



3.1.9 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A experiência europeia de federalismo financeiro

António Carlos dos Santos

A EUROPA SEMPRE TEVE DEFENSORES do federalismo político em regra inspirado em Hamilton (1755-1804). Houve mesmo um projeto de Constituição Europeia com características federais (o projeto Spinelli, 1953). Mais recentemente, o vocábulo federalismo (*the F word*), tal como a expressão harmonização fiscal, esteve proscrito do léxico político da Comunidade (Económica) Europeia, hoje União Europeia (UE). Com a crise económica e financeira assiste-se a um ressurgir do tema, sob a ótica do chamado federalismo financeiro (fiscal federalism). Que impacto tem na União?

Federalismo político e financeiro

Atualmente é comum falar-se de federalismo a propósito de uma técnica organizativa aplicável fora do contexto dos Estados Federados, sempre que existam problemas de repartição de competências no mesmo território entre entidades políticas que se situam em níveis distintos de decisão, tais como organizações internacionais, organizações supranacionais ou organizações estatais unitárias, desde que compostas por regiões dotadas de forte autonomia (caso das Comunidades Autónomas de Espanha). Na realidade, estamos aqui mais perto da chamada governança multiníveis do que de um verdadeiro federalismo político.

É o que ocorre com o chamado federalismo financeiro que pressupõe a existência de jurisdições diversas no mesmo território situadas em níveis distintos de decisão quanto à distribuição de receitas e despesas (exemplo: UE, Estados-membros (EM), unitários ou compostos, regiões, autarquias locais). O seu objetivo é o de regular a concorrência institucional entre essas mesmas jurisdições. Para que esta concorrência vertical não seja danosa (para o todo ou para os elementos integrantes do todo) criam-se regras jurídicas de repartição de competências entre os diversos níveis de jurisdição e formas de supervisão e controlo do nível superior de decisão para os níveis descendentes. Quando as jurisdições se encontram no mesmo plano fala-se de concorrência institucional horizontal. Para que a concorrência não seja danosa há que prever mecanismos de compensação pelo lado de despesa (formas de perequação, fundos estruturais, controlo dos auxílios públicos) ou técnicas de harmonização, coordenação ou cooperação fiscal pelo lado da receita.

A teoria do federalismo financeiro nasce com OATES (1972) como resposta às teorias da concorrência fiscal entre jurisdições delineada por TIEBOUT (1956) com fundamento na mobilidade geográfica dos cidadãos (o célebre “votar com os pés”). A partir de então, surgiu um grande debate quanto à questão de saber como repartir, de forma ótima, os poderes de decisão relativamente à criação e arrecadação de receitas tributá-

rias e à provisão de bens e serviços públicos entre jurisdições situadas a níveis diferentes ou idênticos de decisão. Estes níveis foram inicialmente encarados no quadro de um Estado com estrutura federal ou unitária mas dotada de formas de descentralização financeira no plano regional ou local, para mais tarde contemplar níveis de decisão inseridos num plano supranacional como ocorre com a UE e suas relações com os EM.

“
Estamos perante formas *sui generis* e incompletas de federalismo que se afastam das instituídas em Estados federais típicos.”

Esse debate tem sido alimentado por diversas escolas de pensamento económico e político, com relevo para a escola clássica das finanças públicas e para a escola da escolha pública. As teorias do federalismo financeiro, na busca da repartição ótima de poderes e recursos, dão grande atenção a fenómenos como o das externalidades interestaduais ou interregionais, o das formas de perequação e o da concorrência fiscal. Tais teorias defendem ora um quadro mais centralizador (que combata a concorrência institucional entre entidades situadas no mesmo nível de governação) ou mais descentralizador (que, pelo contrário, se mostre favorável à concorrência entre tais níveis, nomeadamente à concorrência fiscal, ao “mercado dos impostos”).

Contudo, não têm influenciado decisivamente as experiências concretas de federalismo financeiro. Na prática, estas surgem e estruturam-se de forma empírica, muito mais a partir de acontecimentos históricos conjunturais e de fatores políticos, jurídicos e culturais do que a partir dos modelos propostos por escolas de pensamento. Daí que as experiências concretas de federalismo financeiro sejam muito diversas entre si, tanto ou mais que as de federalismo político. Uma eventual (mas não previsível) evolução da UE para um Estado federal pressupõe a clarificação das formas paralelas de federalismo (financeiro, monetário, jurídico, militar, etc.). As teorias do federalismo financeiro poderão ter então um papel mais relevante.

