

Texto 7

Autor: Thomas Piketty

Título: O Capital no século XXI [excerto] (2013)

O euro: uma moeda sem Estado para o século XXI?

Além das diferentes crises bancárias na Europa do Sul, damos conta de que estes episódios levantam uma questão mais geral acerca da arquitetura geral da União Europeia. Como demos connosco a criar, pela primeira vez na história nesta escala, uma moeda sem Estado? Na medida em que o PIB da União Europeia representa em 2013 cerca de um quarto do PIB mundial, a questão tem um interesse alargado que vai muito para lá dos habitantes da zona euro.

Normalmente a resposta a esta pergunta é que a criação do euro, decidida em 1992 pelo Tratado de Maastricht no entusiasmo da queda do Muro e da unificação alemã, e efetivada nas caixas automáticas em 1 de janeiro de 2002, é apenas uma etapa entre muitas outras de um longo processo. A união monetária leva naturalmente a uma união política, fiscal, orçamental, a uma união, enfim, cada vez mais estreita. Basta ser paciente e não pretender queimar etapas. Isto é, sem dúvida, em parte verdadeiro. Parece-me, todavia, que à força de não querer prever com precisão o caminho a tomar, à força de adiar incessantemente o necessário debate sobre o itinerário, as etapas e o ponto de chegada, arriscamo-nos talvez a sair da estrada. Se a Europa deu consigo a criar uma moeda sem Estado em 1992, não foi unicamente por pragmatismo. Foi também porque esta resolução institucional foi concebida no final dos anos de 1980 e princípio dos anos de 1990, no momento em que se pensava que os bancos centrais tinham por única função ver passar os comboios, ou seja, assegurar que a inflação permanecia dominada. Depois da estagflação dos anos de 1970, os governos, tal como as opiniões públicas, deixaram-se convencer de que os bancos centrais deviam antes de mais ser independentes do poder político e ter por único objetivo uma inflação baixa. Foi assim que demos connosco a criar uma moeda sem Estado e um banco central sem governo. Esta visão inerte dos bancos centrais estilhaçou-se na sequência da crise de 2008,

quando toda a gente redescobriu o papel crucial desempenhado por essas instituições em caso de crise grave, e o carácter totalmente desadequado do acordo institucional europeu.

Não me entendam mal. Considerando o poder infinito de criação monetária dos bancos centrais, é perfeitamente legítimo restringi-lo por via de estatutos rígidos e missões definidas de modo claro. Tal como ninguém deseja dar ao chefe de um governo o poder de mudar como lhe apetercer o nome dos presidentes ou dos professores universitários (para não dizer o conteúdo do que ensinam), não há nada de escandaloso em aceitar fortes restrições passíveis de reger as relações do poder político com as autoridades monetárias. Mas é também preciso ser rigoroso sobre os limites dessa independência. Que eu saiba, ninguém propôs durante as últimas décadas que fosse dado aos bancos centrais o estatuto privado que tinham em vários países até à Primeira Guerra Mundial, ou por vezes até 1945. Concretamente, que os bancos centrais sejam instituições públicas tem por consequência que os seus dirigentes são nomeados pelos governos, e por vezes pelos parlamentos. Muitas vezes são irrevogáveis durante a duração do seu mandato (geralmente de cinco ou seis anos), mas isso significa ainda assim que podem ser substituídos nesse mandato se a sua política é considerada desadequada, o que já não é mau. Na prática, os dirigentes da Reserva Federal, do Banco do Japão ou do Banco de Inglaterra têm o dever de trabalhar de forma concertada com os governos democraticamente eleitos e legítimos. Em particular, em cada um desses países, o banco central desempenhou um papel-chave para estabilizar a taxa de juro da dívida pública num nível baixo e previsível.

No caso do Banco Central Europeu, enfrentam-se dificuldades particulares. Antes de mais, os estatutos da instituição são mais restritivos do que os outros: o objetivo de inflação baixa ultrapassou o objetivo de pleno emprego e de crescimento, o que reflete o contexto ideológico no qual foi concebido. De modo mais importante ainda, esses estatutos impedem o Banco Central Europeu de ser comprador dos empréstimos públicos no momento da sua emissão: ele deve primeiro deixar os bancos privados emprestar dinheiro aos Estados-membros da zona euro (eventualmente a uma taxa mais elevada do que aquela a que emprestou aos bancos privados), e depois comprar os títulos no mercado secundário — o que acabou por fazer no caso dos países da Europa do Sul, depois de múltiplas hesitações. Mais geralmente, é evidente que a principal dificuldade que o Banco Central Europeu enfrenta é o conjunto de

dezassete dívidas públicas nacionais diferentes e dezassete governos nacionais, sendo muito difícil levar a cabo o seu papel estabilizador num tal contexto. Se a Reserva Federal devesse todas as manhãs escolher entre a dívida do Wyoming, da Califórnia e de Nova Iorque, decidir taxas e quantidades segundo a sua perceção da tensão em cada mercado particular e sob pressão das diferentes regiões, teria muitas dificuldades em levar a cabo uma política monetária serena.

Desde a introdução do euro em 2002 e até 2007-2008, as taxas de juro eram rigorosamente as mesmas nos diferentes países. Ninguém antecipava uma possível saída do euro e, assim, tudo parecia funcionar bem. Porém, desde que a crise financeira mundial começou, as taxas puseram-se a divergir de modo maciço. É-se obrigado a avaliar a amplitude das consequências sobre os orçamentos públicos. Quando uma dívida pública se aproxima de um ano de PIB, uma diferença de alguns pontos na taxa de juro tem consequências consideráveis. Perante tais incertezas, é quase impossível organizar um debate democrático sereno sobre os necessários esforços, e sobre as indispensáveis reformas de Estado social. Para os países da Europa do Sul, trata-se verdadeiramente do pior de dois mundos. Antes da criação do euro, era possível desvalorizar a própria moeda, o que permitia pelo menos o restabelecimento da competitividade e o relançamento da atividade económica. A especulação em torno das taxas de juro nacionais e de certa maneira ainda mais desestabilizadora que as especulações que existiam outrora em torno das taxas de câmbio intraeuropeias, tanto mais que entretanto os balanços bancários internacionais adquiriram uma tal amplitude que basta um movimento de pânico no seio de um punhado de operadores de mercado para criar variações de grande amplitude num país como a Grécia, Portugal ou a Irlanda, ou até mesmo como a Espanha ou a Itália. Com toda a lógica, a contrapartida para a perda de soberania monetária deveria ser o acesso a uma dívida pública segura e a uma taxa baixa e previsível.

A questão da unificação europeia

Só uma mutualização das dívidas públicas da zona euro, ou pelo menos dos países que o desejem, permitiria ultrapassar estas contradições. A proposta alemã de “fundo de redenção” referida anteriormente é um bom ponto de partida, mas falta-lhe uma dimensão política. Concretamente,

é impossível decidir qual vai ser o ritmo exato da «redenção» daqui a vinte anos, isto é, o ritmo a que o *stock* da dívida comum será levado ao objetivo desejado. Tudo vai depender de múltiplos parâmetros, a começar pela conjuntura económica. Para decidir o ritmo de desendividamento comum, ou seja, em última instância do défice público da zona euro, é preciso criar um verdadeiro parlamento orçamental para a zona euro. A melhor solução seria constituí-lo com base nos deputados dos parlamentos nacionais, para construir uma soberania parlamentar europeia sustentada nas legitimidades democráticas nacionais. Como todos os parlamentos, esta câmara tomaria as suas decisões por maioria, na sequência de debates públicos com contraditórios. Poderíamos encontrar nela coligações assentes em bases parcialmente políticas e parcialmente nacionais; as decisões dela emanadas não seriam perfeitas; mas pelo menos saberíamos quem decidiu o quê e porquê, o que é bastante importante. Esta parece ser uma evolução mais promissora do que aquela que consiste em apoiar-se no atual Parlamento Europeu, que tem o inconveniente de assentar num conjunto de vinte e sete países (em que muitos não são membros da zona euro nem desejam neste estádio prosseguir a integração europeia), e de contornar demasiado abertamente as soberanias parlamentares nacionais, o que parece problemático tratando-se de decisões sobre os défices orçamentais nacionais. O que explica, sem dúvida, por que razões as transferências de competências na direção do Parlamento Europeu foram sempre muito limitadas e sê-lo-ão ainda durante muito tempo. É tempo de agir e de nos dotarmos finalmente de uma câmara parlamentar adaptada a vontade de unificação expressa pelos países da zona euro (cujo abandono da soberania monetária constitui uma claríssima ilustração, se é que as consequências são efetivamente bem avaliadas).

Vários acordos institucionais complementares são possíveis. Na primavera de 2013, as autoridades italianas retomaram em seu nome a proposta feita desde há vários anos pelos responsáveis políticos alemães relativa à eleição por sufrágio universal de um presidente da União Europeia — uma proposta que com toda a lógica deveria fazer-se acompanhar por uma extensão dos seus poderes. Desde o momento em que um parlamento orçamental vote o défice da zona euro, parece evidente que um ministro europeu das Finanças deve ser responsável perante essa câmara, e submeter-lhe o seu projeto de orçamento e de défice. O que é certo é que a zona euro não pode passar sem uma verdadeira câmara parlamentar para decidir pública, democrática e soberanamente das suas

opções de estratégia orçamental, e mais geralmente da maneira por que pretende sair da crise bancária e financeira com a qual se debate. Os conselhos dos chefes de Estado ou os conselhos dos ministros das Finanças não podem substituir-se a essa câmara. Essas reuniões são secretas, não dão lugar a qualquer debate público com contraditório, e resultam regularmente em comunicados noturnos de vitória anunciando o salvamento da Europa, mesmo se os próprios participantes nem sempre parecem saber muito bem o que decidiram. O caso da decisão sobre o imposto cipriota é emblemático: foi oficialmente decidido por unanimidade, mas ninguém o assumiu publicamente. Tal situação é digna da Europa do Congresso de Viena (1815), e não está claramente adaptada ao século XXI. As propostas alemãs e italianas referidas anteriormente mostram que há progressos possíveis. É todavia surpreendente ver a que ponto a França, apesar de se mostrar sempre pronta para dar lições em matéria de solidariedade europeia, em particular sobre a mutualização das dívidas (pelo menos retoricamente), está ausente deste debate, independentemente das alternâncias políticas.

A falta de uma evolução desta natureza, é muito difícil imaginar uma solução duradoura para a crise da zona euro. Além da mutualização da dívida e do défice, existem, é claro, outros instrumentos orçamentais e fiscais que cada país já não consegue verdadeiramente assumir individualmente, e que seria lógico mutualizar. O primeiro exemplo que ocorre é naturalmente o imposto progressivo sobre o capital, já analisado no capítulo precedente.

Um exemplo ainda mais evidente é o imposto sobre os lucros das empresas. Este imposto é sem dúvida aquele relativamente ao qual a concorrência fiscal entre Estados europeus é mais feroz desde o início dos anos de 1990. Em particular, vários países pequenos, primeiro a Irlanda, depois na Europa de Leste, fizeram de uma pequena taxa de imposto sobre os lucros das sociedades um dos eixos principais da sua estratégia de desenvolvimento e atratividade internacional. Em princípio, num sistema fiscal ideal, fundado nas trocas automáticas de informações bancárias perfeitamente fiáveis, o imposto sobre as empresas limitar-se-ia a um pequeno papel. Seria meramente um pagamento por conta, pago antecipadamente por conta do imposto sobre o rendimento (ou do imposto sobre o capital) pago pelo acionista ou pelo credor individual. O problema, na prática, é que esse pagamento por conta é frequentemente um saldo de qualquer conta, no sentido em que uma boa parte da base fiscal declarada

ao nível dos lucros tributáveis das empresas não está nunca ao nível do rendimento individual tributável — daí a importância de, quanto ao imposto sobre as empresas, reter uma taxa significativa na fonte.

A melhor solução seria ter uma declaração única de lucros europeia e seguidamente distribuir as receitas em função de um critério menos manipulável do que atualmente são os lucros por filial. Efetivamente, o problema do sistema atual é que as empresas multinacionais dão por vezes consigo a pagar montantes em impostos sobre as empresas completamente irrisórios, por exemplo localizando de modo puramente fictício os seus lucros numa microfilial localizada num território ou num país pouco taxado, com toda a impunidade, e amiúde com toda a boa consciência. É sem dúvida mais razoável abandonar a ideia de poder localizar os lucros neste ou naquele território, e de distribuir as receitas com base nas vendas ou nos salários.

Um problema parecido põe-se relativamente ao imposto sobre o capital individual. O princípio geral no qual se fundam a maior parte das convenções fiscais e o princípio de residência: cada país tributa os rendimentos e os patrimónios das pessoas que residem no seu território durante mais de seis meses por ano. Este princípio prático é cada vez mais difícil de aplicar na Europa, nomeadamente nas zonas fronteiriças (por exemplo entre a França e a Bélgica). Por outro lado, o património foi sendo parcialmente tributado em função da localização do ativo, e não do detentor. Por exemplo, o imposto predial é pago para um prédio parisiense, mesmo se o seu detentor reside no lado de lá do mundo, e qualquer que seja a sua nacionalidade. O mesmo princípio se aplica no caso do imposto sobre a fortuna, mas unicamente para os bens imobiliários. Nada impediria que fosse aplicado também sobre os ativos financeiros, em função da localização da atividade económica da empresa correspondente. Isto diz também respeito aos títulos da dívida pública. Um tal alargamento do princípio de «residência do capital» aos ativos financeiros (e não de residência do detentor) exige evidentemente transmissões automáticas de informações bancárias que permitem monitorizar as estruturas acionistas complexas. Estes impostos interpelam as multinacionais. É obvio que relativamente a todas estas questões as respostas adequadas só podem ser dadas no plano europeu (ou até mesmo mundial). A melhor solução seria assim confiar ao parlamento orçamental da zona euro a responsabilidade por esses instrumentos.

Será que tudo isto é utópico? Não mais do que pretender criar uma moeda sem Estado. Desde o momento em que os países renunciaram à sua soberania monetária, parece indispensável devolver-lhes uma soberania fiscal sobre assuntos que doravante escapam aos Estados-nação, como a taxa de juro da dívida pública, o imposto progressivo sobre o capital ou a tributação dos lucros das sociedades multinacionais. No caso dos países europeus, a prioridade deveria hoje ser construir um Estado continental capaz de retomar o domínio do capitalismo patrimonial e dos interesses privados, e de levar mais longe o modelo social europeu no século XXI; os pequenos desacordos entre modelos nacionais são relativamente secundários, pois trata-se sem sombra de dúvida da sobrevivência do modelo comum que está em causa.

Convém também salientar que a falta de uma tal união política europeia podemos sem grande risco apostar que as forças da concorrência fiscal vão continuar a fazer sentir os seus efeitos. Seria errado pensar que já avistámos o fim da concorrência fiscal. Em particular, as próximas etapas da corrida de competição pela diminuição do imposto sobre as empresas estão já em curso, com os projetos de tipo «ACE», que poderiam a breve trecho resultar numa supressão pura e simples do imposto sobre as empresas. Sem procurar dramatizar a qualquer custo, parece-me importante tomar consciência de que o curso normal da concorrência fiscal vai no sentido de uma predominância dos impostos sobre o consumo, ou seja, no sentido de um sistema fiscal do século XIX, que não permite qualquer progressividade e favorece na prática as pessoas que têm meios de poupar, ou de deslocalizar, ou, melhor ainda, ambas as coisas. Podemos, todavia, observar que algumas cooperações fiscais avançam por vezes mais depressa do que havia sido imaginado *a priori*, como demonstra o projeto de imposto sobre as transações financeiras, que poderia transformar-se num dos primeiros impostos verdadeiramente europeus. Mesmo se a importância de um tal imposto parece bastante menor que a do imposto sobre o capital ou do imposto sobre os lucros (seja quanto a receitas como de impacte distributivo), esta evolução recente revela que nada está escrito a partida. A história política e fiscal inventa sempre o seu próprio caminho.