

Globalização e Regionalização em matéria de impostos*

Diogo Leite de Campos

1. As tendências da “regionalização” europeia em matéria de impostos

Existe na União Europeia uma larga diversidade de sistemas fiscais, quanto às suas intenções e às suas estruturas, a nível de impostos directos e indirectos.

Contudo, desde sempre se tem apontado a necessidade de haver uma convergência da tributação; ou, pelo menos, a sua não divergência. No sentido de se caminhar para um sistema de impostos que não distorça a concorrência dentro da União Europeia, não produzindo efeitos indesejados na livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais. Convergência que represente a justiça/igualdade possível e o não falseamento da concorrência.

Analisando de há uns vinte anos para cá a evolução dos Direitos fiscais na União Europeia, podem apontar-se alguns vectores de convergência.

* Em homenagem ao Professor Doutor Francisco António Lucas Pires

2. Cont. — A Convergência

a) *Despersonalização* — Nos Estados nórdicos, na Holanda, na Alemanha, etc., os rendimentos do capital têm vindo a estar sujeitos a taxas proporcionais cada vez mais baixas. Daqui decorre uma dualidade: tributação dos rendimentos do capital em termos reais, e dos outros rendimentos com taxas progressivas (“dual income tax”).

Dentro dos rendimentos do capital, as mais-valias vêm a ser sujeitas a uma tributação diferente, com largos sectores isentos e taxa proporcional que tem baixado.

A redução da tributação sobre o capital visa dois objectivos fundamentais: evitar a emigração de capitais para Estados com regimes fiscais mais favoráveis (que não são só as “off-shore”) e repatriar os capitais entretanto emigrados. Este apelo tem sido particularmente insistente em alguns Estados, vítimas de uma maior emigração de capitais em virtude do peso da carga fiscal ou da instabilidade política. E nos quais os governantes têm relacionado expressamente o decréscimo da carga fiscal com a necessidade de fazer reentrar os capitais entretanto saídos.

b) *Diminuição da progressividade* — Mesmo nos impostos sobre o rendimento sujeitos a taxas progressivas, o número de escalões tem vindo a diminuir e as taxas marginais mais elevadas têm vindo a ser eliminadas. O que poderá conduzir a uma única taxa sobre os rendimentos do trabalho e equiparados, com uma larga zona de isenção na base (como se estuda em diversos Estados, como por exemplo a Espanha). Obter-se-á alguma progressividade, a simplificação do sistema e o desagravamento dos rendimentos do trabalho.

Ao mesmo tempo que se visa a eliminação da tributação sobre pessoas que não atingem um nível de rendimentos suficiente para ter uma existência em condições económicas dignas.

c) *Abandono da referência exclusiva à contabilidade organizada* — A tributação do rendimento com base numa contabilidade organizada tem-se mantido, embora cada vez mais centrada nos grandes contribuintes.

Para os restantes, e para além do acréscimo dos pequenos contribuintes isentos, tem-se caminhado para a tributação com base em rendimentos presumidos ou normais. É significativa a evolução na Itália e na Espanha.

Na Itália tem vindo a abandonar-se o princípio da tipicidade fechada no que se refere à determinação da matéria colectável. A determinação da matéria colectável não virá precisamente enunciada na lei, em termos de, mediante a leitura desta, se determinar o montante exacto da matéria colectável. A lei faculta uma cada vez maior margem de indeterminação ao interprete/aplicador na determinação da matéria colectável. Tratando-se de uma mera “aproximação” que não de uma “determinação”. Deixando-se as zonas em aberto à acção da Administração Tributária em diálogo com o contribuinte, no sentido de, cada vez mais, o montante da matéria colectável ser determinado por acordo. Em Espanha têm-se caminhado para a presunção de rendimentos com base em dados objectivos (superfície, número de empregados, capital, etc.).

d) *Simplificação do sistema* — Para diminuir os custos de administração dos impostos, tanto por parte da Administração como dos contribuintes, e atenuar a sua rejeição social, tem-se simplificado o procedimento. Visando-se menores encargos declarativos para os contribuintes e simplificada estrutura dos impostos, com diminuição de escalões, taxas, benefícios, regimes especiais, etc. Estes dois aspectos estão intimamente ligados, na medida em que a fixação de rendimentos normais, presumidos ou parametrizados vem simplificar tanto as obrigações dos contribuintes como do Estado. Daqui resulta uma importante diminuição dos custos administrativos para os contribuintes, e da contenção dos custos para o Estado com a Administração Fiscal e dos contribuintes.