A técnica federal no quadro da União

A técnica federal está presente, em embrião ou de forma mais intensa, em várias áreas de ação da UE, tendo essencialmente por objetivo evitar, por distintas formas, problemas de concorrência vertical entre níveis distintos de governação ou perturbações dos EM. Pode assim falar-se, por exemplo, de um federalismo monetário em relação à área do euro, superando a concorrência entre moedas paralelas. Pode igualmente falar-se de um (quase) federalismo jurídico e judiciário em relação ao conjunto dos EM, de um federalismo de média intensidade em relação à tributação indireta, com a harmonização fiscal do IVA (desconhecida em muitos Estados federais) ou de um federalismo de crescente intensidade relativo à supervisão orçamental dos EM da área do euro. A vigilância dos Orçamentos dos EM e das despesas prende-se com a UEM e os seus mecanismos

TRATADO INTERGOVERNAMENTAL SOBRE ESTABILIDADE, COORDENAÇÃO E GOVERNAÇÃO NA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA – ARTIGO 3.º

1. Para além das suas obrigações por força do direito da União Europeia e sem prejuízo das mesmas, as Partes Contratantes aplicam as regras que constam do presente número:
 - a) A situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária; b) Considera-se que é respeitada a regra prevista na alínea a) se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado. As Partes Contratantes asseguram uma rápida convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo. O prazo para essa convergência será proposto pela Comissão Europeia tendo em conta os riscos para a sustentabilidade específicos do país. Os progressos realizados para atingir o objetivo de médio prazo e o cumprimento do mesmo são apreciados com base numa avaliação global que tenha como referência o saldo estrutural, incluindo uma análise da despesa líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, em linha com o Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto; c) As Partes Contratantes podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais, tal como definido no n.º 3, alínea b); d) Sempre que a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado for significativamente inferior a 60 % e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo fixado na alínea b) pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1,0 % do produto interno bruto a preços de mercado; e) Se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção. Esse mecanismo compreende a obrigação de a Parte Contratante em causa aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo.

mais importantes constam hoje do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (que não é um tratado da União Europeia – ver caixa) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Estamos perante formas *sui generis* e incompletas de federalismo que se afastam das instituídas em Estados federais típicos. Assim o Banco Central Europeu não possui competências idênticas às dos Bancos Centrais das Federações. Continua a discutir-se a questão da mutualização da dívida dos EM. Embora nos últimos anos tenha crescido a atribuição de verbas através de fundos estruturais ou do fundo de coesão (ver gráfico *Estrutura das despesas*), estamos longe da situação dos Estados federais. O IVA deixa largas margens de intervenção aos EM, em especial quanto a taxas (parcialmente harmonizadas) e procedimentos. Acresce que o Orçamento da UE é minimalista,

DIPLOMAS RELATIVOS À SUPERVISÃO ORÇAMENTAL E ECONÓMICA NA ZONA EURO

Legislação em vigor

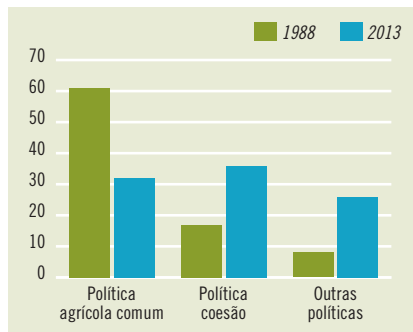
- Regulamento n.º 1173/2011, do Parlamento (PE) e do Conselho (CS), de 16.11, que estabelece um regime de sanções adicionais para reforço de um exercício eficaz da supervisão orçamental;
- Regulamento n.º 1174/2011, do PE/CS, de 16.11, relativos a medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos;
- Regulamentos n.º 1175/2011, do PE/CS, de 16.11, relativo ao reforço da supervisão da situação orçamental e coordenação das políticas económicas (“semestre europeu”);
- Regulamento n.º 1176/2011, do CS, de 16.11, sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos;
- Regulamento n.º 1177/2011, de 16.11, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento dos défices excessivos (“semestre europeu”);
- Diretiva 2011/85/EU, do CS, de 8.11, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Propostas legislativas em discussão

- Proposta de regulamento da Comissão relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos EM afectados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro [COM(2011)819];
- Proposta de regulamento da Comissão que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para correção do défice excessivos dos estados-membros da área do euro [COM(2011)821].

Propostas legislativas anunciadas

- Mecanismo de comunicação prévia dos planos de emissão de dívida;
- Programas de parceria económica que especifiquem reformas estruturais para os EM sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos;
- Programas de coordenação dos principais planos de reforma das políticas económicas nacionais.



Estrutura das despesas 1988-2013 (em %).
Fonte: Comissão Europeia.

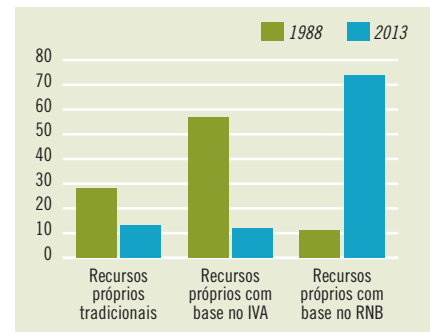
sobretudo se atentarmos na desproporção entre os recursos próprios e as crescentes competências que, desde o Tratado de Maastricht, àquela são atribuídas.

