

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo»

(COM(2001) 466 final — 2001/0185 (COD))

(2002/C 221/01)

Em 20 de Dezembro de 2001, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 8 de Maio de 2002. Foi relator C. Wilkinson.

Na 391.ª reunião plenária (sessão de 29 de Maio de 2002), o Comité Económico e Social adoptou, por 79 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

1.1. Com a introdução do mercado interno, as disposições em matéria de movimentos de produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo sofreram profundas alterações⁽¹⁾. Os controlos físicos nas fronteiras nacionais foram substituídos por controlos administrativos, baseando-se em documentação para acompanhamento das mercadorias expedidas de um Estado-Membro para outro, importadas pela UE ou dela exportadas.

1.2. As taxas dos impostos (impostos especiais sobre o consumo e IVA) aplicáveis a essas mercadorias não estavam harmonizadas e ainda variam consideravelmente⁽²⁾. Esta situação permite obter lucros consideráveis, nalguns dos casos, por meios fraudulentos. Com efeito, as fraquezas no sistema estão a ser exploradas em larga escala — e cada vez mais — pelo crime organizado.

1.3. Em estudo por um grupo de alto nível efectuado em 1996, envolvendo autoridades de todos os Estados-Membros, constatou-se que a perda de receitas provenientes dos produtos de tabaco e de álcool totalizou nesse ano cerca de 4,8 mil milhões EUR⁽³⁾. No mesmo ano, a totalidade das receitas arrecadadas pelos Estados-Membros com os produtos sujeitos aos impostos especiais sobre o consumo elevou-se a cerca de 234 mil milhões EUR, o que equivale aproximadamente a 8,1 % do total das receitas fiscais⁽⁴⁾. Tanto os montantes recebidos como a percentagem das receitas que estes representaram variaram consideravelmente nos vários Estados-Membros.

1.4. Em 1998, no intuito de reduzir a fraude, o Conselho ECOFIN aceitou a recomendação da Comissão de introduzir um sistema informatizado de controlo dos produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo⁽⁵⁾, enquanto objectivo a longo prazo, dependente dos resultados de um estudo de viabilidade. Esse estudo⁽⁶⁾ foi concluído em 2000. O documento COM(2001) 466 final vem propor a introdução desse sistema informatizado. Esse sistema é geralmente denominado «EMCS» (Excise Movement and Control System = sistema informatizado dos movimentos e controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo). A proposta em apreço tem por duplo objectivo reduzir a fraude e simplificar o sistema existente.

(1) Directiva 92/12/CEE, do Conselho.

(2) — A título de exemplo, as maiores diferenças entre as taxas do imposto sobre o consumo nos diferentes Estados-Membros são:

- óleos minerais: gasolina sem chumbo 2,1:1; gasóleo 2,6:1;
- álcool: bebidas espirituosas 9,1:1; cerveja 17:1. No caso do vinho não espumoso, as taxas variam entre zero a 2 900 EUR por hectolitro de álcool puro;
- tabaco (taxa geral do imposto especial sobre o consumo): 4,6:1.

(3) Deste total, 69 % devia-se a actividades fraudulentas com produtos de tabaco e os restantes 31 % a fraude com bebidas alcoólicas.

(4) Este total inclui os impostos especiais sobre os combustíveis, que não foram considerados no estudo.

(5) Os produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo são os óleos minerais, os produtos alcoólicos e os produtos do tabaco.

(6) Confiado à empresa Alcatel TITN Answare.

2. Observações na generalidade

2.1. O actual sistema peca por depender da elaboração de documentação em papel para apuramento dos movimentos dos produtos em regime de suspensão de direitos especiais de consumo. Quando não são fornecidos os documentos correctos, ou quando estes contêm erros, o remetente (que não tem controlo sobre tais erros) pode ser alvo de severas sanções financeiras. Daí os operadores apoiarem vivamente a proposta de adopção de um sistema informatizado de registo electrónico das transacções. Esperam nomeadamente que tal medida ajude a legitimar o comércio e permita aos Estados-Membros exercer um controlo eficaz. Ademais, insistem no facto de o sistema EMCS dever ser aplicado uniformemente por todos os Estados-Membros e operadores económicos (1).

2.2. No entanto, dado que o sistema EMCS não poderá, na melhor das hipóteses, estar operacional antes de 2007, o Comité insiste na necessidade de a Comissão (em concertação com os Estados-Membros e os operadores económicos) continuar envidar esforços para melhorar o sistema vigente (2), esforços esses que também ajudarão a introduzir o sistema EMCS. Não obstante, não deviam ser permitidos melhoramentos provisórios que se traduzam num agravamento dos actuais níveis de burocracia ou complexidade (3).

2.3. O sistema EMCS devia ser apoiado por todos os Estados-Membros, embora seja óbvio que uns terão mais a ganhar do que outros, dadas as dimensões muito diferentes que a fraude e o comércio de álcool e tabaco neles assumem.

