

A CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA: ALGO MAIS QUE RETÓRICA?^{1*}

Paulo Vila Maior

CENTRO DE ESTUDOS CULTURAIS, DA LINGUAGEM

E DO COMPORTAMENTO (CECLICO)

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

pvm@ufp.pt

RESUMO

O artigo analisa a dimensão transnacional da cidadania da União Europeia (UE), destacando o seu simbolismo político ao tentar representar os conceitos de pertença ao nível nacional. Apesar de alguns resultados significativos, a cidadania da UE depara-se com importantes lacunas que toldam a sua ambição, reduzindo-a a uma dimensão limitada. A cidadania da UE é analisada sob um duplo ponto de vista conceptual. Primeiro, é avaliada quanto ao impacto produzido na lealdade política dos cidadãos. Dados retirados do Eurobarómetro, bem como outros dados estatísticos, são passados em revista para perceber de que forma se ancoram as lealdades dos cidadãos (ao nível da União, ao nível nacional, ou até ao nível regional). Os dados empíricos pretendem avaliar a cidadania da UE quando medida ao nível do seu impacto junto dos cidadãos. Catorze anos de cidadania europeia fornecem um lastro suficiente para o efeito. Em segundo lugar, faz sentido interrogar se a cidadania da UE – enquanto cidadania complementar – está servida dos ingredientes suficientes, tendo em conta o entendimento comum de que a cidadania se relaciona com a dialéctica entre impostos e representação. Por esta via, uma abordagem normativa da cidadania da União desafia o que está positivado no Tratado da União Europeia (TUE). As democracias liberais sustentam-se (entre outros aspectos) no princípio que impede a aplicação de impostos sem prévia representação (e consentimento) parlamentar. Neste artigo faz-se uma extensão do princípio, para interrogar se a ausência de significativos poderes de fixação de impostos da UE não é um obstáculo a uma dimensão efectiva da cidadania supranacional. No fundo, trata-se de averiguar se a cidadania da UE é credível e eficaz se os cidadãos não pagam impostos à UE.

.....
^{1*} Este estudo resulta de um projecto (OBERCID) inserido no Grupo de Património, Memória e Identidade do Centro de Estudos de Cultura, Linguagem e Comportamento (CECLICO) da Universidade Fernando Pessoa. O OBERCID é um observatório permanente de cidadania.

ABSTRACT

At the outset, the paper briefly addresses European Union (EU) citizenship as enshrined in the Treaty on the European Union. Attention is paid on its transnational nature. The political symbolism attached to EU citizenship is also emphasised, as it tries to emulate national concepts of belonging at the EU level. Despite some achievements, flaws are nevertheless a major setback on the EU ambition for supranational citizenship's limited scope. European Union citizenship is addressed through a twofold conceptual lens. On the one hand, it is measured in terms of the impact on citizens' loyalties. Eurobarometer and other statistical data are scrutinised to draw a picture on whether citizens drive their loyalties to the EU or to the national (or even regional) levels. Therefore, empirical data provide an assessment of EU citizenship outcomes. Fourteen years of EU citizenship is a considerable time span to make this assessment. On the other hand, the paper asks whether the attempt to forge a complementary citizenship is out of context, considering the common understanding that citizenship is connected with taxation and representation. Thus, a normative approach of EU citizenship is also a reason of concern. Liberal democracies are supported (among other things) upon the "no taxation without representation" principle. I draw an extension of the aforementioned principle and ask whether the absence of significant EU taxation powers is an obstacle to effective supranational citizenship. Thus, the research question is whether EU citizenship is credible and effective if citizens don't pay taxes to the EU?

INTRODUÇÃO

A cidadania da União Europeia (UE) é um nível complementar de cidadania, que se adiciona às cidadanias nacionais desde há muito existentes. É natural que surjam dúvidas acerca da ligação entre a União e os cidadãos: terá a cidadania da UE o predicado mágico de subitamente desviar as atenções dos cidadãos para a União? Terá a cidadania supranacional tido impacto nos direitos e deveres dos cidadãos europeus, particularmente se ela transporta um elemento político para o processo de integração europeia (Close, 1994)? A secção 1 coloca estas questões, procurando decifrar o contexto e os objectivos da cidadania da UE e até que ponto ela trouxe alguma espessura ao processo de integração política na Europa.

Frequentemente, soluções legislativas (neste caso, de cariz constitucional) só conseguem conceber projectos cheios de simbolismo mas desprovidos de pragmatismo, incapazes de produzir efeitos tangíveis. É importante saber se os cidadãos têm uma percepção da existência da cidadania da UE, até que ponto sentem que este nível complementar de cidadania traz consigo efeitos tangíveis. A secção 2 debruça-se sobre os dados fornecidos pelos inquéritos do Eurobarómetro e outros dados estatísticos que tratam a forma como os cidadãos se posicionam em relação às leal-

dades políticas. Pretende-se averiguar se os cidadãos se consideram mais ligados à União ou ao respectivo Estado nacional (ou até à comunidade regional), funcionando como exame ao desempenho da cidadania da UE ao longo do tempo. Se os cidadãos se consideram mais ligados à respectiva nacionalidade, poderá ser a prova de que a cidadania da UE ainda está longe de eliminar o hiato entre a União e os cidadãos. Se, pelo contrário, os dados empíricos mostrarem uma deslocalização de lealdades para o nível supranacional, a cidadania da UE será mais do que um difuso conjunto de princípios.

