

Público



Giro 2020
Portugal descobriu em Itália dois ciclistas de topo
Desporto, 35



Entrevista a Nuno Sampaio
“Apesar da pandemia, a Casa da Arquitectura cresceu em visitantes”
Cultura, 28/29

Vendeu-se menos um milhão de caixas de antibióticos na pandemia

Dispensa de embalagens baixou 22% nos primeiros oito meses do ano. Confinamento, distanciamento social e uso de máscara reduziram exposição a infecções e levam a quebra histórica **Sociedade, 13**

Com o voto contra do Bloco, OE precisa de duas abstenções para passar

Catarina Martins anunciou chumbo. “Não aceitamos um Orçamento que falha à emergência social em que vivemos” **p10/11**



Açores PS perde maioria absoluta, Chega elege dois deputados **Destaque, 2/3 e Editorial**



Lei contra evasão fiscal das multinacionais está bloqueada

Desde 2017 que está para ir a votos no Conselho da UE. Portugal, que já foi contra, mudou de opinião **p18a20**

Hospital de Matosinhos adapta ginásio para casos covid

País chegou ontem aos 1574 internamentos. Matosinhos activou ala que não chegou a ser usada na 1.ª vaga **p14/15**



Mulheres sem-abrigo lutam para sair da invisibilidade

Carla Emídio não tem casa há oito anos. Com outras, formou um grupo pelo direito à habitação **p16/17**

GP de Portugal apadrinhou recorde de Lewis Hamilton

Caos no trânsito e algumas falhas de organização marcaram evento de F1 no Autódromo do Algarve **p36/37**

O estranho veto à lei contra a evasão fiscal pelas multinacionais

Há uma maioria, mas a lei não vai sequer a votos. Ou pior: há uma maioria, mas um ministro alemão consegue convencer o seu colega croata a votar de outra forma. É assim que o Conselho delibera

Europa
Sigrid Melchior, Paulo Pena e Harald Schumann
Investigate Europe*

Gary Lineker não estava a descrever uma reunião do Conselho da União Europeia quando comentou a eliminação da Inglaterra nas meias-finais do Itália-90 com a célebre frase que previa que, “no fim, os alemães ganham sempre”. Mas esta conclusão é útil para uma história cheia de segredos e mudanças inexplicáveis, que envolve os Governos da UE – de Lisboa a Zagreb, passando por Helsínquia e, é claro, Berlim.

No início de Setembro, o eurodeputado Sven Giegold aproveitou a presença (em vídeo-conferência) do vice-chanceler e ministro alemão das Finanças Olaf Scholz para lhe fazer uma pergunta. Giegold é, há muito, um dos principais defensores de uma directiva europeia conhecida pelo acrónimo complexo CbCR – que pretende “tributar as empresas digitais de forma justa”, obrigando-as a revelar os seus esquemas de planeamento fiscal em cada país (daí o Country by Country Reporting que dá o nome à directiva). Por isso, aproveitando a presença do seu compatriota no Comité de Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu, Giegold perguntou: “Quando é que a presidência alemã vai colocar a votação na agenda do Conselho?”

A resposta devia ser simples. Afinal, o Governo alemão, que tem a presidência do Conselho da União Europeia neste segundo semestre de 2020, é quem estabelece a ordem de trabalhos, no órgão onde os representantes dos Estados-membros da UE aprovam as leis. Mas, em vez disso, Scholz usou uma nuvem de palavras. “Precisamos de facto de uma decisão”, concordou, mas o Governo federal “ainda não completou o seu processo de formação de opinião”. A votação da directiva depende ainda “dos processos de deliberação na Europa

quanto ao momento em que uma votação poderá ser realizada”.

A frase é curiosa e quase irónica, mas o assunto é sério. Há quatro anos que os Governos da UE têm vindo a negociar um projecto da Comissão Europeia que tenta tornar mais transparente a evasão fiscal por parte das empresas transnacionais. Essas empresas (como a Google, o Facebook, a Amazon ou a Apple, entre outras) registam os seus lucros em países, como a Irlanda, onde as taxas de imposto são particularmente baixas, apesar de gerarem a maior parte do volume de negócios noutros países.

