) Que tipo de efeitos é possível identificar?

Os defensores da coordenação suave, tal como plasmada no MAC e consolidada com a Estratégia de Lisboa como forma legítima e eficaz de 'governance', tendem a afirmar que, pese embora a sua natureza fracamente vinculativa, este método de Europeização das políticas domésticas é eficaz e produz de facto mudança. Essencialmente por se tratar de uma forma contextualizada de 'benchmarking' (Visser e Hemerijck, 2003), em que o desenvolvimento dos "planos nacionais de acção" é feito através de um método complexo de feedbacks permanentes durante o seu processo de elaboração e de implementação.

Este método, antes do mais, contrasta com o tradicional 'método comunitário', no qual as soluções eram vinculativas e uniformes, pouco sensíveis à diversidade nacional (reconhecidamente um dos obstáculos mais fortes à integração nas áreas sociais). Depois, facilita o desenvolvimento de políticas em áreas onde as competências europeias são escassas e/ou onde a regulação é pouco viável (isto porque a sua natureza é mais flexível do que os tradicionais "processos de co-decisão" ou as "negociações intergovernamentais" (Hemerijck, 2008)). Assim, o MAC teria como objectivo desenvolver um modelo social europeu, mas através de um conjunto de objectivos negociados, em lugar de serem impostos ou assentes nas declarações solenes, mas essencialmente vagas, que tradicionalmente resultam das Cimeiras europeias (Vandenbroucke, 2002).

De acordo com diversos autores, o potencial deste método passa pela sua capacidade de promover a 'aprendizagem social'. O MAC teria criado um consenso, cuja natureza era essencialmente cognitiva, entre os diversos Estados-membros em torno dos desafios comuns, objectivos e modos de os enfrentar. Através da avaliação inter-pares, dos "benchmarks" e da identificação de boas práticas, a coordenação suave tenderia a produzir mudança material, com impacto no *policy-making* doméstico (Jacobsson,

2004; López-Santana, 2006; Bruno et al, 2006; para uma revisão, veja-se Zeitlin, 2005).

No entanto, uma coisa é a leitura normativa, outra é o que de facto sabemos hoje sobre o modo como o MAC transformou as políticas sociais de base nacional. Isto é, que efeitos produziu de facto.

A evidência empírica desvaloriza o impacto directo dos mecanismos de aprendizagem social (veja-se o volume editado por Kvist e Saari, 2007). Para o caso português, por exemplo, defendo noutro sítio que a capacidade da Europeização suave reformatar o quadro cognitivo nacional, promovendo determinadas formas para implementar políticas sociais, depende da preexistência de um legado cognitivo europeu prévio (Silva, 2009). Em áreas onde ao longo dos anos a Europa influenciou de facto as políticas sociais nacionais (nomeadamente por força da presença dos recursos financeiros associados ao Fundo Social Europeu, que tendem a materializar pressões, *a priori*, suaves), os mecanismos de 'soft-law' tenderam a contribuir para a transformação das políticas nacionais – por exemplo, conferindo legitimidade aos princípios "exportados" pela União Europeia.

Neste sentido, é possível defender, na esteira de diversos autores e com base em análises empíricas do que ocorreu em vários Estados-membros que o impacto da Estratégia de Lisboa nas áreas sociais se centrou mais na melhoria das condições institucionais e políticas domésticas para reformar as políticas públicas – redistribuindo poder a favor dos actores nacionais com preferências políticas alinhadas com as prioridades europeias – do que em mecanismos de aprendizagem suave assentes na partilha de boas práticas entre pares.

Deste ponto de vista, podem distinguir-se dois conjuntos de mecanismos através dos quais a política social europeia de modo mais genérico afectou o componente social da Estratégia de Lisboa mais especificamente se revê-lam particularmente eficazes na mudança das políticas domésticas.

Um primeiro tem a ver com o que pode ser definido como o papel "capacitador institucional" das políticas europeias. Este papel sente-se de modo particularmente intenso em países onde a Europa é valorizada positivamente, quer simbólica, quer politicamente (o que tende a acontecer nos casos em que adesão, consolidação democrática e melhoria das condições de vida se interligam (Royo e Manuel, 2003).

Esta capacitação institucional ocorre de dois modos:

Através de mecanismos de 'blame avoidance' – i.e. situações em que os Estados-membros invocam um compromisso ou uma imposição vinda

culativa para levarem a cabo reformas impopulares, responsabilizando a Europa por determinadas opções que, autonomamente, não são capazes de assumir (exemplos destes mecanismos ocorreram em particular no reforço da sustentabilidade dos sistemas de pensões (Ferreira e Gualmini, 2000) ou na reorganização e modernização dos serviços públicos de emprego de modo a cumprir as directrizes europeias (ex. Silva, 2009).

Através da "oferta" de um racional para as reformas nacionais. A existência de directrizes europeias, articuladas em torno de pilares e de prioridades, que por sua vez se traçaram em planos nacionais de acção, permitiu a muitos Estados-membros um exercício de planificação, em ciclos plurianuais, das suas políticas sociais domésticas, em áreas onde isso acontecia escassamente e/ou de modo pouco coerente.

Um segundo tipo de mecanismo de europeização das políticas sociais domésticas em face da 'soft-law' remete para lógicas de redistribuição de poder tipicamente associadas a pressões exógenas provenientes de entidades supra-nacionais (à imagem do que acontece com o FMI e a OCDE (Beyeler, 2004). Se é possível dizer que frequentemente, e muito por força da natureza essencialmente intergovernamental da integração, os consensos políticos europeus são resultado de constelações de preferências domésticas, logo há uma interacção positiva entre o que é a agenda europeia e o que são os objectivos políticos dos Governos nacionais, também há uma capacidade autónoma da política europeia em funcionar como 'agenda-setter', nomeadamente através de 'amplificadores selectivos'. A definição de prioridades ao nível europeu, pelo capital político e simbólico que lhe está associado, redistribui poder a favor de actores nacionais, designadamente aqueles que têm preferências alinhadas com as agendas europeias. Por sua vez, estes podem utilizar esse alinhamento para ampliar selectivamente as opções europeias, tornando-as centrais nas agendas domésticas (ao mesmo tempo que estes actores adquirem eles próprios uma nova centralidade, ao nível político ou da administração).

A descrição do tipo de mecanismos a operar em face das pressões suaves que caracterizam a componente social da Estratégia de Lisboa é importante na medida em que o reconhecimento do modo como a Estratégia de Lisboa contribuiu para a europeização das políticas nacionais é fundamental para a potenciação da eficácia do que possa ser adoptado com o horizonte 2020 como referência.

2.2. Os constrangimentos à integração social hoje

Mas uma coisa é sabermos quais foram os impactos e os mecanismos que se revelaram mais eficazes na promoção da mudança, outra, bem diferente, são os constrangimentos que persistem e que limitam objectivamente o aprofundamento da integração social.

No passado, como sustentei na primeira parte deste texto, a construção de um modelo social europeu, correspondente a uma transferência de responsabilidades e competências dos Estados-membros para a esfera europeia, esteve sempre inibida por força da 'assimetria constitucional' presente desde os momentos fundadores, da prioridade ao mercado único, da diversidade institucional e política e da ausência de consenso político. Se aquando da aprovação da Estratégia de Lisboa, e aliás ainda beneficiando do investimento político na Europa social que caracterizou o consulado Delors (Ross, 1995), aparentemente muitos dos constrangimentos do passado estavam a ser ultrapassados, ou pelo menos havia sido encontrada uma forma virtuosa para os contornar. Hoje, não só muitos deles parecem ter regressado, como estamos perante novos, cuja intensidade é, aliás, superior.

À cabeça, naturalmente, a actual crise económica e financeira. Para além de diminuir os recursos disponíveis necessários a uma estratégia comum ao nível social, tem sido reveladora da natureza intergovernamental da União Europeia e das dificuldades em consensualizar e fazer convergir respostas políticas. O denominado 'plano Barroso' é, desse ponto de vista, paradigma das dificuldades europeias.² Em primeiro lugar, por ficar bem aquém do que uma crise com esta profundidade e extensão requereria; depois, porque é mais um repositório de um conjunto de preferências nacionais, algumas delas de sentido contrário, do que uma resposta integrada. Aliás, isto leva a que todos os Estados-membros se revejam selectivamente no plano, recorrendo a ele para legitimar as suas opções domésticas, muitas delas prévias à aprovação do mesmo. Se este facto pode ser encarado como um constrangimento, revela também os caminhos possíveis para o processo de integração. Perante a incapacidade de encontrar respostas comuns, coerentes e tendencialmente convergentes, os Estados-membros procuram fazer reflectir as suas preferências nacionais na Europa para, posteriormente, com isso reforçarem a sua capacidade política

institucional na implementação dessas mesmas políticas, invocando o elemento legitimador europeu.

Em segundo constrangimento, que aliás se encontra interligado com o anterior, prende-se com a crescente fragmentação da paisagem política europeia. O processo de construção europeia, desde o início, mas de modo particularmente intenso no aprofundamento da sua componente social, assentou num amplo consenso entre as duas famílias políticas dominantes – democratas-cristãos e social-democratas. Ora esse consenso já não existe nos moldes do passado e tem sido manifestamente impossível reinventar uma constelação política favorável à construção de uma Europa social. Não por acaso, nos mecanismos onde é mais difícil progredir sem participação do Conselho, os progressos sociais têm sido quase inexistentes – como prova a paralisação na utilização do método comunitário, o que leva a que seja aliás difícil recordar qual foi a última directiva social a ser aprovada.

Um terceiro constrangimento remete para as sucessivas vagas de alargamento. Se os seis Estados fundadores pertenciam todos à mesma família de Estado Providência (corporativa), os sucessivos alargamentos têm incrementado a diversidade institucional nas questões sociais, inibindo a integração nestas áreas. De facto, parece haver um *trade-off* mais ou menos implícito entre alargamento e aprofundamento da integração para além do mercado único (ou pelo menos dos requisitos funcionais necessários ao funcionamento do mercado único). A opção por tornar a União um espaço político bem mais amplo – com todas as vantagens associadas – limita objectivamente a ambição de aprofundar a integração das políticas sociais. Além do mais, esta opção tem objectivamente potenciado coligações entre Estados-membros que, historicamente, têm resistido aos progressos na integração social (ex. Reino Unido), aqueles que por força da conjuntura política doméstica defendem a mesma posição (ex. Holanda e Dinamarca) e os que têm padrões sociais menos exigentes e vêem nisso uma vantagem competitiva (ex. os do alargamento a Leste), fazendo regressar a ameaça de *dumping* social (cuja concretização, no passado, nunca foi, de facto, comprovada (Guillén e Matsaganis, 2000)).

Este conjunto de constrangimentos tem tido vários efeitos. O primeiro dos quais é o reforço de alguns dos obstáculos tradicionais ao desenvolvimento de um política social comum. Depois, tem levado a uma degradação progressiva dos equilíbrios políticos nas áreas sociais. Não por acaso, nos últimos anos a União Europeia tem-se revelado incapaz de aprovar ins-

² Tal como a Cimeira do Emprego (Maio 2009), anunciada como grande evento pela Presidência Checa e que acabou por realizar-se apenas ao nível da Troika e sem medidas concretas.

trumentos de hard-law através do 'método comunitário' nas áreas sociais aquilo que era o 'segundo pilar' da política social europeia (i.e. o diálogo social ao nível comunitário) também se encontra paralisado, sendo difícil encontrar uma directiva resultante da concertação ao nível europeu, após o final da década de noventa. Finalmente, no contexto do terceiro pilar (i.e. a europeização através da 'soft-law') temos assistido a uma crescente fragmentação de processos, à qual tem estado associada uma crescente invisibilidade nacional das estratégias europeias (ex. a marginalização no contexto dos serviços públicos de emprego das directrizes europeias, após uma fase inicial na qual eram eixos centrais para da sua acção).

3. Um caminho com futuro

Deve a dimensão destes constrangimentos ser considerada de tal ordem que nos leva a tomar como inviável que a União Europeia desempenhe qualquer tipo de papel de facto consequente nas políticas sociais dos Estados-membros?

Aos momentos de mudança política fundamental correspondem sistematicamente janelas de oportunidade para alterar as políticas europeias. Como sugere Hemerijck (2008), isso acontece umas vezes no sentido de uma maior europeização das políticas nacionais, noutras iniciando processos de re-nacionalização. Estamos inequivocamente perante um desses momentos e o futuro encarregar-se-á de dizer em qual dos dois sentidos ocorrerão as mudanças. Se bem que a experiência dos últimos anos aponte no sentido da re-nacionalização, tal não implica que abdiquemos de contrariar a tendência recente. Contudo, a eficácia desse objectivo requer uma combinação adequada de realismo com reconhecimento quer do que falhou, quer do que se revelou eficaz, nomeadamente desde 2000.

Há um conjunto de questões cuja resposta me parece relevante para que se combine realismo e eficácia na integração social, permitindo com isso antecipar quais os passos possíveis de serem dados com o horizonte 2020.

Será a mistura de 'hard law', 'diálogo social' e 'soft-law' associada ao MAC e que se consolidou nos últimos anos, passível de responder, de modo virtuoso, aos desafios sociais dos próximos tempos, ainda mais numa Europa alargada? Até onde é possível absorver a diversidade através da Agenda de Lisboa? São os processos de avaliação inter-pares e os instrumentos assentes em *benchmarking* exequíveis numa Europa a 27? Será

o alargamento gerível sem colocar em causa os adquiridos sociais? Haverá capacidade financeira e administrativa para acompanhar o processo de alargamento sem o regresso do risco de 'dumping social'?

3.1. Lições dos últimos dez anos e o horizonte 2020

Em primeiro lugar, há um *trade-off* evidente entre, por um lado, grandes objectivos e ambições de carácter normativo e, por outro, capacidade de, de facto, europeizar as políticas domésticas. Isto é, há uma primeira opção que tem de ser tomada: perceber que os tempos não estão para grandes proclamações sobre a superioridade normativa de um hipotético modelo social europeu ou que apontem no sentido de harmonizar políticas sociais à imagem do que acontece noutras áreas de políticas.