A digressão por outros dados estatísticos mede a eficácia da cidadania da UE. Contudo, este é um contributo sempre parcial, na medida em que se perfila um exercício suplementar: de acordo com os padrões convencionais de cidadania (para o efeito, consideram-se os padrões estabelecidos nas democracias liberais), existe um vínculo estreito entre os direitos e deveres dos cidadãos, por um lado, e a fixação de impostos, por outro. O princípio “no taxation without representation” é a tal medida suplementar que julga o desempenho da cidadania da União. Esta é uma medida relevante, em particular por a União estar desprovida de significativos poderes tributários. Assim sendo, a secção 3 é um complemento à parte empírica (secção 2), questionando se a ausência de competências supranacionais ao nível de impostos é um obstáculo à cidadania da UE – a uma cidadania efectiva, que ultrapasse o domínio retórico. Se a resposta for afirmativa, talvez a cidadania da UE não passe de uma quimera (Heater, 1999: 129).

UMA BREVE ABORDAGEM DA CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA

Uma das inovações do Tratado de Maastricht (assinado em Fevereiro de 1992) foi a cidadania da UE. Antes deste Tratado já tinham sido alcançados progressos notáveis na liberdade de circulação de pessoas, mas a cidadania estava ausente. Ao longo do tempo foram sendo dados pequenos passos para assegurar que os trabalhadores (e, depois, as pessoas em geral) fossem beneficiários da liberdade de circulação no interior das Comunidades Europeias (Chalmers et al., 2006; Kivisto e Faist, 2007). No início, estes direitos tinham apenas uma configuração económica: só os trabalhadores podiam circular livremente entre os Estados membros. Ser economicamente activo era um requisito para activar este direito. Os direitos de livre circulação (e suas extensões) foram progressivamente prolongados aos familiares do trabalhador à medida que o Tribunal de Justiça foi produzindo ousados acórdãos que davam origem a uma interpretação extensiva destes direitos. A consagração plena do direito de circulação entre os países da UE foi alcançada no início dos anos noventa, quando diversas directivas o asseguraram aos cidadãos economicamente não activos (Collins, 2001: 421-424).

A forma como se processou o desenvolvimento desta área é ilustrativa de um avanço dependente de uma causalidade económica. As pessoas podiam circular livremente porque eram trabalhadores. Mais tarde, o direito foi estendido aos não trabalhadores, o que correspondeu à entrada numa dimensão que estava já além da económica. Em todo o caso, o direito de livre circulação dentro da UE foi garantido ao cabo de uma lógica económica, sem qualquer racionalidade política (Shore, 2000). Se é certo que o catálogo de direitos de cidadania inclui o direito de circular livremente num determinado território, a cidadania vai muito além desse direito.

A transição para a União Europeia, provocada pelo Tratado de Maastricht, foi o ponto de viragem na ausência de cidadania ao nível supranacional. Contudo, não foi a cidadania europeia a principal força motriz do Tratado – há que o reconhecer. A cidadania supranacional foi uma consequência, um produto, do desenvolvimento da integração europeia acordado em Maastricht (Weiss e Wooldridge, 2007). A cidadania da UE foi um dos ingredientes do aprofundamento da integração europeia ditado pelo Tratado de Maastricht.

No entanto, é impossível passar ao lado do simbolismo da cidadania da UE. Os negociadores do Tratado estavam a par da modesta ambição da cidadania europeia. Não tinha a intenção de substituir as cidadanias nacionais pela cidadania da União, nem sequer desvalorizar aquelas agora que a cidadania supranacional tinha nascido (Meehan, 2000). A cidadania da UE foi concebida como um nível adicional de cidadania, juntando-se às ancestrais e enraizadas cidadanias nacionais. Não se limitava, todavia, à retórica, pois contemplava um catálogo de direitos (Bellamy e Warleigh, 2001; Dobson, 2006): o direito de voto e o direito a ser eleito nas eleições locais e para o Parlamento Europeu num país diferente do da nacionalidade; o direito de petição junto do Parlamento Europeu; a criação do Provedor de Justiça da UE, para combater o mau funcionamento das instituições da UE, sobretudo quando os cidadãos e empresas fossem afectados; e o direito de protecção diplomática pela embaixada de um Estado membro em países terceiros. Contudo, o âmbito da cidadania da UE pertence ao domínio do simbólico: trazer assuntos relacionados com a cidadania para dentro da União andava a par com a ambição de aproximar os cidadãos da realidade da integração europeia.

A criação da cidadania europeia não pode, por outro lado, ser desligada dos tímidos passos na direcção da integração política selados no Tratado de Maastricht². O

.....
² Os especialistas são quase consensuais acerca do Tratado de Maastricht como a charneira entre a integração económica e a integração política (Leslie (2000: 202-203) é uma das raras excepções). Apesar de culminar a integração económica, a União Económica e Monetária (UEM) tem uma marca política indelével. Sem esquecer que a integração europeia deu um passo crucial, apesar de modesto, no sentido da integração política (Dinan, 2004: 257-258): a política externa e de segurança comum (PESC) e a cooperação na justiça e assuntos internos (CJAI), não obstante a sua natureza intergovernamental, trouxeram para o nível da cooperação europeia alguns domínios sensíveis para a soberania nacional; e, em particular pela sua importância

aumento de competências da UE, a par com uma progressiva visibilidade interna e externa, fermentaram o papel político da União. Ao perceber-se que a UE era cada vez mais uma entidade política menos se justificava o divórcio entre a União e os cidadãos. O direito de eleger os deputados do Parlamento Europeu não era suficiente para seduzir os cidadãos (Shaw, 2007). Todos estes fenómenos criaram as condições para a introdução da cidadania supranacional. No fundo, tratava-se de um efeito colateral da tímida politicização da UE. Um ente político – democrático – depende do conhecimento que os cidadãos tenham das políticas e das decisões adoptadas, no escrutínio que possam fazer sobre as instituições políticas, da sua participação activa.