Como facilmente se deduz, a união monetária e a união jurídica em rede (relação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais) são pressupostos importantes de um federalismo financeiro, expressão que abarca essencialmente a questão da cobrança de receitas, do endividamento e da despesa das entidades federadas.

Reforço do federalismo financeiro?

Um dos caminhos que atualmente muito se discute, a propósito da saída da crise na União Europeia, é a do reforço do federalismo financeiro. No lado da despesa, definidas que sejam as Perspetivas Financeiras para 2014-2020, e das quais não se espera um reforço dos mecanismos de redistribuição financeira da União para os EM e Regiões, é sobretudo a ótica do controlo da despesa dos EM pela Comissão que prevalece, como modo de assegurar o cumprimento das regras relativas ao PEC e das políticas de austeridade assumidas pela UE. Os fundos estruturais e o fundo de coesão não respondem aos desafios do alargamento e da crise económica, tornando mais problemática a coesão social e territorial.

No lado da receita, a regra é (continua a ser) a concorrência fiscal. A necessidade de unanimidade de decisão nesta área, a inexistência de competência fiscal original da UE e o princípio da subsidiariedade estão na base do primado da concorrência. A harmonização fiscal, realizada por diretivas, decorre da necessidade de os direitos fiscais nacionais não distorcerem as regras da concorrência interempresarial e quase se limita à tributação indireta (IVA e, com menor intensidade, impostos especiais de consumo). Na tributação direta existe apenas uma harmonização pontual. A coordenação opera, em regra, através de formas de *soft law* (recomendações, códigos de conduta como o da fiscalidade direta das empresas, orientações, linhas de enquadramento, etc.) e a cooperação dá-se mais no plano administrativo que legislativo (fiscalizações conjuntas, apoio na cobrança, etc.). Em cima da mesa está, porém, uma proposta de diretiva sobre a matéria comum consolidada em sede de impostos sobre as sociedades que, se aprovada (mesmo que seja ao abrigo das regras da cooperação reforçada) implicará um reforço da harmonização e, conseqüentemente, do federalismo fiscal. As receitas da UE são em 99% constituídas por



Estrutura das receitas 1988-2013 (em %).
Fonte: Comissão Europeia.

recursos próprios de três tipos, nenhum deles configurando um verdadeiro imposto europeu que forneça significativas receitas à União e que crie a figura do contribuinte europeu (ver gráfico *Estrutura das receitas*): os recursos próprios tradicionais, em especial os direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas, receitas que tendem a decrescer, o recurso com base no IVA, constituído por uma percentagem uniforme aplicada à base harmonizada do IVA de cada EM e que representa atualmente cerca de 14 mil milhões de euros e o recurso com base no rendimento nacional bruto (RNB), calculado em função de uma percentagem uniforme aplicada ao RNB de cada EM, hoje o recurso próprio mais importante, atingindo os 92,7 mil milhões de euros. Apesar do acréscimo de competências da UE, os recursos próprios não podem exceder 1,23% do rendimento nacional bruto da UE, fixando-se em regra em 1%, bem longe do que ocorre com o orçamento dos Estados federais. O contributo para o Orçamento por parte dos EM é regressivo: por um lado, o recurso IVA (mesmo depois das alterações que sofreu) penaliza os países mais pobres e que têm por fonte importante de rendimento o turismo (efeito Marbella); por outro, o contributo para o Orçamento por parte dos EM contribuintes líquidos (Reino Unido, Alemanha, Suécia, Áustria, Holanda) é objeto de compensações de vários tipos (vg. o chamado cheque britânico que leva a que a diferença entre o que o Reino Unido paga e recebe seja compensada em 66%) que reduzem muito o impacto dos mecanismos de solidariedade financeira.

Neste quadro, o reforço do federalismo financeiro, quer na ótica da despesa, quer na ótica da receita está longe de se verificar. O que existe é, como se disse, o reforço do controlo tecnoburocrático do poder orçamental democrático dos Estados-membros. ■

Referências

- ANDERSEN, G. — *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- AAVV — *Reformar o Orçamento, Mudar a Europa*. Lisboa: ISEG/ Comissão Europeia, 2009.
- MIGNOLET, M. (éd.) — *Le fédéralisme fiscal, Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*. Bruxelles: de boeck, 2005.
- OATES, Wallace E. — *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- SANTOS, A. Carlos dos — *L'Union européenne et la régulation de la concurrence fiscale*. Bruxelles/Paris: Bruylant/ L.G.D.J., 2009.
- TIEBOUT, Charles — "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, n.º 64, pp. 416-424, 1956.