Nesse sentido, o que se passou recentemente com o 'plano Barroso' para resposta à crise, sendo revelador das insuficiências e constrangimentos para a harmonização de respostas, deve ser encarado com realismo. A União Europeia continua a ter uma grande capacidade para formatar as agendas nacionais, pelo que os Estados-membros devem fazer o possível por reflectir as suas preferências domésticas no nível comunitário. Como no passado, isso servirá para capacitar institucionalmente os Estados-membros para levarem a cabo reformas que, sem o papel legitimador e de "recurso de poder" da Europa, dificilmente seriam capazes de implementar. O modo como os mecanismos suaves associados à Estratégia de Lisboa se revelaram mais eficazes na europeização das políticas – capacitação institucional e redistribuição de poder – deve levar a que se potencie essas dimensões, ainda que isso implique algum regresso ao intergo-vernamentalismo ou, pelo menos, a coligações de geometria variável entre Estados-membros e a Comissão.

No entanto, este reflexo da agenda nacional no nível europeu não deve implicar necessariamente que se abandone uma ambição comum, que vá para além da expressão dos diversos interesses nacionais.

Uma das debilidades que se tem intensificado prende-se com a perda de saliência política dos processos europeus ligados às políticas sociais. Muito provavelmente, a forma mais eficaz de criar *momentum* e trazer de novo as áreas sociais para o topo da agenda política europeia é encontrar um objectivo programático que, sendo mobilizador, permita conciliar perspectivas políticas eventualmente divergentes. Neste contexto, a etiqueta 'flexigurança', ao combinar institucionalização da negociação com um equilíbrio entre protecção social com adaptabilidade, é um recurso

que não foi plenamente explorado e que continua a ser, nos tempos recentes, a experiência mais conseguida de integração nas áreas sociais.

Uma outra linha que também foi abandonada (aliás, há mais tempo) mas que poderia ser recuperada, é a que ficou conhecida como o segundo pilar da política social europeia. A ideia de diálogo social autónomo e bipartido, tal como promovido por Delors, permite, ao mesmo tempo, reintroduzir a negociação como estratégia eficaz para ultrapassar alguns dos bloqueios que as economias políticas europeias enfrentam, mas, também, fazê-lo de modo diferenciado. Uma possibilidade é a de se procurar um diálogo social ao nível intermédio, que esteja para além do de base nacional, mas que não implique uma concertação a 27. Aliás, esta seria uma forma de ultrapassar alguns dos bloqueios decorrentes da diversidade institucional. Uma possibilidade realista seria, por exemplo, acordos de geometria variável, que envolvessem apenas os países que partilham características institucionais comuns ou que têm preferências políticas do mesmo tipo. Esta progressão em *clusters*, se bem que possa ser vista como um passo para a fragmentação interna, é talvez a única forma exequível de contrariar uma tendência forte para a re-nacionalização das questões sociais, designadamente em áreas mais “duras” das políticas sociais, como seja a das pensões ou da regulação laboral.

Um outro eixo – que além do mais reflecte claramente as preferências políticas domésticas – passa por, mantendo a centralidade do tema emprego, complementá-lo com outras dimensões sociais.

A formação de activos continua a ser um eixo central quer para a competitividade das economias europeias, quer para a própria coesão social. Ainda que seja desejável que haja, a este nível, um reforço da coordenação suave, esta pode bem ser uma área onde seria possível avançar através da instituição de um direito a um mínimo comum, por exemplo, através da fixação de um número de horas por ano para formação dos activos. Contudo, em lugar desse mínimo assentar num instrumento vinculativo, que não apenas seria difícil de fazer aprovar, como enfrentaria problemas na implementação, poderia sim assentar em acordos entre parceiros sociais, ainda que diferenciados para conjuntos de países.

Os níveis de desigualdade continuam a ser uma das debilidades estruturais do espaço europeu. No entanto, estes coexistem com uma incapacidade da União para desenvolver respostas comuns ou, no mínimo, para concertar diagnósticos e boas soluções. A este propósito, temos hoje não apenas diversas abordagens e indicadores, como a sua recolha e publicita-

ção tem uma periodicidade que é objectivamente distante do tempo das políticas públicas. Estes factos, por um lado, originam uma dispersão de diagnósticos que acaba por ser pouco mobilizadora, por outro, colocam entraves à formação de políticas eficazes na diminuição das desigualdades. Explorar-se a hipótese de criar uma linha de pobreza europeia, absoluta, operacionalizada em paridades de poder de compra (sensível às diversidades nacionais e regionais), poderia ser uma forma de mobilizar a sociedade para o combate à pobreza, ao mesmo tempo que aumentaria a saliência política do tema.

Referências

- BEYELER, Michelle (2004), 'Introduction: a comparative study of the OECD and European states' in Armington, Klaus and Michelle Beyeler (eds), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar. Chapter 1. pp. 1-12.
- BRUNO, Isabelle; Sophie Jacquot and Lou Mandin (2006), 'Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination ... toolbox or Pandora's box?' in *Journal of European Public Policy*. 13:4, June. 519-536.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1996.
- FERRERA, Maurizio (1996), 'The Southern model of welfare in social Europe', *Journal of European Social Policy*, vol. 6, nº 1, pp. 17-37.
- FERRERA, Maurizio and Gualmini, Elisabetta (2000), 'Italy: rescue from without?' in Scharpf, Fritz W. and Schmidt, Vivien A. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy – diverse responses to common challenges*, vol. II, Oxford: Oxford University Press. Pp. 351-398.
- Geyer, Robert R. (2000), *Exploring European Social Policy*. Cambridge: Polity Press.
- GUILLÉN, A. M. and MATSAGANIS, M. (2000) "Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years". *Journal of European Social Policy*, 10, 2, pp. 120-145.
- GUILLÉN, Ana and Palier, Bruno (2004), "Does Europe matter? Accession to EU and Social policy developments in recent and new member states" in *Journal of European Social Policy*, 2004 14/3.
- HANTRAIS, Linda (2000), *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan Press.

- HEMERJICK, Anton (2002), 'The self-transformation of the European social model(s)' in Esping-Andersen, Gosta et al. (eds), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: OUP. Pp. 173-213.
- HEMERJICK, Anton (2008), *Deepening Social Europe through Legal Pluralism*. Unpublished paper.
- JACOBSSON, Kerstin (2004), 'Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy' in *Journal of European Social Policy*. Vol. 14 (4). Pp. 355-370.
- KLEINMAN, Mark (2002), *A European Welfare State? - European Union, Social Policy in Context*. Hampshire: Palgrave.
- KVIST, Jon and Saari (2007), *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: Policy Press.
- LEIBFRIED, Stephan e Paul Pierson (2000), 'Social Policy' in Wallace, Helen and William Wallace, *Policy-Making in the European Union*. Oxford: OUP. Pp. 267-292.
- LÓPEZ-SANTANA, M. (2006), 'The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy', *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 4. pp. 481-499.
- MAJONE, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- RHODES, Martin (2005), 'Employment policy: between efficacy and experimentation', in Wallace, H. et al. (eds), *Policy-making in the European Union*, Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press. pp. 279-304.
- ROSS, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.
- ROYO, Sebastián and Paul Christopher Manuel (2003), 'Some Lessons from the fifteenth anniversary of the accession of Portugal and Spain to the European Union' in Royo, Sebastián and Paul Christopher Manuel (eds), *Spain and Portugal in the European Union - the first fifteen years*. London: Frank Cass. Pp. 1-29.
- SILVA, Pedro Adão e (2002), 'O modelo de welfare da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito' in *Sociologia - Problemas e Práticas* n.º 38. Oeiras: Celta Editora.
- SILVA, Pedro Adão e (2009), *Waving the European Flag in a Southern European Welfare State: Factors behind domestic compliance with European social policy in Portugal*. Phd Dissertation presented at the EUI.
- WINCOTT, Daniel (2003), 'The idea of the European social model: limits and paradoxes of Europeanization' in Featherstone, Kevin e Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: OUP. Chapter 12. Pp. 279-302.
- ZEILIN, Jonathan (2005), 'The open method of co-ordination in action: theoretical promise, empirical realities, reform strategies' in Zeitlin, Jonathan and Philippe Pochet (eds), *The Open Method of Coordination in Action - The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: P.I.E. - Peter Lang.