Neste sentido, a cidadania da UE é ambivalente: é o resultado dos modestos passos em direcção da integração política e, ao mesmo tempo, um contributo para a integração política. No entanto, a análise presta-se a alguma confusão ao avaliar a ambição dos negociadores de Maastricht em trazerem a cidadania para dentro da UE, em especial quando se tenta olhar para a cidadania supranacional através do espelho das pertenças que faz sentido ao nível nacional mas é espúrio ao nível supranacional. Por um lado, concorre neste sentido a tese que sublinha a ausência de um povo europeu (Weiler, 1999). À lupa desta tese, os que acreditam na cidadania da UE como um passo estratégico ficam órfãos de referências. A incoerência está em inventar um nível adicional de cidadania para um grupo que não passa de uma ficção – o europeu, como povo, não existe. Se este argumento for confirmado pelos dados empíricos (secção 2), deixa importantes sequelas que desvalorizam a cidadania da União. Até porque fica à mostra um desequilíbrio: entre a ambiciosa cidadania supranacional e a ausência do grupo a que ela se destina (o europeu). Nesta perspectiva, a cidadania da UE confronta-se com a viscosidade da retórica, incapaz de se dotar de uma dimensão efectiva no que diz respeito a direitos e deveres por estar desprovida do seu público natural. A menos que a cidadania da UE se destine aos cidadãos nacionais; nesta hipótese, seria uma manifestação de ambição do ente supranacional, que tenciona deixar a sua marca cheia de significado político.

Por outro lado, a incorporação de uma ideia (nacional) de pertença contrasta com a natureza *sui generis* da integração europeia. Aceitando-se a exclusão da natureza estadocêntrica da integração europeia (Rumford, 2002: 6; Moravcsik, 2002: 606-7), a UE possui uma qualificação alternativa: é mais que uma organização internacional, mas menos que um Estado (Wallace, 1983). Quando a UE se ancora a um estatuto de cidadania dotado de traços políticos, as suas mãos ficam agrilhoadas a um conceito operacional que pede emprestado aos Estados-nação (Kivisto e Faist, 2007). O problema com a ambição política da cidadania supranacional é o da UE enviar sinais que podem confundir os cidadãos acerca daquilo em que a União é (ou se está a transformar).

para a análise da cidadania, a Carta Europeia dos Direitos Humanos (já contemporânea do Tratado de Nice – a quarta revisão dos tratados) (Shaw *et al.*, 2003) (e mesmo considerando a tentativa abortada para a constitucionalizar, pois não fará parte do corpo do Tratado Reformador como constava do Tratado Constitucional).

Até se pode indagar se, nestas circunstâncias, o divórcio de longa data entre as pessoas e a UE não tem uma marca positiva: quanto mais desligadas da cidadania europeia estiverem, menos desiludidas ficam com as promessas erguidas por este novo nível de cidadania. Para as que se informarem acerca da cidadania da União, o enfeudamento a padrões convencionais (estadocêntricos) pode levá-las a acreditar que a UE está em vias de se transformar num (super) Estado, o que está longe de corresponder à realidade.

OS CIDADÃOS SÃO LEAIS A QUEM? UMA ANÁLISE EMPÍRICA

Para se ter uma noção aproximada do impacto da cidadania da UE, é necessário ir além do quadro teórico descrito na secção anterior. Se as pessoas são o centro da cidadania, importa saber como ancoram as suas lealdades políticas – no fim de contas, o fiel da balança no julgamento da cidadania da UE.

Para este efeito, é importante fixar os pressupostos da análise empírica. Antes de mais, a percepção de que a cidadania da UE não substitui, nem sequer rivaliza, com as cidadanias nacionais. Por conseguinte, à partida há que diminuir as expectativas quanto aos benefícios potenciais da cidadania da UE. É de esperar que as pessoas estejam ainda habituadas a aferir a lealdade política de acordo com os parâmetros convencionais, continuando a olhar para a cidadania nacional como ponto focal. Acresce que cidadania e nacionalidade são conceitos frequentemente confundidos pelo cidadão comum (Hoffman, 2004: 127), o que acentua as reduzidas expectativas formadas em relação à cidadania da União. Por fim, a embrionária cidadania supranacional confronta-se com o desafio do reconhecimento pelo público, o que nos coloca na senda do divórcio entre os cidadãos e a integração europeia (Bellamy e Castiglione, 2000: 68-69). Um método para avaliar a que ponto a cidadania da UE chegou até aos cidadãos é perceber como encaram o processo de integração europeia. A figura 1 fornece um possível critério, revelando informação acerca do nível de decisão preferido pelos cidadãos quando procuram resolver problemas que os afectam.

FIG. 1. LIGAÇÃO A QUE LOCAL? (1995/2005)

| ESTADO MEMBRO | REGIÃO 1995/2005 | PAÍS 1995/2005 | CE/UE 1995/2005 |
|-----------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| Áustria | 3.7/92% | 3.5/94% | 2.3/66% |
| Bélgica | 3.5/84% | 3.2/80% | 2.5/72% |
| República Checa | ---/81% | ---/90% | ---/74% |
| Chipre | ---/86% | ---/97% | ---/32% |
| Dinamarca | 3.4/77% | 3.7/97% | 2.1/74% |
| Estónia | ---/77% | ---/92% | ---/44% |