Segundo a equipa do economista Gabriel Zucman da Universidade de Berkeley, na Califórnia, cerca de 40% de todos os lucros das empresas a nível mundial são transferidos para esses países onde se pratica *dumping* fiscal. A Comissão Europeia estima que isto custe aos cofres públicos dos países da UE até 70 mil milhões de euros por ano, ou seja, quase metade do orçamento anual da UE.

É por isso que todas as empresas internacionais que operam na UE com um volume de negócios anual superior a 750 milhões de euros seriam obrigadas pela directiva CbCR a revelar quantos impostos pagam sobre que rendimentos e em que países ou jurisdições *offshore* o fazem. Nas palavras da Comissão, que aprovou a lei, a directiva “ajudará a examinar o comportamento fiscal das empresas multinacionais” e “encorajá-las-á a pagar impostos onde obtêm lucros”. O Parlamento de Estrasburgo já deu luz verde a esta lei em Junho de 2017.

Portugal é contra. Não, é a favor

Mas, desde então, a lei não passa de um papel, perdido no Conselho, onde os países não parecem dispostos a votá-la...

Em Novembro, durante a presidência finlandesa, tudo parecia



Segundo a análise da Universidade de Berkeley cerca de 40% dos lucros das empresas, a nível mundial, são transferidos para países onde se pratica *dumping* fiscal

encaminhado para que o Conselho deliberasse, finalmente.

Para isso foi necessário que o eurodeputado do partido Verde, Sven Giegold, conseguisse ter acesso ao que costuma ser um segredo bem guardado: que países estavam a impedir, no Conselho, que a directiva fosse aprovada. Giegold publicou a lista e a surpresa aumentou.

Entre os governos que bloqueavam a directiva estavam Portugal e a Suécia, governados por dois partidos, socialista e social-democrata, que tinham nos seus programas linhas políticas inflamadas sobre a necessidade de transparência fiscal e juras de combate à evasão das

grandes empresas em *offshores*.

Em Lisboa e Estocolmo, depois de noticiada esta lista de opositores (que incluía os tradicionais “paraísos fiscais” europeus, como a Irlanda, Malta, Chipre e Luxemburgo) pelo consórcio Investigate Europe, a mudança começou a tomar forma.

Portugal esclareceu, pela voz do ministro Siza Vieira que, afinal, era a favor da directiva e garantia o seu voto. A Suécia manteve-se irredutível, argumentando, como Portugal fizera até então, que esta directiva não podia ser aprovada por uma maioria do Conselho – necessitaria antes da unanimidade dos votos por ser uma alteração fiscal.

STEPHANIE LECOCQ/EPA



“Proteger os evasores fiscais”

Esse argumento foi sempre visto como um pretexto por outros países. “Alguns Estados-membros estão apenas a esconder-se atrás do argumento jurídico”, explica-nos Jenni Karjalainen, consultora do Governo finlandês, que trabalhou no dossiê CbCR em Bruxelas, quando a Finlândia exerceu a presidência do Conselho na segunda metade de 2019. “Qualquer pessoa que exija unanimidade sabe muito bem que ela nunca existirá.”

Sven Giegold comentou-nos a posição de Portugal de forma ainda mais dura: “Com as suas preocupações

legais, o Governo português estava a proteger os evasores fiscais. As preocupações manifestadas quanto à base jurídica estão, de facto, a matar a proposta da Comissão. A unanimidade dos Estados-membros da UE para a transparência fiscal pública das grandes empresas nunca será alcançada e não é necessária. Para os bancos, a UE já introduziu a transparência fiscal pública país por país no âmbito do processo de votação por maioria. Esta transparência tem vindo a funcionar desde há anos e não deu origem a quaisquer problemas jurídicos.”

A ex-eurodeputada do PS, Ana Gomes, também tentou perceber o que motivara o Governo de António

Costa a defender aquela posição inicial. “É inacreditável que Portugal esteja a boicotar esta directiva. Não tenho explicação...” Para Ana Gomes, há uma “contradição total entre o que se dizia no programa do Governo e a posição do país no Conselho. Ou há uma total insensibilidade política, ou então é pior... Isto mostra como uma questão política fundamental é tratada, ao deixar os piores poderes decidir.”