Angola e em Macau (como território de uma das grandes potências do século XXI).

Não fica ou quase não fica diminuída, por isso a nossa capacidade de intervenção nacional, pelo contrário, é fortemente aumentada por sermos membro da União Europeia. Sentimo-lo nós próprios, em relação às oportunidades que se abrem no mundo académico. E sentem-no sem dúvida também, julgamos que em maior medida, os nossos empresários, membros de uma Europa que continuará a ser uma referência e um pólo de atracção no plano mundial.

5. Com realismo, num mundo em que Portugal isoladamente pouco significaria, o caminho a seguir não pode deixar de ser o caminho de sermos um participante activo nas instituições e nas estratégias da União Europeia.

Aqui, devemos saudar as perspectivas abertas pela Estratégia Europeia 20/20, tendo como linhas orientadoras ter-se um crescimento "inteligente" (*smart*, baseado no conhecimento e na inovação), sustentável e inclusivo: não numa lógica defensiva, de "encerramento" de fronteiras, mas sim numa lógica de abertura em relação ao exterior, a par da continuação do reforço do mercado único europeu.

É aqui, sem alternativa realista, que Portugal pode encontrar meios e incentivo para modernizar e tornar mais coesa a sua economia: mínima Europa aberta ao mundo, num mundo globalizado em que ganham relevo crescente países a que Portugal está tão ligado, numa ligação que oferece as melhores perspectivas para o futuro.

Os sonhos não concretizados até agora, ao longo dos primeiros 25 anos de integração, devem dar-nos indicações em relação às políticas a seguir tirando ensinamentos dos erros cometidos: com os desafios tão difíceis do futuro a exigir que se tire o maior partido possível de todos os recursos de que se dispõe.

É este pois um sonho a concretizar, sonho para que, com realismo, se podemos contribuir com uma participação activa e influente no seio da União Europeia.

PORTUGAL NUMA EUROPA NÃO INTEGRADA

MANUELA ARCANJO

A análise das sucessivas etapas do processo de integração europeia, dos anos 50 ao final da década de 90, permite identificar importantes motivações políticas e, naturalmente, razões de ordem económica. A reunificação da Alemanha e o projecto, a prazo, de uma União que viesse a integrar os países da Europa central e de leste constituíram uma clara determinante política para a passagem à terceira fase da integração europeia, isto é, à união monetária.

Para todos os países participantes, a última fase da União Económica e Monetária (UEM) significava uma alteração do regime económico: a adopção de uma moeda única, a perda da política monetária e cambial para o Banco Central Europeu (BCE) e a condução de uma política orçamental que se pretendia orientada para a eliminação dos défices públicos. Assim, os países continuariam a lidar com os mesmos desequilíbrios internos e externos mas com menos instrumentos de política económica.

Os benefícios e custos de uma união monetária encontram-se amplamente discutidos na literatura especializada. Nos primeiros podem ser identificados, de forma sintética, os ganhos decorrentes da estabilidade de preços, da eliminação da incerteza sobre a taxa de câmbio e dos custos de transacção. Nos segundos identifica-se, fundamentalmente, a limitação da capacidade de intervenção macroeconómica em resposta a choques externos.

Ora, como o próprio Tratado da União Europeia (TUE) sublinhava para se alcançar um crescimento económico sustentável e não inflacionista era requisito essencial a existência de uma política económica europeia baseada na estreita coordenação nas políticas económicas nacionais. Mas que o que significavam estas?

Com a definição e condução da política monetária pelo BCE visando à semelhança do modelo antes prosseguido pelo banco central alemão, a estabilidade dos preços como objectivo prioritário, a cada Estado-membro restava a condução da política orçamental. Se, ainda nos termos do TUE, esta permanecia uma competência exclusiva dos Estados-membros, também se tornava evidente que poderia existir uma confitualidade de objectivos entre o BCE e os governos com diferentes preferências relativas à inflação versus crescimento/desemprego, perante uma situação de choques negativos e assimétricos na procura.

A política orçamental conduzida pelos governos nacionais deveria seguir, em qualquer circunstância, um percurso de sustentabilidade, reduzido num controlo das contas públicas e, por conseguinte, num baixo endividamento. Tratava-se, assim, de uma competência exclusiva mas subordinada ao objectivo da estabilidade dos preços. Esta exigência de disciplina correspondia a uma contrapartida de condições mais favoráveis ao financiamento público e que poderia constituir um incentivo a políticas orçamentais expansionistas e pró-cíclicas de alguns países e, em consequência, a um endividamento crescente. A fim de serem limitadas a par-tida, eventuais situações de pressão sobre uma monetarização do défice e da dívida, foi estabelecida no TUE a interdição de financiamento directo aos Estados-membros. A delimitação do papel do BCE também se firmava em hipotéticos cenários, à época, de risco de incumprimento por parte de algum Estado-membro e no possível culminar numa crise financeira mais generalizada, devido aos riscos sistémicos.

Omitindo razões de ordem política, a análise custos-benefícios e, em especial, a perda de instrumentos da política monetária, permite explicitar as opções tomadas na década de 90 pelo Reino Unido, Dinamarca e Suécia. Em Portugal, a opção pela participação na união monetária foi, em parte, um corolário das etapas anteriores da integração europeia, por sua vez influenciadas pela necessidade de afirmação de um então jovem regime democrático. Porém, a dimensão económica foi também favorável à decisão, fundada nas vantagens da redução da taxa de juro e da estabilidade dos preços. Estudos realizados na década de 90 avaliaram o cenário

de não participação na zona euro, admitindo no entanto que seria sempre prosseguida uma política económica orientada para a disciplina orçamental e a estabilidade dos preços. Um aumento das taxas de juro superior ao da zona euro e a incerteza associada ao recurso – até então frequente – de desvalorização cambial poderiam ser encarados como efeitos negativos sobre o crescimento económico a prazo. A opção pela moeda única correspondia, para um pequeno país com uma economia frágil, a oportunidade de aproveitar os ganhos de uma Europa mais desenvolvida, com um nível de vida mais elevado e com maior bem-estar social.

A selecção, em 1998, dos países que viriam a integrar a zona euro demonstrou que a avaliação se baseou fortemente no rácio do défice público já que dois países (Bélgica e Itália) – excluindo desta análise a Grécia que viria a integrar a UEM numa segunda fase – apresentavam dívidas públicas superiores a 120% dos respectivos produtos. A interpretação foi, portanto, flexível: o critério considerava-se cumprido se observada uma tendência descendente, independentemente do valor alcançado. Com alguma ironia, poder-se-á afirmar que aquele “esforço” tinha sido demonstrado pela Bélgica e pela Itália que registavam, em 1994, rácios da dívida-produto correspondentes a 133.5% e 124.9%, respectivamente.