Por outras palavras: visa-se a adequação dos impostos às possibilidades da Administração fiscal.

e) *Cada vez maior peso dos impostos indirectos no conjunto das receitas fiscais* — Os impostos indirectos, sobretudo o IVA, têm um peso muito expressivo em todos os sistemas fiscais europeus, no conjunto dos impostos. Em termos de os impostos indirectos produzirem maiores receitas do que todos os outros impostos juntos.

f) *Desvalorização dos impostos sobre o património* — Os impostos sobre o património têm vindo a ser reduzidos cada vez mais a fenómenos marginais no sistema. Assim, na Alemanha não existe imposto sobre as sucessões e doações. O chamado imposto sobre as grandes fortunas, em França, produz receitas insignificantes no conjunto das receitas fiscais. E os impostos sobre o património imobiliário são, quase exclusivamente, receitas, embora importantes, das autarquias locais.

g) *Diminuição das taxas do IRC e do IRS* — Portugal tem sido o país, nos últimos anos, em que menos tem diminuído as taxas do IRC e do IRS em termos proporcionais às existentes no começo do período. Em outros Estados tem-se assistido a uma diminuição das taxas do IRC e do IRS, embora, em muitos deles, as taxas do IRS ainda assumam, em termos marginais, valores superiores aos portugueses.

O caso exemplar desta evolução é o da Irlanda em que se espera que as taxas do IRC venham a atingir valores próximos dos 12%.

h) *Consideração mais atenta da situação da família*, com vista a promover a natalidade e que passa pela adequação da tributação à capacidade contributiva da família. É significativo, nesta matéria, o sistema francês. Este associa o coeficiente familiar — ou seja, a desagregação para efeitos fiscais do

rendimento global do agregado familiar, em atenção a cada um dos seus membros — com abatimentos em matéria de aquisição de casa, obras nesta, etc. Do mesmo modo, recentemente, em Espanha, foi alterado o sistema de tributação da pessoa singular — considerado particularmente iníquo por não levar em conta a composição efectiva da unidade fiscal/familiar — por um sistema bastante mais adequado à efectiva capacidade contributiva da pessoa singular e da família.

i) *Tributação ecológica* — Depois de algum entusiasmo, representado recentemente na Alemanha pela falhada reforma Lafontaine, a tributação ecológica tem sido submetida a revisão.

O princípio do poluidor-pagador tem sido concentrado naquelas actividades em que o benefício social não é claramente superior aos danos da poluição. Pelo que os encargos sobre os poluidores não têm ido muito mais longe do que a tributação sobre os automóveis ou os produtos petrolíferos.

j) *Garantias dos contribuintes* — As garantias dos contribuintes têm vindo a ser definidas e reforçadas nos processo e procedimento tributários. Para além — e só me refiro às mais recentes — das leis de garantias francesa e espanhola, é de salientar a Lei Geral Tributária portuguesa de 1999.

Têm-se tomado como fundamento as normas constitucionais. E têm-se transposto, com as devidas adaptações, os princípios e as normas do processo e do procedimento administrativos.

É contemporânea desta evolução — e contraditória com ele — o abrandamento do sigilo bancário para efeitos fiscais. Em termos de a Administração fiscal ser autorizada a levantá-lo em casos cada vez mais frequentes. Enquanto que, quanto a crimes graves no campo de Direito Criminal, só uma autoridade judicial pode autorizar a violação de tal sigilo.

3. Cont. A regionalização

Encontramos aqui os traços de uma “regionalização” em matéria de direito fiscal. Alguns indícios, bastante coerentes, de uma convergência das legislações fiscais dos Estados da União Europeia.

Convirá, agora, determinar quais as causas desta convergência e as consequências a que poderá levar.