| | | | |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Finlândia | 3.2/90% | 3.6/97% | 2.0/74% |
| França | 3.4/83% | 3.4/93% | 2.6/64% |
| Alemanha | 3.6/88% | 3.3/87% | 2.3/66% |
| Grécia | 3.9/96% | 3.9/97% | 2.4/44% |
| Hungria | ---/88% | ---/96% | ---/92% |
| Irlanda | 3.6/93% | 3.7/96% | 2.5/66% |
| Itália | 3.4/89% | 3.5/92% | 2.7/75% |
| Letónia | ---/84% | ---/90% | ---/56% |
| Lituânia | ---/80% | ---/90% | ---/42% |
| Luxemburgo | ---/82% | ---/91% | ---/82% |
| Malta | ---/76% | ---/95% | ---/62% |
| Holanda | 3.1/72% | 3.1/83% | 2.1/57% |
| Polónia | ---/92% | ---/97% | ---/83% |
| Portugal | 3.7/94% | 3.7/97% | 2.5/55% |
| Espanha | 3.6/89% | 3.5/90% | 2.4/64% |
| Eslováquia | ---/84% | ---/86% | ---/67% |
| Eslovénia | ---/91% | ---/95% | ---/73% |
| Suécia | 3.4/88% | 3.6/93% | 1.9/79% |
| Reino Unido | 3.3/86% | 3.4/88% | 2.1/47% |
| Média (não ponderada) CE/UE | 3.5/87% | 3.4/91% | 2.4/66% |

Fontes: 1) Os dados relativos a 1995 foram adaptados de Hooghe e Marks (2001: 55), quadro 3.1. (Nota metodológica: Questão colocada: “As pessoas podem sentir diferentes graus de relacionamento com a sua região, com o país de que são nacionais, com a UE. Diga como se sente ligado a...”. Os resultados foram adaptados de um questionário de larga escala que pesava diferentes respostas a diferentes tipos de perguntas que pretendiam aferir de que forma as pessoas se sentiam ligadas a cada um daqueles níveis, considerando três hipóteses de resposta: “muito ligado (código 4)”, “moderadamente ligado (código 3)”, “não muito ligado (código 2)” e “sem nenhuma ligação (código 1)”). 2) Os dados para 2005 foram retirados de European Commission (2005a: 111-112).

A análise dos dados relativos a 1995 mostra como a maioria das pessoas interrogadas estava mais preocupada com os seus próprios problemas, olhando para o nível regional e nacional como local preferencial para a tomada de decisões. O nível de ligação aos níveis domésticos de decisão era significativamente elevado em todos os Estados membros. Em quase todos os países, o nível mais elevado de ligação situa-se nos níveis regional e nacional (“muito ligado”). Este resultado contrasta com o atingido para o nível supranacional: a média é de apenas 2.4, o que se situa a meio caminho entre o tipo de resposta “não muito ligado” e o tipo de resposta “moderadamente ligado”. Encontram-se interessantes variações de Estado membro para Estado membro. Em alguns países verifica-se um reduzido grau de ligação com a UE, próximo do nível 2 (Dinamarca, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido), o que pode traduzir um baixo nível de empenhamento na integração europeia, ou um alheamento dos cidadãos em relação ao processo de integração, ou cepticismo quanto à eficácia do nível de decisão supranacional, ou o papel de actor secundário reservado à União. Em contrapartida, só um Estado membro (Itália) revelou um resultado pró-

ximo do código 3, mostrando uma ligação com a integração europeia bem acima da média, próximo do código “moderadamente ligado”. Este contraste revela um dado interessante: o nível mais baixo de entusiasmo com a integração europeia situava-se a norte do território da União.

Os dados relativos a 2005 não obedeceram à mesma metodologia. Agora os países são retratados através de uma percentagem que mede o grau de ligação com os vários níveis de decisão em apreço. Estes dados revelam, em geral, a tendência dominante dos cidadãos mais ligados ao Estado membro da respectiva nacionalidade, ou mesmo à região onde residem, e não tanto à UE. O grau médio de ligação à UE (66%) é muito menor que o grau médio de ligação relativamente aos Estados membros da nacionalidade (91%). Também a este respeito se nota alguma heterogeneidade ao passar em revista os resultados dos Estados membros. O grau de ligação à UE varia entre 32% (Chipre) e 92% (Hungria). Esta dispersão é maior quando comparada com os dados relativos a 1995, porventura reflectindo a heterogeneidade da UE após o alargamento ao leste e ao mediterrâneo. Apenas cinco Estados membros apresentaram um grau de ligação superior a 75%. Uma das conclusões mais surpreendentes provém da constatação que alguns dos Estados membros que aderiram em 2004 se encontram entre os cinco países que mostram menor entusiasmo com a integração europeia (Chipre, Lituânia e Estónia).

Uma das possíveis leituras destes dados é a de que os problemas dos Estados vizinhos não se encontram entre as preocupações de quem respondeu aos inquéritos. Assim sendo, não é de estranhar que o aprofundamento da integração europeia não tenha dado origem ao desenvolvimento de uma identidade cívica comum (Chrysochoou, 2003: 380). Esta leitura é reforçada pela observação dos dados do Eurobarómetro: os cidadãos sentem-se leais ao nível nacional (e, em alguns casos, ao nível regional), não ao nível supranacional. A figura 2 corrobora este raciocínio.

FIG. 2. IDENTIDADE EUROPEIA VERSUS IDENTIDADE NACIONAL (DE 1992 A 2005, CE12/UE15/UE25)

| | EB 37 (Primavera 1992) | EB 44 (Primavera 1995) | EB 49 (Primavera 1998) | EB 57 (Primavera 2002) | EB 64 (Outono 2005) |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Apenas nacional | 38 | 40 | 44 | 38 | 41 |
| Nacional; europeu | 48 | 46 | 41 | 48 | 48 |
| Europeu; nacional | 7 | 6 | 6 | 7 | 7 |
| Apenas europeu | 4 | 5 | 5 | 4 | 2 |

Fontes: 1) Dados retirados de Eurobarómetros 37, 44, e 49 in McKay (1999: 167). 2) Dados para 2002 em European Commission (2002), Quadro 4.5. 3) Data relativos a 2005 em European Commission (2005b: 46).

Nota-se uma clivagem acentuada entre duas categorias dominantes de comportamento: por um lado, os que se reconhecem apenas nacionais e os que se sentem acima de tudo nacionais e só depois europeus (por conveniência da análise, denotado grupo de “identidade nacional”); por outro lado, os que colocam o sentimento de pertença europeu antes da respectiva nacionalidade e os que se sentem apenas europeus (grupo de “identidade europeia”). Os vários inquéritos revelam um padrão estável ao longo do tempo: o grupo da “identidade europeia” nunca teve uma dimensão superior a 11%. Em vez de se notar um crescendo na “identidade europeia”, os dados recentes mostram o contrário: em 2005, esse grupo diminuiu de 11% para 9%, rompendo o padrão estável que se notava nos inquéritos anteriores. Pelo contrário, o grupo da “identidade nacional” atingiu uma percentagem de adesão sem precedentes (89%). Nesta perspectiva, parece inquestionável que a identidade nacional precede a identidade europeia.

Assim sendo, crescem as dúvidas sobre a necessidade da cidadania da UE. Só uma minoria coloca a “identidade europeia” antes da “identidade nacional”. Atendendo ao acentuado desnível entre a adesão a ambos os tipos de comportamento, a questão que se coloca é a de saber se seria necessário lançar os alicerces de uma cidadania supranacional se a esmagadora maioria das pessoas dirige as suas lealdades para o nível nacional. Vista por este prisma, a cidadania da UE enfrenta um desafio. Do desafio pode sobrar a ideia de que a cidadania da UE é inútil, porquanto uma larga maioria de cidadãos continua a manifestar lealdade ao nível nacional.

Contudo, a interpretação dos resultados oferece cambiantes diferentes se a agregação de dados obedecer a um critério diferente. Mesmo entre o grupo que privilegia a identidade nacional é possível encontrar quem aceite que a identidade europeia já tem importância. De acordo com esta metodologia alternativa, isola-se o extremo dos que apenas se reconhecem na identidade nacional. Uma leitura possível é a de que é este grupo que retrata a oposição mais veemente à cidadania supranacional, já que só lhes interessa a identidade nacional. Nesta conformidade, os números na primeira linha seriam a medida da rejeição da cidadania da UE. Ao longo da série temporal essa rejeição esteve compreendida entre 38% e 44%. A ser válida esta leitura, conclui-se que a cidadania da UE é, afinal, aceite por uma maioria de pessoas que participaram nos inquéritos do Eurobarómetro.

“NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION”: UM ÓBICE À CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA?

Nas democracias liberais, o princípio que impede a aplicação de impostos sem o consentimento do parlamento é um axioma político (Ross, 2004). Faz parte do código genético que confere aos parlamentos a prerrogativa de autorizar impostos. Sem

o consentimento dos parlamentares, o governo não tem legitimidade para coagir os cidadãos ao pagamento de impostos. Desta forma, a ligação entre representação parlamentar e tributação é uma das garantias da cidadania (Menéndez, 2001). Contempla uma dimensão de direitos (garantística), pois os cidadãos ficam protegidos contra impostos decididos pelo governo e que falhem a autorização parlamentar. Por outro lado, pagar impostos representa uma medida convencional dos deveres dos cidadãos (Nabais, 1998). O princípio “no taxation without representation” fornece um quadro nítido da dupla face da cidadania: direitos e deveres.

FIG. 3. A ESTRUTURA FISCAL DOS ESTADOS MEMBROS DA UE (2003)

| ESTADO MEMBRO | ESTRUTURA FISCAL (% do total de impostos) | | |
|-----------------|--|---|---------------------|
| | TOTAL DAS RECEITAS DE IMPOSTOS (% do PIB) | IMPOSTOS PESSOAIS (individuais e empresas) | IMPOSTOS INDIRECTOS |
| Áustria | 43.1 | 28.6 | 28.2 |
| Bélgica | 45.4 | 38.8 | 24.6 |
| República Checa | 37.7 | 25.3 | 29.7 |
| Dinamarca | 48.3 | 60.0 | 33.0 |
| Finlândia | 44.8 | 38.7 | 32.0 |
| França | 43.4 | 23.2 | 25.5 |
| Alemanha | 35.5 | 27.4 | 29.4 |
| Grécia | 35.7 | 22.9 | 35.8 |
| Hungria | 38.5 | 24.7 | 39.4 |
| Irlanda | 29.7 | 37.4 | 38.4 |
| Itália | 43.1 | 31.7 | 25.7 |
| Luxemburgo | 41.3 | 36.2 | 28.1 |
| Holanda | 38.8 | 25.5 | 31.8 |
| Polónia | 34.2 | 18.1 | 35.8 |
| Portugal | 37.1 | 24.5 | 36.7 |
| Eslováquia | 31.1 | 19.9 | 36.2 |
| Espanha | 34.9 | 27.6 | 28.2 |
| Suécia | 50.6 | 36.3 | 26.3 |
| Reino Unido | 35.6 | 36.5 | 32.7 |
| Média da UE | 40.5 | 33.1 | 30.4 |

Fonte: adaptado de OECD (2006: 60-61). Dados não revelados para Estónia, Lituânia, Letónia, Eslovénia, Malta, Chipre, Roménia e Bulgária.