Adicionalmente, foi possível perceber que o Eurostat validava, num momento decisivo de selecção dos países, a realização de operações de natureza excepcional mas que permitissem, por via da receita ou da despesa, uma forte redução do défice público. Foi o caso da França que atingiu em 1997 um rácio do défice próximo dos 3% do PIB com base na integração nas contas públicas do fundo de pensões da France-Telecom.

Sobre os países seleccionados sabia-se que apresentavam diferenças significativas ao nível, nomeadamente, do mercado de trabalho, dos sistemas judiciais, do sistema fiscal e do perfil dominante das políticas orçamentais. Muitas delas, também se sabia, iriam permanecer e conduzir a tendências divergentes em termos do crescimento económico, ao contrário do objectivo inicial de convergência real das economias.

Os Estados-membros que adoptaram o euro teriam de continuar a respeitar os critérios de convergência (nominal) estabelecidos no Tratado de Maastricht e confirmados pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que definia ainda os mecanismos de supervisão multilateral e a monitorização pela Comissão Europeia e pelo Conselho, prevendo mecanismos de alerta, avisos e sanções contra situações de violação em situa-

ção de défice excessivo – já que as situações de crescente endividamento nunca foram monitorizadas com rigor.

Os primeiros anos de aplicação do PEC demonstraram, é bom recordar, uma inversão da tendência de consolidação das finanças públicas. Com efeito, as primeiras situações de défice excessivo – logo, em violação do critério estabelecido – surgiram apenas dois anos após a adopção do euro, mesmo num quadro de conjuntura económica mais favorável, em Portugal e Itália mas também na França e na Alemanha.

Independendentemente das razões determinantes (as políticas orçamentais expansionistas determinadas por eleições legislativas realizadas em diversos Estados-membros ou o amplo recurso à “contabilidade criativa” até 1997), aquela situação – repetida em anos posteriores por aqueles e outros países – deveria ter constituído, desde logo, um sinal de preocupação levando, em consequência, a uma séria reflexão quer sobre os seus factores explicativos, quer sobre a condução e coordenação da política económica na União Europeia.

O relaxamento da política orçamental que foi observado até à recessão económica de 2008 parece evidenciar a pouca eficácia preventiva dos procedimentos estabelecidos no PEC e, ainda, a desvalorização do alcance dos Programas de Estabilidade e Crescimento apresentados obrigatoriamente pelos países da zona euro. Desvalorização por parte destes, mas também a fraca avaliação da sua efectiva solidez por parte da Comissão Europeia e do próprio Conselho.

No que respeita a Portugal, são identificáveis claros benefícios decorrentes do mercado único, da redução da taxa de juro e do prémio de risco dos fundos estruturais. Porém, e à semelhança de outros Estados-membros, Portugal não quis ou não foi capaz de substituir um regime económico assente, principalmente, na política cambial e na monetização dos défices orçamentais permanentes geradores de endividamento interno e externo.

A recessão económica de 2008 na zona euro atingiu de forma diferente os Estados-membros face, naturalmente, às assimetrias preexistentes e às fragilidades estruturais de alguns deles. Mas aquela só tornou evidente a fragilidade de um processo de reformas estruturais em todos os mercados que teria sido fulcral para o reforço da concorrência internacional e para um crescimento económico sustentável.

Portugal constitui, infelizmente, um exemplo das dificuldades de ajustamento num país mais frágil à partida e que tem adaptado a sua política orçamental em função da necessidade de manter o défice abaixo – mas

próximo – do valor de referência. A situação de resgate financeiro, com a contrapartida de um duríssimo Memorando de Entendimento, não foi uma surpresa. A saída desta profunda crise, que se irá prolongar pelos próximos anos, depende das opções políticas internas que vierem a ser adoptadas, em especial no sentido da saída de um longo caminho de crescimento económico anémico, mas também da evolução do quadro europeu e do futuro do euro.

Os cenários mais pessimistas discutidos nos anos 90 tornaram-se uma realidade. Com três Estados-membros em situação de resgate, com a pressão já exercida sobre outros e os sucessivos adiamentos de uma solução de fundo, a saída da crise actual parece ter um caminho cada vez mais estreito.

A Europa que se pretendia progressivamente integrada mostra divergências profundas entre grupos de países, fundadas em factores económicos mas também históricos, políticos e culturais. Afinal, conseguimos uma frágil união monetária que esqueceu a dimensão económica e social e nunca alcançou uma união política mínima.

QUASE 25 ANOS DE HARMONIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DO RENDIMENTO

MANUEL PIRES

1. Panorama da harmonização fiscal¹

1.1. Em 23 de Julho de 1990 (Directiva 90/435/CEE, modificada em 2003 – Directiva 2003/123/CE, de 22 de Dezembro – e 2006 – Directiva 2006/98/CE, de 20 de Novembro), foi publicada uma directiva relativa às distribuições dos lucros

– obtidos por sociedades de um Estado-Membro e provenientes das suas afiliadas de outros Estados membros;

– efectuadas por sociedades de um Estado-Membro a sociedades de outros Estados membros de que aquelas sejam afiliadas;

– obtidos por estabelecimentos estáveis, situados num Estado-Membro, de sociedades de outros Estados-Membros e provenientes das suas afiliadas instaladas num Estado-Membro que não seja o Estado-Membro em que está situado o estabelecimento estável;

– efectuadas por sociedades dum Estado-Membro a estabelecimentos estáveis, situados noutra Estado-Membro, de sociedades do mesmo Estado-Membro de que aquelas sejam afiliadas» (artigo 4º nº 1).

¹ Harmonização fiscal positiva contraposta a negativa. Não é considerada a Directiva 77/799/CEE, hoje substituída pela Directiva 2011/16/CE do Conselho, de 15 de Fevereiro, sem relevância no contexto.

Para a definição de sociedade-mãe a percentagem mínima de participação no capital da afiliada é actualmente 10%, tendo partido de 25% passado por 20% e 15%.

E qual o regime nos seus aspectos básicos, critério que aqui será sempre seguido? «I. Sempre que uma sociedade-mãe ou o seu estabelecimento estável, em virtude da associação com a sociedade sua afiliada, obtenha lucros distribuídos de outra forma que não seja por ocasião da liquidação desta última, o Estado da sociedade-mãe e o Estado do estabelecimento estável da sociedade-mãe:

- ou se abstém de tributar esses lucros,
- ou os tributa, autorizando a sociedade-mãe e o estabelecimento estável a deduzir do montante do imposto devido a fracção do imposto sobre as sociedades pago sobre tais lucros pela sociedade afiliada e por qualquer sociedade sub-afiliada, sob condição de cada sociedade e respectiva sociedade sub-afiliada satisfazerem em cada nível os requisitos previstos nos artigos 2º e 3º [para beneficiar do regime] até ao limite do montante do correspondente imposto devido» (artigo 4º nº 1).

Ainda «I. Os lucros distribuídos por uma sociedade afiliada à sua sociedade-mãe são isentos de retenção na fonte» (artigo 6º). Mais: «O Estado-Membro de que depende a sociedade-mãe não pode aplicar uma retenção na fonte sobre os lucros que esta sociedade recebe da sua afiliada» (artigo 7º).