As críticas não ficam por aqui. Evelyn Regner, a líder do S&D (o grupo político europeu que integra o PS) é bastante clara: “O silêncio do Conselho sobre a directiva CbCR é ensurdecador. Depois de dois anos e de reformas ambiciosas adoptadas pelo Parlamento Europeu no ano passado, os ministros das Finanças da UE não fizeram mais do que interromper as negociações. É inaceitável que, na sequência dos casos *LuxLeaks*, *Panama* e *Paradise Papers*, alguns Estados-membros continuem a proteger os interesses das grandes multinacionais que estão a fugir aos impostos.”

Este coro de críticas, e a divulgação pública do sentido de voto (que no Conselho não é tornado público), levaram, como vimos, a uma mudança de estratégia de Portugal. E isso seria determinante. Com o voto favorável de Portugal, a directiva alcançaria uma maioria no Conselho, e poderia ser posta à votação (as leis que não tenham uma maioria expressa não chegam a ser consideradas nas reuniões públicas).

A Croácia também mudou de posição

E assim chegamos ao novo volte-face desta história. No final de Novembro, a presidência finlandesa colocou a lei a votação no Conselho de Ministros da Competitividade. Um por um, os ministros foram dando a conhecer o seu sentido de voto. Siza Vieira garantiu o apoio de Portugal. Quando chegou a vez do representante croata, este opôs-se inesperadamente à proposta e, tal como os outros votos “não”, pediu uma base jurídica diferente. O presidente finlandês interrompeu então a votação. Na ausência de uma decisão do Conselho, a lei continua pendente.

O Governo croata não respondeu aos diversos pedidos de informação da Investigate Europe sobre as razões da sua inesperada mudança

de posição (um voto negativo é por norma comunicado antecipadamente nas reuniões preparatórias, e a Croácia nunca o fez). Mas há alguns indícios de que seguiu o desejo do ministro da Economia alemão, Peter Altmaier.

Dois dias antes da votação, Altmaier falou com o seu homólogo croata Darko Horvat e um dos tópicos foi o projecto de lei sobre transparência fiscal para as multinacionais. Isto foi confirmado pelo Governo alemão. O seu porta-voz não quis explicar se Altmaier exerceu pressão ou ofereceu alguma contrapartida ao Governo de Zagreb. O ministério também rejeitou um pedido de acesso a documentos ao abrigo da Lei da Liberdade de Informação, citando “a necessária confidencialidade das

Com o voto favorável de Portugal, a directiva alcançaria uma maioria no Conselho, e poderia ser posta à votação

negociações internacionais”.

Mas isto não é de modo algum o fim da questão. Entretanto, o Governo da Áustria, que em Novembro tinha votado contra a directiva CbCR, também mudou para o campo de apoiantes, por exigência do Parlamento de Viena. “O Governo federal austríaco seguirá o parecer do Nationalrat”, assegurou à Investigate Europe um porta-voz do Ministério das Finanças de Viena. Consequentemente, haveria agora, outra vez, uma maioria qualificada no Conselho – se se procedesse a uma votação.

Mas é exactamente isto que o Governo alemão está, mais uma vez, a bloquear. A sua posição oficial é neutra, devido às diferentes posições dos dois partidos da coligação (CDU, da chanceler Angela Merkel, de centro-direita, e SPD, de Olaf Scholz, de centro-esquerda). Mas com a actual presidência, cabe ao gabinete de Merkel estabelecer a agenda das reuniões do Conselho, e aí a neutralidade de transforma-se em objecção.

Coligação alemã dividida

Christine Lamprecht, a ministra da Justiça do SPD que tem a seu cargo a matéria abrangida pela reforma, e o seu colega Scholz gostariam, provavelmente, de ver o projecto de lei aprovado. Mas não têm poder, dentro do Governo, para contrariar a vontade de Merkel e Altmaier. É por isso que a “formação de opinião no Governo federal não está completa”, como Scholz eufemisticamente descreveu na audição no Parlamento Europeu.

Contudo, o contínuo adiamento da decisão viola claramente o papel de uma presidência do Conselho como mediador neutro entre os Estados da UE. Isto significa que um país que detém a presidência rotativa do Conselho não deve pressionar os outros Estados para que defendam a sua posição, deveria antes zelar pelo “interesse comum” da UE. Ou seja, havendo uma clara maioria no Conselho, a presidência alemã teria o dever de colocar a directiva a votação.

O Governo finlandês fez diligências junto do de Berlim e exerceu pressão para que fosse realizada uma votação. O deputado holandês Paul Tang, presidente da comissão Fiscal do Parlamento Europeu, deslocou-se a Berlim e levantou o assunto no Bundestag.