Talvez o principal problema da cidadania supranacional esteja na inexistência de poderes tributários da UE, matéria que está largamente ausente do seu catálogo de competências (Alesina e Spolaore, 2003). O único domínio onde os poderes da União são visíveis é na harmonização dos impostos sobre o consumo e, mesmo aí, a

fatia mais substancial dos impostos arrecadados pertence aos Estados membros (El-Agraa, 2001). Os impostos directos e indirectos representam uma importante fonte de recursos para os orçamentos dos Estados membros: de acordo com os dados da figura 3, o somatório dos dois tipos de impostos representa mais de 50% do total dos impostos arrecadados em todos os Estados membros à excepção da França. É também significativo que a média da UE atinja os 63.5% (o somatório das duas últimas colunas). Não se pode ignorar que os impostos sobre o rendimento (como percentagem do total dos impostos) têm um peso relativo superior aos dos impostos sobre o consumo em oito Estados membros (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Itália, Luxemburgo, Suécia e Reino Unido), tal como a média da UE é mostra que o peso destes impostos é superior ao dos impostos indirectos.

Como os cidadãos não pagam impostos directos e indirectos ao nível supranacional, levanta-se o véu sobre a possível incoerência conceptual da cidadania da UE. Tendo como padrão de referência a concepção tradicional que associa cidadania ao princípio “no taxation without representation”, a cidadania supranacional aparece manchada pela ausência de poderes tributários da UE.

O problema não está tanto na distribuição de competências entre a União e os Estados membros. A sua dimensão simbólica é que introduz o elemento perturbador: se a cidadania contempla – entre outros aspectos – uma ligação estreita com a entidade política onde as pessoas pagam impostos, essa ligação está ausente na UE. Há uma retórica que chega aos ouvidos das pessoas: que são cidadãos da União, para além de continuarem a ser cidadãos dos respectivos Estados da nacionalidade. Contudo, é natural que se levantem dúvidas acerca desse estatuto suplementar de cidadania, na medida em que continuam a pagar impostos apenas nos países (da nacionalidade, ou de residência quando não forem coincidentes).

O pagamento de impostos é um importante ingrediente do contrato social que fixa os direitos e os deveres dos contribuintes. E as receitas fiscais são o cimento da construção da sociedade. A dimensão material da cidadania é sublinhada pela obrigação de pagar impostos como um contributo individual para a construção da sociedade (Scholz e Lubell, 1998). Ao mesmo tempo, é reforçado pelo destino das receitas de impostos: o aprovisionamento de bens e serviços públicos (Musgrave, 1997). O que resulta desta incoerência? A elevada probabilidade da cidadania supranacional não passar de retórica, e que de modo algum possa ser comparada à cidadania convencional e estadocêntrica. Se a dimensão material da cidadania for apelidada “cidadania fiscal”, é notório que este paralelismo está ausente ao nível da UE.

A integração europeia é paradoxal. Actualmente já inclui regras de representatividade: os deputados do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio directo e universal. O paradoxo resulta do facto da UE se encaixar no parâmetro da representatividade mas falhar o parâmetro da tributação. Estamos perante um caso paradoxal de ausen-

te cidadania (repita-se: medida pelos parâmetros convencionais da cidadania estadual) pela carência de poderes tributários da UE. Ao nível supranacional, a cidadania fiscal não é um conceito operacional. Na UE, a variável independente está satisfeita (representatividade) mas o mesmo não se passa com a variável dependente (tributação). Ou seja, a UE conseguiu atingir a condição mais difícil (representatividade) mas passa ao lado da sua consequência lógica (tributação). Ao contrário dos Estados-nação, o estalão da UE é um paradoxal “no taxation with representation”.

Este padrão paradoxal prejudica a cidadania da UE? Primeiro, a cidadania da UE é intrinsecamente diferente da tradicional cidadania dos Estados membros. O contexto e as ambições da cidadania da União estão à margem dos habituais parâmetros da cidadania nacional. Determinadas críticas contra a cidadania da UE partem do pressuposto que cidadania é um conceito unidimensional. Alguns especialistas em estudos de cidadania já tiveram oportunidade de comprovar a falácia deste raciocínio (Bellamy, Castiglione e Shaw, 2006). A cidadania – tal como sucede com a fluidez a que se expõe o conceito de soberania – não é imune a evoluções e deve-se acomodar em conformidade.

No passado, a cidadania foi um exclusivo dos Estados-nação. Actualmente os Estados têm vindo a perder progressivamente protagonismo no teatro das relações internacionais à medida que se mostram incapazes de domesticar os efeitos da intensa interdependência económica internacional (Siedentop, 2000). Há novas formas de organização política, novos actores fora do catálogo dos tradicionais actores das relações internacionais, fenómenos como a integração regional. Vêm de braço dado com novas formas de legitimidade, de tomada de decisão, de configuração institucional, de socialização transnacional (Mény, 2002). Tudo isto coloca novos desafios à cidadania, na medida em que o bem-estar das pessoas depende da interacção dos governos ao nível supranacional, já para não mencionar a influência exercida pelos mercados internacionais. Apesar da centralização estar excluída, as decisões que produzem um impacto no bem-estar das pessoas são cada vez mais tomadas ao nível supranacional, ou pelo menos emanam da cooperação intergovernamental (Magnetite, 2005). Por estas razões, há autores que chamam a atenção para a emergência da cidadania pós-nacional num contexto de soberania também ela pós-nacional (Shaw, 2000).