Na versão original, o artigo 5º nº 4 - revogado pelo artigo 5º, alínea b) da Directiva 2003/123/CE do Conselho - estabelecia, a par de outras excepções: «4. Em derrogação do disposto no nº 1, a República Portuguesa pode cobrar uma retenção na fonte sobre os lucros distribuídos pelas suas sociedades afiliadas a sociedades-mães de outros Estados-membros até uma data que não poderá ser posterior ao fim do oitavo ano seguinte à data de entrada em aplicação da presente directiva. Sem prejuízo das disposições das convenções bilaterais existentes, celebradas entre Portugal e um Estado-Membro, a taxa dessa retenção não pode exceder 15% durante os cinco primeiros anos do período referido no parágrafo anterior e 10% durante os três últimos anos. Antes do fim do oitavo ano, o Conselho decidirá por unanimidade, sob proposta da Comissão, sobre a eventual prorrogação das disposições do presente número».

Conclusão: O poder de tributação não é reconhecido ao Estado da fonte, salvo em disposições transitórias. A exclusão é cada vez maior, dada a diminuição da exigência relativa à percentagem mínima de participação no capital da afiliada.

Nos considerando pode ler-se: «Considerando que as disposições fiscais que regem actualmente as relações entre sociedades-mães e afiliadas de Estados-Membros diferentes variam sensivelmente de uns Estados-Membros para os outros e são, em geral, menos favoráveis que as aplicáveis às relações entre sociedades-mães e afiliadas de um mesmo Estado-Membro; que, por esse facto, a cooperação entre sociedades de Estados-Membros diferentes é penalizada em comparação com a cooperação entre sociedades de um mesmo Estado-Membro; que se torna necessário eliminar essa penalização através da instituição de um regime comum e facilitar assim os agrupamentos de sociedades à escala comunitária; (...) Considerando que, além disso, para garantir a neutralidade fiscal, se torna necessário isentar de retenção na fonte, excepto em alguns casos especiais, os lucros que uma sociedade afiliada distribui à sua sociedade-mãe; que, todavia, se impõe autorizar a República Federal da Alemanha e a República Helénica, devido à especificidade dos seus sistemas de imposto sobre as sociedades, e a República Portuguesa, por razões orçamentais, a continuar a cobrar temporariamente uma retenção na fonte» (sublinhado nosso).

12. Na directiva relativa a fusões, cisões e entradas de activos (Directiva 2009/133/CE, do Conselho de 19 de Outubro de 2009, com origem na Directiva 90/434/CEE do Conselho, de 23 de Julho, e modificada posteriormente pelas directivas 2006/19/CE e 2006/98/CE), directiva ditada pela preocupação da neutralidade, contempla-se, de entre outros, o caso de nos bens objecto da operação existir um estabelecimento estável da sociedade contribuidora situado num Estado-Membro diferente do da sociedade. Estabelece o artigo 10º da Directiva «I. Sempre que dos bens transferidos por ocasião de uma fusão, de uma cisão, de uma cisão parcial ou de uma entrada de activos faça parte um estabelecimento estável da sociedade contribuidora situado num Estado-Membro diverso do dessa sociedade, o Estado-Membro da sociedade contribuidora renuncia a qualquer direito de tributar esse estabelecimento estável.

O Estado-Membro em que se situa o estabelecimento estável e o Estado-Membro da sociedade beneficiária aplicam a essa entrada de capitais as disposições da presente directiva, como se o Estado-Membro em que o estabelecimento estável está situado fosse o Estado-Membro da sociedade contribuidora.

O presente número é igualmente aplicável quando o estabelecimento estável se situar no Estado-Membro de que a sociedade beneficiária é residente. 2. Em derrogação do nº 1, sempre que o Estado-Membro da sociedade contribuidora aplique um regime de tributação dos lucros a nível mundial, esse Estado-Membro tem o direito de tributar quaisquer lucros ou mais-valias ligados ao estabelecimento estável resultantes de uma fusão, de uma cisão, de uma cisão parcial ou de uma entrada de capitais na condição de autorizar a dedução dos impostos que, na falta das disposições da presente directiva, teriam sido aplicados a esses lucros ou mais-valias no Estado-Membro em que se situa o referido estabelecimento estável, do mesmo modo e pelo mesmo montante que esse Estado-Membro aplicado se esse imposto tivesse sido realmente cobrado e pago. 3. Conclusão: ao Estado da situação do estabelecimento não é reconhecido poder de tributar.

1.3. Na Directiva 2003/48/CE, do Conselho, de 3 de Junho, de 2003 (modificada pela Directiva 2004/66/CE, do Conselho, de 26 de Abril) pela Decisão 2004/587/CE do Conselho, de 19 de Julho, e pela Directiva 2006/98/CE do Conselho, de 20 de Novembro), regulando a tributação da poupança sob a forma de juros, estabelece-se no seu artigo 1º nº1: «A presente directiva tem por objectivo final permitir que os rendimentos da poupança sob a forma de juros, pagos num Estado-Membro a beneficiários efectivos que sejam pessoas singulares com residência fiscal num outro Estado-Membro, sejam sujeitos a uma tributação efectiva em conformidade com a legislação deste último Estado-Membro».

O artigo 8º nº 1 estabelece deveres relativos a comunicação de informações por parte do agente pagador: «Sempre que o beneficiário efectivo dos juros seja residente num Estado-Membro distinto daquele em que se encontra estabelecido o agente pagador, o conteúdo mínimo das informações a comunicar pelo agente pagador à autoridade competente do seu Estado-Membro de estabelecimento é o seguinte: a) Identidade e residência do beneficiário efectivo, determinadas em conformidade com o artigo 3º [norma relativa à obtenção dos relativos elementos]; b) Nome ou deno-

minação, e endereço do agente pagador; c) Número de conta do beneficiário efectivo ou, na sua falta, identificação do crédito gerador dos juros; d) Informações relativas ao pagamento de juros, em conformidade com o disposto no nº 2. [conteúdo mínimo de informações]».

Acréscenta-se no artigo 9º «1. A autoridade competente do Estado-Membro do agente pagador deve comunicar as informações referidas no artigo 8º à autoridade competente do Estado-Membro de residência do beneficiário efectivo. 2. A comunicação das informações deve fazer-se de forma automática pelo menos uma vez por ano, nos seis meses subsequentes ao termo do exercício fiscal do Estado-Membro do agente pagador, em relação a todos os pagamentos de juros efectuados durante esse ano. 3. As disposições da Directiva 77/799/CEE [hoje Directiva 2011/16/CE do Conselho, de 15 de Fevereiro] aplicam-se à troca de informações prevista na presente directiva, salvo em caso de derrogação às mesmas prevista na presente directiva. Toda a informação que não se aplica às informações a prestar no quadro do presente capítulo».

No entanto, o artigo 16º dispõe: «A presente directiva não impede os Estados-Membros de aplicarem outras retenções na fonte para além da referida no artigo 1º [aplicável pela Bélgica, que renunciou a partir de 1 de Janeiro de 2010, Luxemburgo e Áustria], em conformidade com as respectivas legislações nacionais ou convenções relativas à dupla tributação». Conclusão: reconhece-se o poder de tributar também ao Estado da fonte.