Ao mesmo tempo, os Verdes estão a tentar fazer com que o SPD saia do beco sem saída em que parece estar. O que o Governo está a fazer “nos relatórios públicos país por país” é “ainda pior do que a mera rejeição, é impedir a votação”, crítica a porta-voz de política financeira, Lisa Paus. O seu grupo parlamentar apresentou uma moção para que o Bundestag obrigasse o Governo a colocar a reforma “na agenda do próximo Conselho Competitividade em 24-25 de Setembro de 2020 ou numa data posterior, durante a presidência alemã do Conselho da UE” e levá-la a uma votação.

Mas a moção foi apenas outro assunto embaraçoso para Olaf Scholz e para o SPD. “Vamos votar contra, embora sejamos a favor”, explicou, com sarcasmo, Lothar Binding, o porta-voz da política financeira do partido. A disciplina da coligação não deixou qualquer margem de manobra ao SPD.

Venceu o argumento de →

65%

As decisões do Conselho sobre as leis da UE exigem uma maioria qualificada de 65% da população e o voto de 15 Governos representados

Peter Altmaier, ministro dos Assuntos Económicos: “Rejeitámos a comunicação pública país por país a nível da UE porque isso colocaria as empresas alemãs em desvantagem na concorrência internacional”.

Os segredos do Conselho

Este argumento não é válido. Devido às preocupações alemãs, o Parlamento Europeu inseriu uma cláusula na lei que permitiria a retenção “temporária” de dados relevantes para a concorrência por parte das autoridades fiscais, mediante pedido das empresas.

Além disso, o sector bancário prova que a obrigação legal de transparência fiscal é viável sem prejudicar a concorrência, mas com benefícios para as autoridades fiscais. No decurso da reforma financeira após o crash de 2008, o Parlamento Europeu e o Conselho obrigaram os bancos internacionais a publicar relatórios sobre os seus pagamentos de impostos já em 2015. Isto levou a um “aumento significativo dos níveis de impostos efectivos das instituições financeiras”, asseguram os economistas Michael Overesch e Hubertus Wolff da Universidade de Colónia. Os “resultados mostram” que o requisito de apresentação de relatórios “pode ser um instrumento eficaz para refrear o planeamento fiscal transfronteiriço das empresas”, concluíram os investigadores. Três outros estudos chegaram a conclusões semelhantes.

No entanto, o Governo Merkel, dando razão ao ex-futebolista inglês Gary Lineker, conseguiu bloquear esta lei. Para isso conta com um aliado estrutural e literalmente invisível: a prática de sigilo do Conselho.

***Investigate Europe é um projecto iniciado em Setembro de 2016 que junta jornalistas de nove países europeus. Este trabalho foi financiado em Portugal pela Fundação Calouste Gulbenkian. Investigate Europe tem o apoio das fundações Adessium (Países Baixos), Cariplo (Milão), Stiftung Hübner und Kennedy (Kassel), Fritt Ord (Oslo), Rudolf Augstein-Stiftung (Hamburgo), GLS (Alemanha) e Open Society Initiative for Europe (Barcelona)**

Portugal defende o segredo

Portugal, Alemanha, França, Malta, Hungria e Luxemburgo votaram contra a divulgação dos documentos do Conselho

O público é excluído das negociações dos diplomatas nacionais nos grupos de trabalho do Conselho e as actas dessas negociações são confidenciais. As decisões do Conselho sobre as leis da UE exigem uma maioria qualificada de 65% da população e o voto de 15 governos representados.

Mas uma lei, como a CbCR (Country by Country Reporting), pode ser vetada sem que haja sequer uma votação. Durante quatro anos não houve qualquer votação formal nas reuniões do Conselho. O projecto de lei foi colocado no gelo, e os eleitores e cidadãos em muitos países da UE nem sequer sabiam como os seus Governos em Bruxelas lidavam com ele.

Com 150 grupos de trabalho, o Conselho é o mais poderoso, e opaco, legislador europeu. Esta acusação é oficial, e foi proferida pela provedora da União Europeia, Emily O'Reilly, em Fevereiro de 2018: “A divulgação pública das posições dos Estados-membros, de forma atempada e acessível, pode contribuir para reduzir o afastamento dos cidadãos das instituições da UE. Pode também ajudar a esclarecer que as decisões sobre a legislação tomada a nível da UE são, em última análise, tomadas por representantes eleitos e não pelos chamados ‘burocratas sem rosto’.” Por isso, O'Reilly propôs, num relatório oficial, que “o Conselho deverá registar sistematicamente as identidades dos Estados-membros que exprimem posições nas instâncias preparatórias”.

Portugal não o faz. A representação permanente do país na UE (REPER) não informa quem foi o representante do país nas reuniões sobre a directiva CbCR.

No dia 20 de Fevereiro, já depois de o assunto ter sido levantado por Sven Giegold, Ana Gomes e outros deputados, e de terem sido publicados vários trabalhos da Investigate Europe sobre



Portugal ocupará a presidência do Conselho da UE a 1 de Janeiro

a directiva CbCR, deu entrada no Conselho um pedido de acesso público a todos os documentos internos da negociação. No dia 4 de Março, o secretariado-geral libertou 43 documentos mas manteve secretos quatro outros. Houve um recurso. No dia 16 de Abril, o secretariado-geral do Conselho aceitou divulgar a lista completa dos documentos.

Com uma justificação: “O Conselho deseja sublinhar que reconhece plenamente que o princípio da transparência é particularmente premente em relação com os processos de tomada de decisão de natureza legislativa, uma vez que a abertura a esse respeito contribui para o reforço da democracia, permitindo aos cidadãos escrutinar a informação que constitui uma base de um acto legislativo.”

Mas esta decisão também foi gerada por um pequeno grupo de países, impedindo a divulgação dos docu-

mentos. Portugal, Alemanha, França, Malta, Hungria e Luxemburgo votaram contra a divulgação dos documentos do Conselho. Porquê? Os representantes de Portugal deixaram na acta uma justificação: “O processo de tomada de decisão sobre o dossiê CbCR ainda está em curso e poderia ser seriamente prejudicado por essa divulgação.”

A Alemanha vai ainda mais longe: “Especialmente nesta fase, devemos agir no interesse de assegurar um processo de tomada de decisão sem interrupções e, portanto não publicar as diferentes opiniões dos estados-membros. (...) O interesse público não se sobrepõe à situação que acabava de ser delineada.”

Segundo esta interpretação, o Conselho é um órgão legislador, mas pode ter direito a um “segredo diplomático” nos seus processos de decisão. E isso é uma contradição com a prática

democrática que conhecemos.

A provedora europeia salientou isso mesmo, numa intervenção em Estrasburgo, há poucos dias: “Em primeiro lugar, parece que o ponto de partida do Conselho para a maioria dos documentos é que são secretos, a menos que haja uma razão particular para que não o sejam. No entanto, os tratados da UE, o Regulamento sobre o acesso aos documentos, a jurisprudência e o senso comum sugerem que o ponto de partida deve ser o inverso. Todos os documentos legislativos devem ser públicos por defeito, a menos que haja razões específicas para que não o sejam. Em segundo lugar, é difícil obter informações sobre quais são as posições de cada Estado-membro. O Tribunal de Justiça decidiu que as posições dos Estados-membros devem ser públicas, caso sejam registadas. A prática tem sido, portanto, em muitos casos, o Conselho não registar as posições dos Estados-membros.”

Mas há excepções na Europa. Alguns países não tratam as decisões do Conselho com o secretismo que vigora em Lisboa. A Suécia tem uma actuação oposta. Antes de cada reunião do Conselho (grupos de trabalho, COREPER) o Governo sueco escreve uma “instrução” de voto e de posição sobre cada tema e esse documento é público, se solicitado. Esta posição do país é tomada numa reunião entre os vários ministérios envolvidos no tema em causa (no caso da CbCR será o das Finanças, o da Economia, os Negócios Estrangeiros, por exemplo). Depois das reuniões do Conselho, os representantes suecos escrevem um “relatório”, que avalia a reunião e descreve o que lá aconteceu. Esse relatório pode ser solicitado por jornalistas, ao abrigo das leis de liberdade de informação.

Portugal ocupará a Presidência do Conselho em Janeiro de 2021. Por isso, perguntámos, por duas vezes, ao Ministério da Economia se pretende levar esta directiva a votação e se isso será uma das prioridades do Governo. Depois de muita insistência, a nossa pergunta continua sem qualquer resposta. **S.M. P.P. e H.S.**