Se o contexto difere, as expectativas devem ser moldadas em conformidade. Por esse motivo, é errado estudar a cidadania da UE através do quadro analítico que serve à cidadania convencional e estadocêntrica. A inconsistência entre a cidadania da UE e o princípio “no taxation without representation” não é uma espada a pesar sobre a sua cabeça. Há fortes razões para os impostos estarem reservados a uma coutada de competências nacionais. Perceber esses motivos é um contributo decisivo para aquilatar os desenvolvimentos da integração europeia. A UE não é um Estado nem se encaminha para tal (Burgess, 2000: 41), apesar do aprofundamento

da integração europeia reflectido nas sucessivas revisões dos tratados. A unidade na diversidade é ainda a força motriz da integração europeia. Neste contexto, pagar (ou não) impostos ao nível da UE é um não assunto. Simultaneamente reforça a natureza inovadora da cidadania da UE, como um conceito que fica de fora da grelha de análise da cidadania convencional e que, portanto, exclui a “cidadania fiscal” como seu ingrediente necessário.

Vamos aceitar, por um momento, que a “cidadania fiscal” é um requisito exigível para tornar a cidadania da UE credível. A conclusão surpreendente será que os cidadãos já pagam impostos que revertem a favor da UE. Importa chamar à colação o orçamento da UE, em particular as várias fontes de receita à sua disposição (Laffan, 1997: 36-61): direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas, a contribuição IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) e o quarto recurso próprio (ou recurso sobre o produto nacional bruto – PNB).

Sem entrar em detalhes, no início da década de oitenta o somatório dos direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e da contribuição IVA (neste caso, com uma taxa máxima de 1% sobre o total do IVA arrecadado pelos Estados membros) devia ser suficiente para garantir o equilíbrio do orçamento comunitário (um imperativo constitucional). Esta expectativa soçobrou ao fim de poucos anos, pois em 1986 a taxa máxima da contribuição IVA foi aumentada para 1,4% para tornar viável a regra do equilíbrio orçamental. A medida não foi capaz de evitar nova turbulência orçamental. Ao mesmo tempo, alguns Estados membros (os mais abertos ao comércio intracomunitário, de menores dimensões e menos desenvolvidos) protestaram pela solução iníqua, em termos de equidade inter-regional, pois o aumento da contribuição IVA implicava, em termos relativos, um fardo superior para esses países (Tsoukalis, 1997).

Em 1988, os Estados membros concordaram em dotar o orçamento comunitário com uma fonte de receita suplementar: o quarto recurso próprio. Pretendiam alcançar dois objectivos: evitar os problemas orçamentais sentidos no passado recente; e introduzir uma medida de equidade no sistema de financiamento das Comunidades Europeias. O quarto recurso próprio resulta de uma transferência financeira dos Estados membros para o orçamento supranacional, baseando-se numa fórmula complexa que estima as necessidades de financiamento após o cálculo das outras três fontes de receita em contraponto com a previsão de despesas. De início esta contribuição nacional estava limitada a 1,2% do PNB das Comunidades Europeias, com um contributo proporcional exigido a todos os Estados membros. Mais tarde, devido a novas dificuldades em manter o orçamento equilibrado, esta contribuição foi aumentada para uma taxa máxima de 1,27% do PNB da UE (El-Agraa, 2001).

Esta incursão pela história das finanças públicas da UE ilustra como a falta de recursos financeiros arrepiou caminho para uma fonte de receita adicional que, no fim de contas, tem uma importante carga simbólica: a “renacionalização” (de parte) do

orçamento da UE (Enderlein et al., 2005). Hoje em dia, o quarto recurso próprio é a fonte de receita mais importante: não só porque cauciona o equilíbrio do orçamento; também por introduzir uma medida de equidade entre os Estados membros que antes estava largamente ausente. No entanto, a forma como este recurso é arrecadado – uma transferência dos cofres nacionais para o orçamento da UE – anuncia o efeito de “renacionalização” há pouco mencionado.

Para a cidadania europeia, mais importante do que a alteração na natureza das finanças públicas da UE é a percepção de que uma fatia dos impostos pagos pelos cidadãos ao nível nacional acaba por alimentar o orçamento da UE. De facto, os cidadãos não pagam impostos ao nível supranacional. Mas indirectamente isso acaba por acontecer.

CONCLUSÃO

Os dados empíricos são esclarecedores quanto à incapacidade de mobilização da cidadania da UE (por comparação com as cidadanias nacionais). São, ao mesmo tempo, reveladores das expectativas dos cidadãos em relação à UE. Se o leitor regressar à figura 1 pode constatar que a entidade supranacional não é irrelevante para os cidadãos. Os dados relativos a 1995 mostram um nível de compromisso (dos cidadãos em relação à União) situado a meio caminho entre o código “não muito ligado” e o código “bastante ligado”. E é significativo que os dados relativos a 2005 revelem que 66% das pessoas inquiridas reconheça a sua ligação à UE. Estes dados não podem ser ignorados: duas em cada três pessoas inquiridas percebem que a UE é importante nas suas vidas. Logo, faz sentido que parte das suas expectativas seja atendida pelas instituições supranacionais. Neste contexto, talvez haja lugar a uma cidadania da UE. De outro modo, o divórcio entre a União e os cidadãos será tão acentuado que eles não se sentem motivados a reconhecer a existência da UE nas suas vidas.

Por outro lado, o facto de uma parcela dos impostos pagos pelos cidadãos reverter a favor do orçamento da UE é decisivo para a relevância da cidadania da União. Primeiro, fica provada a ligação entre os cidadãos (aqui na categoria de contribuintes) e o financiamento da União, esbatendo a possível lacuna da cidadania supranacional por, supostamente, não se estribar no princípio “no representation, no taxation”. Segundo, o orçamento da UE desempenha uma tímida função redistributiva (quer ao nível sectorial, quer em termos de redistribuição entre os Estados membros).

Contrariamente aos argumentos convencionais, alicerçados numa abordagem tradicional de cidadania, o princípio que fixa a impossibilidade de cobrar impostos sem representação parlamentar que o consinta já está a ser observado na UE. A parcela relativa à representação parlamentar era consensual, por causa das eleições por

sufrágio directo e universal para o Parlamento Europeu. Julgava-se que a parcela relativa à tributação estava ausente. Afinal, esse elemento também faz parte do património da UE. E assim a cidadania da União se perfila no horizonte como algo mais que simples retórica.