Pode ser lido nos considerandos: «(5) Na ausência de uma coordenação dos regimes nacionais relativos à fiscalidade dos rendimentos da poupança sob a forma de juros, nomeadamente no que diz respeito ao tratamento dos juros recebidos por não residentes, é actualmente possível frequente que os residentes dos Estados-Membros escapem a qualquer forma de tributação no seu Estado-Membro de residência sobre os juros recebidos num outro Estado-Membro (...). (8) A presente directiva tem por objectivo final permitir que os rendimentos da poupança sob a forma de juros pagos num Estado-Membro a beneficiários efectivos que sejam pessoas singulares residentes noutro Estado-Membro, sejam sujeitos a uma tributação efectiva em conformidade com a legislação deste último Estado-Membro (...). (10) Atendendo a que o objectivo da presente directiva não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, devido à falta de coordenação dos regimes nacionais de tributação dos rendimentos da poupança, e pode, ser melhor alcançado

ao nível comunitário, a Comunidade pode adoptar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente directiva limita-se ao mínimo necessário para alcançar esses objectivos e não excede o necessário para esse efeito»². (14) O objectivo final que consiste em permitir uma tributação efectiva de juros no Estado-Membro de residência fiscal do beneficiário efectivo para ser alcançado através da troca de informações entre Estados-Membros relativas a esses pagamentos de juros (...). (16) A troca automática de informações entre Estados-Membros relativas aos pagamentos de juros abrangidos pela presente directiva permite uma tributação efectiva desses juros no Estado-Membro de residência fiscal do beneficiário efectivo, nos termos da legislação nacional desse Estado. Consequentemente, é necessário estabelecer que os Estados-Membros que troquem informações em aplicação da presente directiva deixam de poder recorrer à possibilidade, prevista no artigo 8.º da Directiva 77/799/CEE, de limitar a troca de informações»³. (23) A presente directiva não prejudica o direito de os Estados-Membros aplicarem outros tipos de imposto com retenção na fonte que não a referida na presente directiva sobre os juros gerados nos seus territórios»⁴.

A preocupação é, pois, a tributação na residência e, para o efeito, impõem-se obrigações ao Estado da fonte.

1.4. Ainda a Directiva nº 2003/49/CE do Conselho, de 3 de Junho, motivada cada pelas directivas 2004/66/CE do Conselho, de 26 de Abril, 2004/76/CE do Conselho, de 29 de Abril, e 2006/98/CE do Conselho, de 20 de Novembro, relativa ao regime fiscal comum dos pagamentos de juros e *royalties* efectuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes, estabelece no seu artigo 1.º nº 1: «Os pagamentos de juros ou *royalties* gerados num Estado-Membro estão isentos de todos os impostos incidentes sobre esses pagamentos no Estado em questão, quer mediante retenção na fonte quer mediante liquidação, desde que o beneficiário efectivo dos juros ou *royalties* seja uma sociedade de outro Estado-Membro ou um estabelecimento permanente² situado noutra Estado-Membro de uma sociedade de um Estado-Membro».

² Note-se a utilização deste termo na versão portuguesa – palavra derivada da designação inglesa “permanent establishment”, diferente do adjectivo “estável” resultante dos vocábulos franceses “établissement stable” e acolhido na nossa legislação e tratados fiscais.

Conclusão: não se reconhece ao Estado da fonte poder de tributar.

Podavia: dispõe o artigo 6.º sob epígrafe: «Regras transitórias para a República Checa, a Grécia, Espanha, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, Portugal e a Eslováquia 1. A Grécia e Portugal estão autorizados a não aplicar o disposto no artigo 1.º até à data de aplicação a que se referem os §§ 2.º e 3.º do artigo 17.º da Directiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003 [1 de Julho de 2005], relativa à tributação da poupança sob forma de juros. Durante um período transitório de oito anos a contar da entrada em vigor da presente directiva, a taxa de imposto aplicável ao pagamento de juros e *royalties* de uma sociedade associada de outro Estado-Membro ou a um estabelecimento permanente situado noutra Estado-Membro de uma sociedade associada de um Estado-Membro, não pode ser superior a 10% durante os primeiros quatro anos e a 5% durante os últimos quatro anos (...). No entanto, as presentes regras transitórias vigoram sob reserva de se continuar a aplicar uma taxa de imposto mais baixa do que as referidas nos primeiros (...) parágrafos nos termos de acordos bilaterais celebrados entre Portugal (...) e outros Estados-Membros. Até ao final de qualquer um dos períodos transitórios mencionados no presente número, o Conselho pode decidir por unanimidade, sob proposta da Comissão, da eventual prorrogação dos ditos períodos transitórios».

As razões invocadas para a tributação exclusiva da residência constam nomeadamente dos considerandos «(1) Num mercado único com as características de um mercado interno, as transacções entre sociedades de Estados-Membros diferentes não deveriam estar sujeitas a condições fiscais tão favoráveis que as condições que se aplicam às mesmas transacções quando efectuadas entre sociedades do mesmo Estado-Membro. (...) (3) É necessário assegurar que os pagamentos de juros e *royalties* sejam sujeitos a uma única tributação num Estado-Membro. (4) A abolição da tributação dos pagamentos de juros e *royalties* no Estado-Membro em que estes últimos são gerados, quer a cobrança se efectue mediante retenção na fonte ou mediante liquidação, constitui a forma mais adequada de eliminar as formalidades e os problemas acima referidos e de assegurar a igualdade de tratamento fiscal entre transacções nacionais e transacções transfronteiras. É em especial necessário abolir esses impostos no que se refere aos pagamentos efectuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes, bem como entre estabelecimentos permanentes dessas sociedades. (5) Este regime deve apenas aplicar-se ao eventual montante de juros ou *royalties* que teria sido acordado entre o pagador e o beneficiário efec-

tivo na ausência de uma relação especial» e acrescenta-se «(7) Por razões orçamentais, a Grécia e Portugal deverão poder beneficiar de um período transitório a fim de permitir a estes Estados-Membros diminuir gradualmente os impostos, cobrados mediante retenção na fonte ou mediante liquidação, sobre os pagamentos de juros e *royalties*, até estarem em condições de aplicar o disposto no artigo 1º» (o sublinhado é nosso).

1.5. Na opção entre a tributação na fonte ou na residência, escolheu-se a exclusividade desta, salvo no caso dos juros de poupança que, aliás, há que pôr em causa a sua origem. Contudo nunca se fundamentou ou fundamentou devidamente a escolha feita. É particularmente elucidativo para esse efeito, o considerando (4) da directiva relativa aos juros e *royalties*: da neutralidade que, aliás, pode ser tanto no Estado da residência como no da fonte – acrescentamos nós – e da necessidade de tributação única concluir-se pela exclusividade da residência, proporcionando-se, assim – escreve-se –, a eliminação das «formalidades administrativas pesadas e problemas de liquidez para as sociedades envolvidas» (cfr. considerando 1).

E, apesar da aludida fraqueza de fundamentação, estabeleceu-se que na directiva relativa às sociedades-mães e filhas quer na directiva referente aos juros e *royalties* que se autoriza «por razões orçamentais» a tributação na fonte, dentro de certos limites. Mas Portugal, antes do acordo que se chegou, não tinha o poder de tributar? Se tinha – e efectivamente tinha – foi Portugal que, numa deliberação por unanimidade, renunciou ao seu poder dentro de certos limites, condicionadamente, sendo, pois, a concessão do nosso País.

Mas, além deste aspecto, a questão geral mantém-se. É aceitável a atribuição exclusiva do poder de tributar ao Estado da residência?

2. Residência vs. fonte

A tributação na residência tem a seu favor a satisfação do princípio GEN (*Capital Export Neutrality*), sendo os investimentos, tributados do mesmo modo, independentemente do lugar da sua realização (neutralidade) e o que conduz à satisfação do princípio da igualdade, propiciando a afectação eficiente dos capitais.