4. A concorrência fiscal e a convergência dos impostos na União Europeia

A) *A formação da União Europeia. A destruição das barreiras alfandegárias internas. O apagamento do princípio da territorialidade em matéria de impostos.*

Até aos anos 50 vigorava nos diversos países europeus, em matéria de aplicação no espaço dos impostos, um rígido princípio da territorialidade. Só desmentido em alguns poucos casos de direito interno, e só posto em causa por escasas convenções de dupla tributação. Assim, cada Estado dispunha de um monopólio, de facto, sobre as empresas e as pessoas singulares impedidas pelo factor fiscal de actuar em mais de um Estado. A instalação das empresas em países estrangeiros implicava fenómenos de dupla tributação, no Estado da filial e no Estado da sede, que diminuíram, efectivamente, a desejável internacionalização das empresas.

O alargamento da rede de convenções de dupla tributação veio pôr em causa o princípio da territorialidade. Os investimentos no estrangeiro por parte de residentes eram tratados fiscalmente, em princípio, como se fossem investimentos no próprio país, em virtude do princípio da imputação. O princípio da isenção, presente em algumas convenções, podia permitir uma tributação mais baixa dos investimentos feitos no estrangeiro, desde que no Estado desse investimento a carga fiscal fosse inferior ao do Estado da sede.

A regra “da não discriminação” dos investimentos realizados no estrangeiro começou a ter repercussão no direito interno dos diversos Estados, onde foi posto em causa o princípio da territorialidade. Aplicando-se normas semelhantes às das convenções de dupla tributação, em termos de o Estado renunciar à tributação de um largo conjunto de rendimentos ou manifestações de capacidade contributiva desde o momento em que entendia que tinham uma conexão mais forte com o Estado estrangeiro de que com o Estado em causa.

Assim, começou a notar-se uma clara tendência de os capitais ao circulararem o fazerem ponderando o factor fiscal.

B) *A convergência fiscal por “imitação”*

Passemos ao Mercado Comum Europeu. Este visa a livre circulação de pessoas, mercadorias e a capitais. Portanto, teve de levar em conta, desde o início, o factor fiscal como impeditivo ou distorcedor destes movimentos. Com este fim, foram eliminadas as barreiras alfandegárias internas e tem-se vindo a destruir alguns dos principais obstáculos internos a essa circulação, presentes nos ordenamentos jurídicos de cada Estado.

Lembro, muito de passagem, a harmonização mínima do direito bancário, dos seguros, e das sociedades de investimento nos diversos Estados europeus, de modo a facilitar a circulação de capitais e, conseqüentemente, a circulação de pessoas e de mercadorias.

Os agentes económicos de cada Estado encontraram-se, num curto prazo de tempo, perante um mercado alargado, compreendendo todos os Estados que participam no Mercado Comum Europeu. E nas suas decisões de investimento os agentes económicos passaram a considerar, muito atentamente, o factor jurídico e o factor fiscal.

A criação de uma união económica e monetária — como, antes dela, de um mercado único — implica uma acrescida concorrência entre as economias nacionais; mas, também,

entre os sistemas jurídicos nacionais, ao serviço do desenvolvimento económico e social¹.

O Direito é uma tecnologia fundamental para o desenvolvimento económico e social. Um sistema jurídico atrasado, pouco ágil, criador de barreiras, limitará a evolução da sociedade. Institutos jurídicos modernos, flexíveis, progressivos, adequados à sociedade, promoverão o progresso desta.

As pessoas e as empresas necessitam, para se desenvolver, de dispor de “tecnologia jurídica” adequada — ao lado das técnicas provenientes das ciências “exactas”.

O papel do Direito como “infra estrutura” social tem vindo a ser posto em relevo.

Assim, uma regulamentação jurídica mais adequada dos contratos pode constituir para um certo Estado, um factor importante de concorrência internacional, em termos de determinar que se realizem nesse Estado investimentos ou operações em atenção a essa regulamentação jurídica. A prática frequente de certas operações bancárias em termos tecnicamente evoluídos, poderá atrair para o Estado em causa investimentos. Para além disto, num número cada vez maior de operações o factor fiscal é importante e, mesmo, decisivo. Em termos de se determinarem investimentos num ou noutro Estado com base no factor fiscal.

Dando-se conta deste fenómeno, os Estados europeus passaram a considerar nas suas decisões a necessidade de adequar os impostos ao bem estar social, ao investimento e ao progresso científico, visando atrair de investimentos ou, pelo menos, não os deslocalizar. Daqui decorre uma concorrência fiscal internacional, no âmbito da União Europeia. Concorrência que, se em alguns aspectos é prejudicial, em outros leva a uma racionalização dos sistemas fiscais por

1 Vd. Diogo Leite de Campos, O “euro” e o Direito bancário, Estudos em Homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Revista de Processo, 25, Jan/março 2000, S. Paulo, Editora Revista dos Tribunais, pág. 136.

imitação, com resultados benéficos. Alguns dos quais indicámos no início.