REFERÊNCIAS

- ALESINA**, A. e Spolaore, E. (2003). *The Size of Nations*. Cambridge (MA), MIT Press.
- BELLAMY**, R. e Warleigh, A. (2001). Introduction: The Puzzle of EU Citizenship. In: Bellamy, R. e Warleigh, A. (Eds.). *Citizenship and Governance in the European Union*. London, Continuum, pp. 3-18.
- BELLAMY**, R. e Castiglione, D. (2000). The uses of democracy – Reflections on the European democratic deficit. In: Eriksen, E. O. e Fossum, J. E. (Eds.). *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?*. London, Routledge, pp. 65-84.
- BELLAMY**, R., Castiglione, D. e Shaw, J. (2006). Introduction: From National to Transnational Citizenship. In: Bellamy, R., Castiglione, D. e Shaw, J. (Eds.). *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-28.
- BURGESS**, M. (2000). *Federalism and European Union – The Building of Europe, 1950-2000*. London, Routledge.
- CHALMERS**, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. e Tomkins, A. (2006). *European Union Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CHRYSOCHOOU**, D. N. (2003). EU democracy and the democratic deficit. In: Cini, M. (Ed.). *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 365-382.
- CLOSE**, P. (1994). *Citizenship, Europe and Change*. Basingstoke, Macmillan.
- COLLINS**, C. D. E. (2001). Social Policies. In: El-Agraa, A. M. (Ed.). *The European Union – Economics & Policies*. Harlow, Prentice Hall, pp. 414-445.
- DINAN**, D. (2004). *Europe Recast – A History of European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- DOBSON**, L. (2006). *Supranational Citizenship*. Manchester, Manchester University Press.
- EL-AGRAA**, A. M. (2001). The General Revenue. In: El-Agraa, A. M. (Ed.). *The European Union – Economics & Policies*. Harlow, Prentice Hall, pp. 341-364.
- ENDERLEIN**, H., Lindner, J., Calvo-Gonzalez, O. e Ritter, R. (2005). *The EU Budget: How Much Scope for Institutional Reform?*. *European Central Bank Occasional Papers* N.º 27. European Commission (2002). Eurobarometer 57 (Spring 2002). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2005a). Eurobarometer 63 (Spring 2005). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2005b). Eurobarometer 64 (Autumn 2005). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- HEATER**, D. (1999). *What is Citizenship?*. Cambridge, Polity Press.

- HOFFMAN, J.** (2004). *Citizenship Beyond the State*. London, SAGE Publications.
- HOOGHE, L. e Marks, G.** (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- KIVISTO, P. e Faist, T.** (2007). *Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects*. Oxford, Blackwell Publishing.
- LAFFAN, B.** (1997). *The Finances of the European Union*. Basingstoke, Macmillan.
- LESLIE, P.** (2000). Abuses of Asymmetry: Privilege and Exclusion. In: Neunreither, K. e Wiener, A. (Eds.). *European Integration After Amsterdam*. Oxford, Oxford University Press, pp. 192-217.
- MAGNETTE, P.** (2005). *What is the European Union? Nature and Prospects*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- MCKAY, D.** (1999). *Federalism and European Union – A Political Economy Perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- MEEHAN, E.** (2000). Citizenship and the European Union. Zentrum for Europäische Integrationsforschung (ZEI) *Discussion Paper* N.º C63.
- MENÉNDEZ, A. J.** (2001). *Justifying Taxes – Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law*. Doordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- MÉNY, Y.** (2002). De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N.º 1, pp. 1-13.
- MORAVCSIK, A.** (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, N.º 4, pp. 603-24.
- MUSGRAVE, R. A.** (1997). Reconsidering the Fiscal Role of Government. In: *The American Economic Review*, Vol. 87, N.º 2, pp. 156-159.
- NABAIS, J. C.** (1998). *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra, Almedina.
- OECD (2006). *OECD in Figures – 2006-2007 Edition*. Paris, OECD Publications.
- ROSS, M. L.** (2004). Does Taxation Lead to Representation?. In: *British Journal of Political Science*, Vol. 34, N.º 2, pp. 229-249.
- RUMFORD, C.** (2002). *The European Union: a political sociology*. Oxford, Blackwell Publishing.
- SCHOLZ, J. T. e Lubell, M.** (1998). Adaptive Political Attitudes: Duty, Trust, and Fear as Monitors of Tax Policy. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 42, N.º 3, pp. 903-920.
- SHAW, J.** (2000). Constitutional Settlements and the Citizen after the Treaty of Amsterdam. In: Neunreither, K. e Wiener, A. (Eds.). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 290-317.
- (2007). *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge, Cambridge University Press.
- , Magnette, P., Hoffman, L. e Vergés Bausili, A. (2003). *The Convention on the Future of Europe – Working Towards an EU Constitution*. London, The Federal Trust.

- SHORE, C.** (2000). *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London, Routledge.
- SIEDENTOP, L.** (2000). *Democracy in Europe*. London, Penguin Books.
- TSOUKALIS, L.** (1997). *The New European Economy Revisited*. Oxford, Oxford University Press.
- WALLACE, W.** (1983). Less Than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System. In: Wallace, H., Wallace, W. e Webb, C. (Eds.). *Policy-Making in the European Community*. London, John Wiley & Sons, pp. 403-436.
- WEILER, J. H. H.** (1999). *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WEISS, F. e Wooldridge, F.** (2007). *Free Movement of Persons Within the European Community*. 2ed.. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.