Contudo, posto que possam ser invocados outros argumentos a seu favor, nem tudo é favorável à tributação da residência.

Assim, a igualdade de tratamento pressupõe igualdade ou identidade de situações. Por outro lado, aceita-se hoje a cedência do princípio

face a interesses gerais mais poderosos. De qualquer modo, o argumento não conduziria só por si a uma tributação exclusiva, podendo admitir-se, na perspectiva do contribuinte, a tributação na fonte conjugada com o método do crédito integral.

Quanto à neutralidade, podem ser invocados como contra-argumentos, de entre outros, a não univocidade do conceito no sentido de tributação na residência, porque também pode ser direccionada para a tributação na fonte – *CIN (Capital Import Neutrality)*. Relativamente à afectação eficiente, não se vê como a tributação na fonte também não possa proporcionar a afectação apropriada dos capitais.

Relativamente à tributação na fonte, importa também não ser aceite na sua acepção extrema do afastamento da tributação na residência, de estabelecimento estável ser considerado «subproduto do domicílio». Argumentos como a neutralidade no país da fonte para se concluir pela sua tributação exclusiva devem ser rejeitados como se fez para a tributação exclusiva no Estado da residência. A defesa das condições de competência, implicando com a neutralidade, tanto se coloca no Estado da residência como no Estado da fonte.

Já deve ser considerada e aceite a orientação a que se pode chamar reformista, em que se acolhe o estabelecimento estável como elemento de conexão, mas com conceito ampliado, taxas limite de tributação na fonte de nível apropriado sobre dividendos, juros e *royalties*, bem como o reconhecimento, no Estado da residência, dos benefícios fiscais estabelecidos no Estado da fonte. Argumentos poderiam ser invocados a favor dessa tributação – de entre eles, os que resultam das críticas à tributação exclusiva na residência –, julga-se, porém, que a solução para a determinação do lugar da tributação resultará de se atender à fundamentação da tributação que, qualquer que seja a orientação adoptada, conduz a que a tributação deva operar-se na residência e na fonte eliminando-se a dupla tributação através de métodos usuais.

No entanto, importa ainda recordar que a luta contra a evasão e o controlo necessário para o efeito são favorecidos, sem dúvida, pela tributação na fonte. Esta está em melhores condições para aplicar as leis em causa, atento o vínculo mais íntimo da matéria colectável com o Estado respectivo. Está-se face à pertença económica.

E a equidade é algo que não deve ser esquecido, visto a tributação na fonte ser a que mais apropriadamente corresponde aos países em vias de desenvolvimento no quadro de um direito internacional fiscal para o

desenvolvimento (ingenuidade?). Daí a conclusão de a tributação deve ter lugar em ambos os Estados (residência e fonte) de modo a obviar o desequilíbrio que se geraria a favor da residência. Mais, no caso de se colocar a questão da percentagem favorável a cada um dos Estados, a balança deve pender a favor da fonte – o lugar onde os frutos de árvore transplantada surgem em virtude do ar e do terreno e não só: importa atender à preocupação já assinalada, que deve existir, de lutar contra a fuga do imposto e nesse domínio o Estado da fonte também está mais bem situado. Claramente, na perspectiva dos interesses estaduais, sempre presentes na arena internacional a tributação na residência é favorável aos Estados exportadores líquidos de capitais enquanto a tributação na fonte é favorável aos Estados importadores líquidos de capitais³.

Face ao que se escreveu, que dizer da solução geral da UE?

3. A desigualdade de posições

O juízo negativo sobre a solução geral adoptada pela UE resulta da necessidade de se atender à desigualdade de posições entre países exportadores e importadores, líquidos de capitais. A lição da fábula já por nós invocada há algum tempo, da raposa e da cegonha⁴ verifica-se. É certo poder invocar-se estar-se perante um movimento de integração, de uma sua fase elaborada. No entanto, não se vê que, face a desigualdade de situações, esta fase imponha desde logo e necessariamente a tributação apenas num Estado-Membro.

Seria ocioso, no presente contexto, debruçarmo-nos sobre o conceito de integração e as suas várias formas. Trata-se aqui da integração económica internacional em forma elaborada que implica uma crescente integração política, de que a supranacionalidade é uma manifestação.

Mercé da integração e para além de outros aspectos, a fluidez na circulação de bens e serviços é, num outro grau mais avançado, a livre circulação de outros factores de produção – trabalho, capital ... – são características. O aproveitamento de vantagens comparativas e a ampliação do mercado, implicando ganhos de escala, são objectivos considerados. No

entanto, o maior intercâmbio entre os Estados integrados intensifica a necessidade de uma maior e efectiva reciprocidade de facto, a par de uma mútua reciprocidade jurídica, aquela implicando regras que considerem as diferenças relevantes de grau de desenvolvimento dos Estados em causa, porque, de outro modo, os mais desenvolvidos beneficiarão mais amplamente das vantagens da integração. E se é certo que formas de colaboração podem atenuar as desigualdades, também é seguro que os respectivos resultados não serão instantâneos e, no entretanto, os prejuízos para os menos desenvolvidos são óbvios. Isto é, as assimetrias são fonte de injustiça e as medidas transitórias que possam existir e mesmo com duração apropriada dão azo a surgir, para os que delas beneficiam, situações de concorrência desfavorável face ao regime geral. É certo que se pode entender que as desvantagens, em certos aspectos, podem ser compensadas pelas vantagens noutros, mas tal conduz-nos a uma zona de imprecisão em que é impossível ou difícil atingir conclusões precisas. Na escolha das soluções com visão global, deve atender-se à solidariedade e não a um sentimento egoísta dos Estados, não devendo os mais desenvolvidos procurar as soluções que lhes sejam mais favoráveis em detrimento dos menos desenvolvidos, normalmente os que dispõem de menor força negocial, prejudicando-se, pois, a prossecução do desenvolvimento sustentável global e não apenas de alguns. E, no caso de assim não se entender, importa concluir das dificuldades que se suscitam com a participação de Estados com diferentes níveis de desenvolvimento num processo de integração, pelo menos, do tipo em causa⁵. Daí que de todo o escrito se retire que a solução encontrada para a repartição do poder de tributar – exclusividade, como regra, da tributação na residência, embora temperada com direito transitório – não se afigura a mais aconselhável, tendo sido preferível a tributação disciplinada na fonte e na residência com carácter geral. É que «todas as cousas têm seu tempo: ...» (Fernão de Oliveira).

³ Para maiores desenvolvimentos cfr. Manuel Pires, da *Dupla Tributação Jurídica Internacional sobre o Rendimento*, Lisboa, s/d, pags. 260/293.

⁴ *The wrong path for the European Union – or do the stork and the fox have the same possibilities*. In *EC Tax Review*, nº 2002-3, pgs. 160/161. Cfr. ainda There is no such thing as tax Coca Cola! E again: there is no such thing as tax Coca Cola! Na mesma Revista, respectivamente 2005-2 pg. 58 e 2005-3, pgs. 167 e 168.

⁵ Como já escrevia Alberto Xavier há alguns anos e embora a realidade nalguns aspectos não seja a mesma, «os actuais esquemas de integração económica europeia, pensados e elaborados para economias equiparadas do ponto de vista da sua estrutura e do seu estágio de desenvolvimento ...». In *Portugal e a Integração Económica Europeia*, Coimbra: Almedina, 1970, pg. 265.