2.4. Como se admite na proposta da Comissão, o sistema EMCS seria um projecto de enorme envergadura, complexidade e custo. Teria de incluir elementos das administrações de todos os Estados-Membros, a Comissão, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF = Office européen de lutte antifraude), como também operadores económicos (produtores, engarrafadores, entrepostos, comerciantes, etc.) de todos os 15 Estados-Membros. A segurança seria outro elemento vital.

2.5. O sistema teria de ser bastante robusto, de forma a garantir a sua disponibilidade durante 24 horas por dia, 365 dias por ano, e um tempo bastante curto de recuperação em caso de paragem (emergências ou intervenções de manutenção). No estudo de viabilidade estima-se que, no que respeita ao tabaco e ao álcool, o número de transacções na Europa dos quinze pode elevar-se a 16 milhões ao ano. Acrescentando os óleos minerais e incluindo os novos Estados-Membros, este número será bastante superior.

(1) A aplicação do sistema actual não é uniforme, por exemplo, no que respeita ao modo como os Estados-Membros encaram provas alternativas de apuramento de movimentos.

(2) Entre esses esforços destacam-se os melhoramentos do sistema de intercâmbio de informação sobre impostos especiais («SEED» = System for Exchange of Excise Data) e a flexibilidade para os operadores na apresentação de provas alternativas de apuramento dos movimentos com documento administrativo de acompanhamento (DAA).

(3) Haveria, em particular, que reconsiderar o chamado sistema de alerta rápido («EWS» = Early Warning System).

2.6. Calcula-se que o número de operadores económicos se eleve actualmente a 80 000, ao qual haverá que acrescentar os operadores económicos dos países candidatos que tiverem aderido à UE até 2007 — o prazo mínimo para o sistema ficar operacional (4). A Comissão calcula que, após o alargamento, o número total de operadores económicos rondará os 200 000.

2.7. O Comité apoia plenamente a proposta de transitar o mais rapidamente possível para o sistema EMCS, dada a necessidade de combater a fraude e de melhorar a circulação dos produtos em regime de suspensão de direitos especiais de consumo, que é imprescindível para o pleno funcionamento do mercado interno. Além disso, essa transição seria bem acolhida pelos cidadãos da UE, que apreciarão quaisquer medidas susceptíveis de contribuir para a luta contra a fraude.

3. Custos

3.1. Os custos estimados do projecto são elevados. Segundo a Comissão, custará 35 milhões EUR na fase de desenvolvimento e à aplicação e, posteriormente, 4 milhões ao ano para cobertura das despesas de funcionamento. De acordo com o estudo de viabilidade, por cada Estado-Membro, a fase de desenvolvimento e aplicação do projecto oscilaria entre 5 e 12 milhões EUR e, posteriormente, passar a significar uma despesa situada entre 1,7 e 10 milhões ao ano. Cada Estado-Membro está actualmente a calcular os respectivos custos.

3.2. Quanto aos operadores económicos — todos os quais terão de participar no sistema — os custos envolvidos devem ser relativamente baixos, a não ser que um operador mais importante decida desenvolver a sua própria aplicação para interagir com o sistema informático comunitário. Nesse caso, os custos estimados são de 140 000 EUR para a fase de desenvolvimento e de 15 000 EUR anuais para as despesas de funcionamento.

3.3. Estas estimativas pressupõem que os operadores económicos recebam dos respectivos Estados-Membros, e à custa destes, a formação e os programas informáticos necessários.

3.4. Em comparação com o actual sistema documental com suporte em papel, é de contar com poupanças para os operadores económicos susceptíveis de reduzir os custos de cumprimento das normas. Tais economias não foram calculadas na proposta. Os Estados-Membros deveriam esperar recuperar estas despesas através da redução da fraude. Por conseguinte, partindo do princípio de que as estimativas estão correctas, o novo sistema deveria revelar-se rentável.

(4) Segundo a proposta, os trabalhos de desenvolvimento e de aplicação devem iniciar-se no prazo máximo de nove meses a contar da data de entrada em vigor da decisão (vd. artigo 2.º da proposta) e levarão cinco anos a finalizar.

3.5. O Comité observa que a proposta (ficha financeira) só inclui os custos esperados até ao final de 2006, mas que devia incluir, pelo menos, os dados referentes a 2007 (vd. ponto 2.2 supra) e indicar também os custos previstos da futura incorporação dos países candidatos no sistema.

3.6. Atendendo à função fundamental que a Comissão desempenhará no sistema proposto, não se deverá reduzir o pessoal considerado necessário nas estimativas. De facto, se se pretende que a Comissão continue a efectuar os melhoramentos necessários no actual sistema de documentação com suporte em papel (vd. ponto 2.2 supra), enquanto trabalha com o sistema EMCS, justificar-se-ia dispor de mais pessoal do que o contemplado na proposta.