A justiça também se reconhece e também se imita.

Ao longo de toda a história do Direito europeu tem havido um fenómeno de imitação entre os diversos ordenamentos jurídicos. A melhor técnica jurídica, os institutos mais aperfeiçoados em termos de justiça e de eficácia, têm vindo, desde há séculos, a ser transpostos para outros ordenamentos jurídicos. Uma vez, e o mais frequente, por acção da doutrina. Outras vezes, directamente por acção legislativa. Isto tem sucedido em Direito Civil, muito frequentemente em direito bancário, em direito financeiro, em direito das sociedades comerciais, etc. Com a melhoria do sistema jurídico de um Estado cria-se um quadro mais adequado para o investimento, para o desenvolvimento económico e social. Que pode trazer sérias vantagens competitivas em relação a outros Estados.

No campo do Direito fiscal este fenómeno têm-se verificado acentuadamente nos últimos decénios. As aspirações de justiça plasmadas em diversos ordenamentos jurídicos fiscais, têm vindo a servir de inspiração para outros ordenamentos jurídicos. Através da generalização da isenção de mínimos de existência, cada vez mais elevados, da redução de taxas, da consideração dos encargos da vida familiar, de um regime jurídico mais adequado para as pensões de reforma, etc.

Não esquecendo que a importação acrítica, ou imposta, de soluções e de modelos fiscais tem revertido por vezes em injustiças e diminuição da capacidade de concorrência em países menos desenvolvidos como é o caso de Portugal.

Ao lado desta “imitação fiscal” decorrente da legítima aspiração de promover a justiça do sistema fiscal, tem-se verificado um fenómeno de concorrência fiscal. Visando atrair investimentos, num sentido utilitarista, diferente de uma simples aspiração de melhoria técnica e de justiça.

5. A necessária diversidade de sistemas fiscais no quadro de regionalização e a convergência por imitação

Quero deixar claro que a conveniente regionalização do sistema fiscal europeu, em termos de harmonização, não pode de modo algum excluir uma justa e conveniente diversidade. À razão centralizadora e uniformizadora que preside às directivas, às decisões da Comissão e dos Tribunais comunitários, há que opôr a diversidade de culturas, de regimes jurídicos, de estruturas sociais e de necessidades económicas. A este nível, não haverá muito de comum entre Portugal e a Suécia, a Grécia, ou futuramente, a Lituânia. Há que respeitar a diversidade fiscal como resultante da diversidade cultural, económica e social.

Nesta medida, é particularmente conveniente, justo, e significativo de uma unidade europeia que se faz por aspirações e não por imposições, o movimento de convergência que descrevi no início, e que qualifiquei de movimento “por imitação”. Cada Estado vai recolhendo o que de melhor lhe parece encontrar nos outros Estados, para ir aperfeiçoando o seu próprio sistema jurídico-fiscal, sem perder de vista as suas necessidades e a sua diversidade. Indirectamente, esta evolução permite constranger alguns Estados a ir baixando a sua carga tributária, a ser mais rigorosos na administração da despesa, e assegurar uma melhoria da sua competitividade. Por outras palavras: permite uma vitória da justiça sobre a injustiça. E, em muitos casos, permite a sobrevivência económica dos Estados “da periferia”, perante os Estados centrais, mais ricos e pretendendo impor os seus modelos.

Mas não é só esta concorrência por “imitação” que é legítima. Também a concorrência directa, a nível fiscal, é em regra legítima.

6. A concorrência fiscal legítima

A convergência económica, a convergência de bem estar, dos Estados menos desenvolvidos na União Europeia em relação à média comunitária, exige, muitas vezes, a utilização legítima do factor fiscal.

Pretende-se uma livre circulação das pessoas, mercadorias e capitais. Esta circulação, se não se introduzirem mecanismos correctivos, passará pelo afluir do trabalho, do capital e da técnica às zonas mais desenvolvidas da Europa. Em prejuízo das outras que se esvaziarão dos poucos factores de produção de que dispõem.

Para compensar este esvaziamento da periferia a favor do centro, das regiões mais pobres da União Europeia a favor das regiões mais ricas — fenómeno que se verifica também muito claramente dentro de Portugal — haverá que conceder ajudas às regiões mais pobres. E estas ajudas podem ser de muita ordem, entre as quais as ajudas financeiras da União e dos países mais ricos. Transformando os países mais pobres, durante um período indeterminado de tempo, em entidades “sustentadas” pela União Europeia.

Ou, então, aumentar a sua competitividade em relação aos países do centro através de outros factores, nomeadamente do factor fiscal. Este factor pode ser imprescindível para que haja uma real equiparação das condições de concorrência entre os diversos Estados. Em igualdade de carga fiscal, é natural que os investimentos se dirijam para as zonas de mais avançada tecnologia, de maior concentração de população, de maior riqueza. Havendo, pois, que utilizar o factor fiscal para corrigir em parte esta tendência.

Daqui que julgue perfeitamente legítimo que os Estados europeus acentuem, adequada e proporcionalmente, a sua concorrência sob o ponto de vista fiscal também para atrair investimentos para os seus territórios. Obtendo-se, deste modo, uma desejável convergência a todos os níveis, nomeadamente a nível do bem estar social.

7. A concorrência fiscal prejudicial

A) O problema

Alguma desta concorrência pode considerar-se *prejudicial* para o conjunto dos Estados da União Europeia.

Trata-se, em regra, de regimes especiais mais favoráveis concedidos a residentes de outros Estados, com o fim de obter investimento ou receitas para o Estado que os concede. Atribuem-se vantagens, a nível de tributação muito reduzida ou mesmo de ausência de tributação. O que implica, por um lado, uma total perda de receitas para outro Estado. Enquanto que no Estado que as concede os resultados benéficos são reduzidos ou, pelo menos, desproporcionados em relação às perdas do outro Estado. A relação custo para o outro Estado, benefício para o Estado concedente, pode ser inaceitável. O exemplo mais típico é o dos regimes de não tributação, quando não implicam um aumento significativo do emprego ou da qualidade de vida para o Estado que os concede. Mas muitos outros são de assinalar: não tributação no momento da dissolução da sociedade; exportação não tributada de rendimentos a título de custos; repartição de lucros com “paraísos fiscais”; regimes especiais para sociedades de alta tecnologia; isenção de imposto para pessoas singulares que fixem o seu domicílio no Estado; acordos administrativos de tributação reduzida para rendimentos provenientes do estrangeiro; isenção de tributação de provisões; etc.

Costuma-se distinguir dois tipos de situações: paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais prejudiciais.

Os paraísos fiscais caracterizam-se sobretudo pela inexistência, ou quase, de tributação sobre os rendimentos. Os regimes fiscais preferenciais prejudiciais assentam sobre taxas de tributação nulas ou muito baixas relativamente a certas categorias de rendimentos, de mais valias, de transmissões patrimoniais, dissolução de sociedades, etc.

Costuma acrescentar-se como critério auxiliar da definição de paraíso fiscal o estes concederem as vantagens fis-

cais referidas na ausência de actividade substancial. Ou seja: as sociedades beneficiárias não terão mais do que um registo nesse território; e as pessoas singulares não terão mais do que um domicílio meramente formal.

Por outro lado, os regimes fiscais preferenciais são qualificados de prejudiciais, sobretudo se forem concedidos só a não residentes, eventualmente com a recusa de eles terem acesso ao mercado nacional.

Estas medidas têm vindo a ser combatidas pela União Europeia embora, devamos reconhecê-lo, com empenho e resultados variáveis conforme o peso político do Estado beneficiário.

B) As medidas da OCDE e da EU contra a concorrência fiscal prejudicial

A OCDE e a União Europeia têm tomado algumas medidas, embora nem sempre criteriosas e de sucesso, contra a concorrência fiscal prejudicial. Reflectindo, há que o dizer, muitas vezes o desejo de um conjunto de Estados de baixa tributação de retirarem aos Estados economicamente menos desenvolvidos o instrumento da política fiscal como meio de reequilibrar as suas economias.

Devo lembrar que a nível europeu os instrumentos de condução da política monetária e a política cambial já não estão à disposição dos Estados nacionais. Sendo orientadas por instâncias centrais, o Banco Central Europeu e o ECOFIN que não são seguramente muito atentos às necessidades dos Estados menos desenvolvidos. Portanto, o instrumento fiscal tornou-se decisivo para a política económica e financeira de muitos Estados sobretudo os menos desenvolvidos economicamente.

Na sequência da cimeira do G7 de Lion (1996) desenvolveram-se diversas acções. A OCDE publicou uma recomendação em Abril de 1998 (não vinculativa), destinada a combater as práticas fiscais prejudiciais que afectam a localização de actividades financeiras e outras prestações de ser-

viços. Esta recomendação pretendia aplicar-se a nível internacional mesmo em relação a Estados não-membros, de modo a criar uma igualização das condições “de jogo” que neutraliza-se o factor fiscal.

A União Europeia publicou um código de conduta, aprovado por uma resolução do Conselho de 1998, e uma comunicação da Comissão destinada a restringir os auxílios de Estado sobre a forma fiscal.

Note-se que a referida recomendação da OCDE nunca teve sucesso. Pretendia-se, após negociações com os Estados considerados paraísos fiscais, apresentar uma lista daqueles que se recusassem a cooperar com a OCDE no sentido indicado. De modo a permitir medidas unilaterais contra esses Estados. Contudo, tal orientação não foi partilhada pela nova administração americana que considerou que a acção da OCDE nada mais traduziria do que os interesses de um grupo de Estados de alta tributação. Assim limitou-se a aceitar oferta de diversos “paraísos fiscais”, sobretudo das Caraíbas, de fornecerem informações para tornar mais transparentes os movimentos de capitais.

Por outro lado, e salvo casos pontuais, o Conselho Europeu nunca chegou a aprovar a lista dos regimes da União Europeia considerados num relatório de 1999 como lesivos da concorrência

8. Regionalização e globalização

Assentemos que se caminha para uma regionalização europeia, em termos de uma razoável harmonização dos impostos.

Mas, já no decurso do processo nos damos conta de que residentes de Estados terceiros aproveitam as diferenças de regime de tributação entre os Estados da EU para, através da deslocalização de actividades e de centros de decisão, obterem economias fiscais.

Combater-se-á esta gestão fiscal produtora de distorções e injustiças, com a adequada convergência de legislações.

Contemporânea desta, e mantendo-se mesmo depois de uma suficiente harmonização interna à UE, haverá a concorrência fiscal de outros Estados e territórios perante a U.E.

A concorrência fiscal que analisámos “regionalmente” na EU, é susceptível de uma análise global, a nível mundial. Múltiplos Estados, mesmo os mais insuspeitos, e territórios, oferecem regimes fiscais atractivos com o fim de atrair investimentos ou, simplesmente, obter receitas.

Independentemente das vantagens fiscais concedidas, alguns Estados e territórios asseguram total anonimato, mesmo perante as autoridades locais, dos accionistas das sociedades, dos titulares das contas bancárias, etc. O que facilita o branqueamento de capitais associados à criminalidade e, atraindo, naturalmente, tais capitais.

Há que passar, pois, da regionalização do Direito fiscal à “globalização” de tal Direito.

Quero porém, acentuar o seguinte: globalização — tal como antes regionalização — não deve significar imposição de modelos fiscais. Imposição que parte normalmente dos países ricos para os outros. Os diversos estádios de desenvolvimento económico e social implicam sistemas fiscais também diversos. E que podem passar, muito legitimamente, por medidas adequadas a atrair investimentos.

A “globalização” tem sido utilizada, por vezes, no sentido de criar ou manter relações de subordinação económica. Que há que rejeitar.

Como há que rejeitar a concorrência fiscal prejudicial.

Estão em curso diligências, sobretudo dos EUA, no sentido de obter transparência por parte dos “paraísos fiscais”.

Admito que se obtenha mais rápido sucesso neste aspecto, do que no se refere à globalização dos sistemas fiscais que há que encarar com precaução.

Os próximos decénios conhecerão, talvez, uma progressiva harmonização, a nível mundial, dos sistemas fiscais.

Espero que tal fenómeno se processe através da difusão de regras essenciais de justiça, por imitação e por convenções, respeitando-se, no resto, a diversidade e a necessidades dos diversos Estados.