4. Participação

4.1. Como a proposta deixa claro, o sistema EMCS só será eficaz se todos os Estados-Membros e a Comissão se comprometerem a assumir as respectivas responsabilidades jurídicas e financeiras previstas na proposta. Atendendo à dimensão e complexidade de um sistema deste tipo, há que admitir a hipótese de as estimativas de custos constantes no estudo de viabilidade serem bastante inexactas.

4.2. Perante o calendário previsto, parece certo que alguns países candidatos irão aderir à UE antes de o sistema entrar em funcionamento. O artigo 9.º deveria reflectir essa situação, deixando claro que os países candidatos serão (e não apenas «poderão») ser mantidos informados, e não só poderão participar nos testes a efectuar, como terão direito a assistência na preparação e implantação do sistema. Esta iniciativa terá repercussões financeiras que importa reconhecer.

4.3. Outra preocupação é o facto de alguns países candidatos não disporem ainda de sistemas para controlo dos produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo, conformes com os requisitos da Directiva 92/12/CEE. Ainda que não haja dúvidas de que este aspecto está incluído nas negociações de adesão, os países em causa terão de possuir alguma experiência do sistema da UE antes de poderem fazer parte do sistema EMCS.

4.4. É bastante provável que a incorporação nos novos Estados-Membros no sistema EMCS retarde a entrada do sistema em funcionamento.

5. Segurança

5.1. A responsabilidade pelos aspectos de segurança assumirá particular importância. Esses aspectos deverão abarcar tanto o funcionamento do sistema do ponto de vista legal, como a propriedade e o tratamento da informação comercial confidencial que nele será conservada. Cumpre assinalar que, dado o desejo de utilizar os últimos dispositivos de segurança disponíveis quando do lançamento do sistema, não é possível incluir de momento na proposta pormenores a esse respeito.

5.2. O sistema tem de permitir identificar claramente quem é legalmente responsável por todos e quaisquer produtos que se encontrem em regime de suspensão de direitos especiais de consumo em qualquer parte do mercado interno.

6. Aspectos técnicos

6.1. Há fortes probabilidades de o sistema EMCS ser tecnicamente viável. Esta suposição baseia-se em certa medida no êxito alcançado com a introdução do novo sistema de trânsito informatizado («NCTS» = New Computerised Transit System).

6.2. A relação entre os sistemas EMCS e NCTS devia ser melhor expressa na proposta (e não apenas na «exposição dos motivos»), já que se prevê, por exemplo, que ambos os sistemas passem a partilhar algumas listas de referência, se bem que a participação seja distinta em cada sistema. Também importará prestar atenção à compatibilidade com outros sistemas, como o projecto G7 sobre simplificação aduaneira.

6.3. A proposta apenas se refere aos produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo que circulam em regime de suspensão de direitos no mercado interno. A proposta tem de deixar clara a necessidade de estabelecer uma relação adequada entre o sistema da UE (depósitos ligados), os centros de produção UE e os pontos de entrada/saída para efeitos de importação/exportação, respectivamente de países terceiros.

6.4. De notar também que alguns Estados-Membros tencionam oferecer todos os serviços por via electrónica até 2005. Será, pois, importante garantir que esses serviços sejam plenamente compatíveis com o sistema EMCS ora proposto.

7. Síntese

7.1. O Comité apoia totalmente a proposta em apreço, quer pela necessidade de lutar mais eficazmente contra a fraude quer pelas vantagens que permite esperar para os operadores económicos do mercado único.

7.2. Aduz, no entanto, as seguintes observações:

- É vital que cada Estado-Membro da UE e cada país candidato, antes da respectiva adesão, se comprometa de forma vinculativa a cumprir as suas obrigações jurídicas e financeiras previstas na proposta. Sem isso, a proposta não é viável.
- Perante as insuficiências do sistema de documentação com suporte em papel e o longo período que decorrerá até o sistema EMCS ficar operacional, o Comité insta com a Comissão para prosseguir os esforços com vista a melhorar quanto antes o sistema actual.
- O período a considerar para o cálculo pormenorizado dos custos deveria ser ampliado, de forma a abranger, pelo menos, 2007.
- Há que ter em atenção a adesão dos vários países candidatos dentro dos prazos previstos: esses países precisarão de ser mantidos informados e deveriam ser assistidos na preparação e implantação do sistema EMCS.
- Importa cobrir todos os aspectos de segurança do sistema EMCS.
- Cumpre aclarar a relação do EMCS com o NCTS e outros sistemas.
- Interessa clarificar quaisquer disposições em matéria de movimentos de produtos procedentes de centros de produção europeus e exportados para países terceiros ou deles importados.

Bruxelas, 29 de Maio de 2002.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS
