



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.9.2004
COM(2004) 505 final/2

Volume I

CORRIGENDUM

Annule et remplace la page 7 du
COM(2004) 505 final du 14.7.2004.
Seule modification: le remplacement
du mot Danemark par Allemagne
(cf. dernière ligne du paragraphe
situé juste avant le tableau 6).
Concerne: textes DE, ES, FR, NL, PT.

Relatório da Comissão

Financiamento da União Europeia

Relatório da Comissão

sobre o funcionamento do sistema de recursos próprios

INTRODUÇÃO

O artigo 9º da actual decisão relativa aos recursos próprios¹ insta a Comissão a

“proceder, antes de 1 de Janeiro de 2006, a uma reapreciação geral do sistema de recursos próprios, acompanhada, se for caso disso, de propostas adequadas, tendo em conta todos os factores pertinentes, incluindo os efeitos do alargamento sobre o financiamento do orçamento, a possibilidade de alterar a estrutura dos recursos próprios mediante a criação de novos recursos próprios autónomos e a correcção dos desequilíbrios orçamentais concedida ao Reino Unido, bem como a concessão à Áustria, à Alemanha, aos Países Baixos e à Suécia da redução referida no nº 1 do artigo 5º”.

Em resposta a um pedido do Parlamento Europeu e de acordo com o Conselho, a Comissão comprometeu-se a apresentar a reapreciação supramencionada sobre o funcionamento do sistema de financiamento até ao final de 2004.

Em 10 de Fevereiro de 2004, a Comissão adoptou a sua comunicação² relativa às Perspectivas Financeiras 2007-2013. A Comunicação identificou dois elementos principais do actual sistema de recursos próprios que merecem uma maior atenção: em primeiro lugar, a insuficiente transparência do sistema para os cidadãos da EU em conjugação com a limitada autonomia financeira dos tesouros nacionais; em segundo lugar, a necessidade de reformar o actual mecanismo de correcção de desequilíbrios orçamentais negativos.

Em conformidade com essas orientações, o presente relatório apresenta uma panorâmica do actual sistema e das suas principais desvantagens, propõe um mecanismo de correcção generalizado enquanto ajustamento a curto prazo, a fim de abordar a principal questão pendente e sublinha para o mais longo prazo a necessidade de uma estrutura de recursos próprios eficaz, transparente e democrática.

Do documento de trabalho da Comissão em anexo ao presente relatório consta uma apreciação mais circunstanciada destas questões.

1. ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS PRÓPRIOS

O actual sistema de recursos próprios resulta de sucessivas alterações ao sistema inicial introduzido em 1970. O sistema pode dividir-se nas três categorias seguintes:

- (1) Recursos próprios tradicionais (RPT). Trata-se principalmente de direitos aduaneiros cobrados pelos Estados-Membros em nome da EU.
- (2) O recurso baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA). O recurso IVA é aplicado sobre as bases estatísticas “teóricas” do IVA *harmonizadas* dos Estados-Membros, que é calculado com base nas receitas nacionais do IVA.

¹ Decisão (2000/597/CE, Euratom) do Conselho, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias, JO L 253 de 7.10.2000, p. 42.

² COM(2004) 101 final de 10 de Fevereiro de 2004.

Além disso, a base do IVA teórica é “nivelada”, se necessário, em 50% do rendimento nacional bruto (RNB) de cada Estado-Membro, a fim de reduzir o efeito do carácter ligeiramente “regressivo” do IVA. Na prática, isto transforma o recurso próprio com base no IVA num recurso com base no RNB para os países em causa na regra de nivelamento.

A taxa de mobilização sobre o IVA não pode exceder 0,5% da base.

- (3) O recurso baseado no RNB Trata-se do recurso residual utilizado para equilibrar o orçamento. É cobrado enquanto taxa uniforme em proporção do RNB de cada Estado-Membro. O único limite específico para esta taxa é o limite máximo dos recursos próprios que restringe o montante total de todos os recursos próprios a um máximo de 1,24% do RNB da EU.

Finalmente, um mecanismo específico para correcção do desequilíbrio orçamental do Reino Unido faz igualmente parte do sistema dos recursos próprios (ver secção 3). Foi alterado em diversas ocasiões, tornando o mecanismo cada vez mais complexo e não transparente.

As alterações mais recentes no sistema dos recursos próprios foram decididas pelo Conselho Europeu de Berlim de 1999. Estas alterações reforçam ainda mais a tendência para o declínio dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e o correspondente aumento da parte relativa das contribuições com base no RNB³/PNB.

Quadro 1 - A composição dos recursos próprios da UE
(em percentagem do total dos recursos próprios; base em numerário)

RECURSOS PRÓPRIOS 1996-2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003	2004²	2005³
RPT	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
IVA	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
PNB/RNB	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Total recursos próprios (mil milhões de euros)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ A partir de 2002, a percentagem dos RPT retida pelos Estados-Membros enquanto compensação pelos custos de cobrança foi aumentada de 10% para 25%. Esta diferença representou cerca de 2,2 mil milhões de euros em 2002 e 2003.

² Anteprojecto de orçamento rectificativo n.º 8/2004 (UE-25).

³ Anteprojecto de orçamento 2005

³ Antes de 2002, o recurso PNB (produto nacional bruto).

2. APRECIACÃO DO DESEMPENHO DO ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS PRÓPRIOS

2.1. Critérios de avaliação

O sistema de recursos próprios e de recursos próprios individuais pode ser avaliado face a critérios específicos. É praticamente impossível que todos os recursos próprios individuais satisfaçam os eventuais critérios de avaliação. Contudo, um sistema baseado numa combinação de recursos de natureza diferente pode satisfazer de forma razoável os principais critérios relevantes.

Para o presente relatório são considerados relevantes os seguintes sete critérios de avaliação:

- *Visibilidade e simplicidade;*
- *Autonomia financeira;*
- *Contribuição para uma afectação eficiente dos recursos económicos;*
- *Suficiência;*
- *Despesas administrativas-eficácia;*
- *Receitas-Estabilidade;*
- *Igualdade nas contribuições brutas.*

2.2. Avaliação

O actual sistema demonstrou bons resultados no que diz respeito aos critérios de suficiência e estabilidade, mas não consegue claramente satisfazer os critérios de visibilidade e simplicidade e não contribui de forma significativa para uma afectação mais eficiente dos recursos económicos na EU. O sistema financeiro tornou-se cada vez mais complexo ao longo do tempo, dificultando mesmo que o cidadão interessado compreenda o seu funcionamento. Além disso, a autonomia financeira está a tornar-se cada vez mais limitada. Apesar de o financiamento do orçamento estar assegurado por regras que vinculam todos os Estados-Membros, não existe praticamente qualquer ligação directa com os cidadãos ou os contribuintes. Pelo contrário, o financiamento do orçamento assenta em transferências dos tesouros nacionais. Quanto aos restantes critérios, o actual sistema de financiamento revelou várias deficiências, tal como explicado mais pormenorizadamente no documento de trabalho da Comissão em anexo ao presente relatório.

3. EVITAR SALDOS ORÇAMENTAIS NEGATIVOS EXCESSIVOS

3.1. A questão dos desequilíbrios orçamentais

A União Europeia é uma comunidade de solidariedade, havendo partes do orçamento comunitário que prosseguem um claro objectivo de solidariedade, enquanto outras financiam a realização de objectivos específicos através de programas comunitários

adoptados. Tal dá origem à existência de benefícios líquidos do e contribuições líquidas para o orçamento da UE, embora os benefícios desta política revertam para a União no seu conjunto.

Os saldos orçamentais líquidos, quantificados pela diferença entre contribuições para e receitas do orçamento da EU, não conseguem obviamente corresponder plenamente aos benefícios resultantes da adesão à UE.

No entanto, a dimensão de alguns destes desequilíbrios esteve no centro de debates políticos. Em 1984, o Conselho Europeu de Fontainebleau introduziu o actual mecanismo de correcção no que se refere à contribuição líquida de um Estado-Membro, o Reino Unido. Este mecanismo reembolsa o Reino Unido em 2/3 das suas contribuições líquidas segundo o conceito de despesas repartidas. A introdução baseou-se no seguinte princípio geral:

“... qualquer Estado-Membro que suporte um ónus orçamental excessivo em relação à sua prosperidade relativa pode beneficiar de uma correcção a conceder no momento oportuno”.

Apesar de a correcção ter sido decidida apenas para o Reino Unido, o princípio de uma correcção generalizada foi, por conseguinte, já reconhecido em Fontainebleau (“qualquer Estado-Membro”), devendo a correcção basear-se na dimensão do desequilíbrio orçamental (“excessivo”) e a riqueza de um Estado-Membro comparada com a EU no seu conjunto (“prosperidade relativa”).

Nos últimos 20 anos, a evolução económica, o alargamento e as alterações na estrutura do orçamento da EU modificaram significativamente o contexto de funcionamento do actual mecanismo de correcção britânico.

O quadro que se segue mostra a evolução do rendimento nacional bruto (RNB) per capita, expresso em padrões de poder de compra (PPC⁴), entre 1984 e 2003 relativamente a todos os Estados-Membros que foram contribuintes líquidos para o orçamento comunitário em 2002⁵.

RNB per capita dos contribuintes líquidos (em PPC) (EU-15 média = 100)		
	2003	1984
Reino Unido	111,2	90,6
Dinamarca	111,1	104,0
Áustria	109,8	--
Países Baixos	106,6	95,0
Suécia	104,6	--
França	104,2	104,0
Alemanha	98,6	109,6
Itália	97,3	92,9

⁴ O PPC é uma moeda artificial que reflecte as diferenças nos níveis de preços nacionais que não são tomados em consideração pelas taxas de câmbio. Esta unidade permite comparações significativas em termos de volume de indicadores económicos entre países.

⁵ Os saldos líquidos constantes do presente documento, tal como os utilizados para a correcção britânica, são calculados incluindo as despesas administrativas. Por esta razão, a Bélgica e o Luxemburgo não figuram entre os contribuintes líquidos. Como as correcções são pagas no ano seguinte, a correcção de 2007 será paga em 2008.

Tendo em conta a dramática alteração da posição do Reino Unido em comparação com outros contribuintes líquidos e em aplicação do princípio de Fontainebleau, devia ser reconsiderada a concessão de uma correcção numa base exclusiva ao Reino Unido. Por conseguinte, o mecanismo existente deve ser transformado num mecanismo de correcção generalizado, que respeite os dois objectivos de

- evitar saldos orçamentais negativos excessivos em conjugação com uma redução das diferenças entre os contribuintes líquidos com níveis de prosperidade comparáveis;
- garantir que os custos de financiamento do mecanismo são mantidos a um nível razoável.

3.2. Impacto do mecanismo de correcção existente nos saldos líquidos dos Estados-Membros

No mecanismo existente, o reembolso da contribuição líquida ao Reino Unido é de 66%. O mecanismo é financiado por todos os Estados-Membros consoante as suas partes respectivas no RNB com as seguintes excepções:

- O Reino Unido não participa no financiamento da sua própria redução;
- A parte da Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia limita-se a 25% das suas partes normais.

Embora a posição líquida do Reino Unido antes da correcção tenha registado poucas alterações desde a sua introdução (-0,48% do RNB em 1985 e -0,47% durante o período de 1996 a 2002), a sua posição final líquida melhorou significativamente em comparação com outros Estados-Membros com níveis de prosperidade semelhantes ou mesmo inferiores, como NL e DE (-0,47% e -0,44%, respectivamente).

Um factor muito significativo para avaliar o mecanismo de correcção existente é o seu impacto no alargamento. Com a adesão de novos beneficiários líquidos, os saldos líquidos de todos os antigos Estados-Membros registam uma deterioração, uma vez que uma parte crescente das despesas é afectada aos novos Estados-Membros. Todavia, em consequência do actual mecanismo, o volume da correcção aumentará muito significativamente para o Reino Unido. Os custos para os outros Estados-Membros, incluindo todos os novos Estados-Membros, aumentarão. Se o actual mecanismo de correcção se mantiver em vigor, de acordo com as estimativas da Comissão, com base na sua proposta de perspectivas financeiras para 2007-2013, a correcção britânica aumentaria mais de 50%.

3.3. O projectado mecanismo de correcção generalizado

A Comissão propõe uma generalização do mecanismo de correcção, evoluindo da correcção existente, a fim de aproximar o sistema do objectivo inicial de evitar encargos orçamentais excessivos. A introdução de uma espécie de “rede de segurança” para grandes contribuintes líquidos, cuja contribuição líquida ultrapassa um certo nível, pode igualmente facilitar uma abordagem mais construtiva, a fim de garantir que o orçamento dá resposta aos desafios políticos da União alargada.

A futura correcção deve ser calculada com base no saldo orçamental líquido de cada Estado-Membro em relação ao orçamento da UE. O mecanismo devia ser suprimido se as contribuições líquidas ultrapassarem um limiar, expresso em percentagem do RNB de cada Estado-Membro, reflectindo o nível de solidariedade ilimitada mínimo aceite entre Estados-Membros. As posições líquidas que excedam esse limiar serão elegíveis para uma correcção (reembolso parcial), conferindo desta forma segurança contra contribuições líquidas excessivas. Inversamente, o volume total de correcções (volume do reembolso) será limitado a um montante máximo, garantindo assim aos que não beneficiam de uma correcção que não incorrerão em custos excessivos do mecanismo. Se o montante total de todas as correcções exceder o volume total previamente determinado, a taxa de reembolso é reduzida em consequência.

Qualquer mecanismo de correcção implica complicações para o financiamento do orçamento. Por conseguinte, a proposta de base deve ser relativamente simples e suficientemente transparente. Quanto a este aspecto, os parâmetros actuais utilizados para o cálculo da correcção britânica devem ser alterados apenas se necessário e simplificados se exequível.

O novo mecanismo proposto pela Comissão inclui os seguintes elementos:

- estabelecer um nível de limiar em percentagem do RNB;
- nivelar o volume total de correcções;
- simplificar o financiamento das correcções baseando-as nas partes do RNB, através das quais todos os Estados-Membros participam no financiamento do montante global das correcções em proporção da sua prosperidade relativa;
- manter o conceito de despesas repartidas e a taxa de reembolso até ao volume máximo inalterado.

De acordo com esta proposta, o Reino Unido seria de longe o maior beneficiário do mecanismo de correcção generalizado. Segundo a proposta da Comissão na próxima Perspectiva Financeira e a proposta relativa a um mecanismo de correcção generalizado, o Reino Unido receberia em média uma compensação líquida de aproximadamente o dobro da da Alemanha.

Quadro 6. Saldos orçamentais líquidos estimados (média 2008-2013)			
	<i>em % do RNB</i>		
	MGC	Actual DRP	Sem correcção
Reino Unido	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Países Baixos	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Alemanha	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Suécia	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Áustria	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Itália	-0,35%	-0,41%	-0,29%
França	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Chipre ⁶	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Dinamarca	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Finlândia	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Espanha	0,26%	0,23%	0,32%
Irlanda	0,51%	0,47%	0,56%
Malta	1,10%	1,06%	1,16%
Bélgica ⁷	1,27%	1,21%	1,32%
Eslovénia	1,34%	1,31%	1,40%
Portugal	1,54%	1,50%	1,60%
Grécia	2,20%	2,16%	2,25%
Hungria	3,09%	3,06%	3,15%
República Checa	3,21%	3,17%	3,26%
Eslováquia	3,31%	3,27%	3,36%
Estónia	3,79%	3,76%	3,85%
Polónia	3,80%	3,76%	3,85%
Lituânia	4,44%	4,41%	4,50%
Letónia	4,45%	4,40%	4,51%
Luxemburgo ⁷	5,84%	5,80%	5,89%

O quadro supra ilustra a estimativa média dos saldos orçamentais líquidos dos Estados-Membros resultantes do projectado mecanismo de correcção generalizado durante o período até 2013 e compara-os à continuação do actual mecanismo e a uma situação sem qualquer correcção.

O mecanismo de correcção generalizado diminuirá os saldos líquidos negativos, reduzirá a distribuição entre os contribuintes líquidos e, por outro lado, diminuirá a carga financeira dos que não beneficiam do mecanismo⁸.

A Comissão apresenta separadamente uma proposta específica de alteração da actual decisão relativa aos recursos próprios tendo em vista a introdução do projectado mecanismo de correcção generalizado.

⁶ Estimativas baseadas em áreas controladas pela República de Chipre.

⁷ Quando se exclui as despesas administrativas, a Bélgica e o Luxemburgo figuram entre os contribuintes líquidos.

⁸ Para mais pormenores, ver o anexo técnico.

4. A ESTRUTURA DE RECURSOS PRÓPRIOS

4.1. Encontrar a melhor estrutura de recursos próprios

São seguidamente discutidas três alternativas básicas para o financiamento do orçamento comunitário. Nos três casos seriam mantidos os recursos próprios tradicionais (RPT), uma vez que a cobrança de direitos de importação constitui um instrumento da política comercial da União, cujo benefício reverte “naturalmente” para a União.

(1) *Manutenção do actual sistema de financiamento inalterado*

O actual sistema de financiamento assegurou um financiamento sem problemas do orçamento comunitário. Contudo, na sua actual forma, o sistema de financiamento não dispõe de uma ligação directa com os cidadãos. Os ajustamentos efectuados anteriormente a fim de tomar em consideração interesses específicos reforçaram a opacidade do sistema. As consequências orçamentais das políticas da União permanecem assim impalpáveis para o público em geral. Com o peso esmagador do recurso RNB, os Estados-Membros, e em especial os contribuintes líquidos, tendem a avaliar as políticas e iniciativas comunitárias exclusivamente em termos da sua afectação nacional, dando pouca atenção à substância das políticas, correndo o risco de atenuar o valor acrescentado das políticas comunitárias.

Devido à ausência de qualquer ligação e visibilidade por parte dos cidadãos da EU e ao crescente incentivo para uma tónica no conceito orçamental restritivo de 'juste retour', o mecanismo existente deve ser reformulado.

(2) *Um sistema de financiamento puramente baseado no RNB*

No âmbito de um sistema de financiamento exclusivamente baseado no factor RNB, a União dependeria inteiramente das “contribuições” dos Estados-Membros. A vantagem de um sistema deste tipo é que seria simples e fácil de compreender. As “contribuições” corresponderiam estreitamente à prosperidade relativa dos Estados-Membros. No entanto, financiar o orçamento através de contribuições dos Estados-Membros pode ser apropriado para uma organização internacional como a ONU. Não reflecte, contudo, o estatuto da União Europeia. Implicaria uma ideia da União, em que os cidadãos estariam representados apenas indirectamente pelos seus Estados-Membros. O estatuto da UE enquanto uma União de Estados-Membros e de cidadãos, que se reflecte actualmente no Tratado, seria completamente abandonado no aspecto financiamento do orçamento. Isto, por seu lado, implicaria suprimir o conceito de recursos “próprios”, que tem sido uma referência das finanças comunitárias desde a primeira decisão relativa aos recursos próprios em 1970. A Comissão rejeita uma tal alternativa.

(3) *Um sistema de financiamento baseado em recursos próprios fiscais*

Um sistema baseado numa grande medida em recursos próprios com base nos impostos tem o potencial de aumentar a autonomia financeira do orçamento

comunitário, criando uma relação financeira mais directa entre o orçamento comunitário e os cidadãos da UE. A mudança para indivíduos e operadores económicos enquanto contribuintes, e a correspondente redução das contribuições dos Estados-Membros para o financiamento do orçamento comunitário implicaria uma maior visibilidade para os cidadãos e, por conseguinte, uma maior responsabilidade política da autoridade orçamental no que diz respeito às suas decisões em matéria de despesas. Contribuiria também para mudar o debate político da tónica restritiva das contribuições nacionais para o mérito das políticas comunitárias e para o interesse europeu em geral. Finalmente, uma maior visibilidade reforçaria a confiança nas finanças comunitárias, cujo volume inferior a 2,5% das despesas públicas totais da UE é frequentemente sobrestimado.

Todavia, também não se afigura apropriado um financiamento do orçamento comunitário completamente baseado nos impostos. Uma vez que o requisito do orçamento equilibrado constante do artigo 268º do Tratado não é nem devia ser posto em causa, um recurso fiscal assumindo o papel actual do RNB enquanto recurso de equilíbrio “residual” implicaria uma taxa de imposto variável consoante os requisitos orçamentais ou exigiria uma maior flexibilidade do lado das despesas do que o actual enquadramento das perspectivas financeiras permite. Contudo, alterações frequentes da taxa do imposto não seriam na prática bem recebidas pelos contribuintes (insegurança jurídica, procedimentos técnica e administrativamente complexos) e podiam colidir com a tributação nacional. Afigura-se preferível uma abordagem progressiva, que consiste na manutenção de um recurso RNB limitado, embora aumentando a parte dos recursos baseados nos impostos.

Uma reforma da estrutura dos recursos próprios devia, por conseguinte, centrar-se na introdução neutra orçamental de um novo recurso próprio baseado nos impostos, correspondente a metade do orçamento.

5. EM DIRECÇÃO A UM SISTEMA DE FINANCIAMENTO BASEADO EM CONTRIBUIÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS E DOS CIDADÃOS

5.1. Aumentar a parte dos recursos baseada nos impostos

A reforma do sistema de financiamento devia remediar as desvantagens do actual sistema, isto é, a ausência de uma ligação directa com os cidadãos da UE, a dependência das transferências a partir dos tesouros nacionais e a complexidade injustificada, contribuindo simultaneamente tanto quanto possível para uma afectação eficiente dos recursos. Outros critérios tornam-se menos relevantes para os novos recursos, desde que o sistema global lhes permita cumpri-los numa medida razoável.

Por razões de igualdade entre cidadãos nos diferentes Estados-Membros, a introdução de novos recursos fiscais exige uma harmonização prévia suficiente da matéria colectável. A escolha do recurso baseado nos impostos mais apropriado depende essencialmente do grau efectivo de harmonização da matéria colectável.

A existência de arbitrariedades regionais⁹ ou a presença de externalidades transfronteiras constituem argumentos fortes para a harmonização das matérias colectáveis e das taxas, que podiam igualmente justificar a afectação da totalidade ou de parte das correspondentes receitas fiscais ao nível da UE. Isto podia contribuir para reduzir uma afectação ineficiente dos recursos económicos.

O aumento da parte dos recursos próprios baseados nos impostos para o orçamento comunitário não exige quaisquer novos impostos. Implica, contudo, uma decisão sobre a partilha de receitas ou taxas do imposto entre o nível nacional e o nível comunitário. A parte da UE podia ser aplicada enquanto parte da taxa nacional paga pelos contribuintes. O orçamento comunitário total, de qualquer modo limitado pelo limite máximo dos recursos próprios a um máximo de 1,24% do RNB-UE, não aumentaria, uma vez que as receitas do recurso baseado nos impostos seriam compensadas por uma redução correspondente do actual recurso baseado no RNB.

As secções que se seguem ilustram três opções principais a fim de melhorar o funcionamento do sistema de financiamento comunitário. As três mantêm o actual recurso baseado no RNB enquanto recurso de equilíbrio residual, bem como os recursos próprios tradicionais, mas assumem que até metade o orçamento é financiado por um novo recurso fiscal que substituiria também o actual IVA estatístico.

5.2. Opção 1 - Um sistema de recursos próprios com recursos fiscais relativos ao consumo de energia

Nos termos do disposto na nova Directiva relativa à tributação da energia¹⁰, a maior parte dos produtos energéticos estão sujeitos a tributação comunitária. Apesar de a directiva relativa à tributação da energia adoptada não estar preparada para o objectivo da introdução de novos recursos próprios, cria no entanto condições adequadas para o efeito, harmonizando matérias colectáveis e estabelecendo taxas mínimas.

Um recurso fiscal sobre os produtos energéticos não necessitaria, contudo, de se basear em todos os produtos abrangidos pela directiva. Um imposto comunitário podia limitar-se à matéria colectável relativa ao combustível utilizado para o transporte rodoviário (gasolina com chumbo e gasolina sem chumbo, gasóleo, GPL e gás natural para transportes). Isto seria relativamente simples de um ponto de vista administrativo, uma vez que a matéria colectável está já harmonizada a nível da UE e que a maior parte das possibilidades de diferenciação fiscal autorizada pela directiva são aplicáveis a outros produtos energéticos. As taxas comunitárias inferiores a metade das taxas mínimas na directiva relativa à tributação da energia seriam suficientes para financiar metade do orçamento comunitário. As principais decisões apoiar-se-iam nas taxas a aplicar e em eventuais variações consoante o produto e a utilização.

⁹ As arbitrariedades regionais referem-se a uma situação em que é difícil determinar a proporção exacta de uma matéria colectável a afectar a cada Estado-Membro ou em que existe uma elevada (potencial) discrepância entre o país que cobra o imposto e o país de residência dos agentes económicos que suportam o encargo do imposto.

¹⁰ Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27.10.2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (JO L 283 de 31.10.2003).

Um imposto comunitário sobre o combustível para aviões ou sobre as respectivas emissões podia constituir um complemento útil para um imposto sobre o combustível para o transporte rodoviário. O sistema europeu de transporte aéreo está plenamente integrado e as emissões dos aviões ultrapassam as fronteiras nacionais. Existem, por conseguinte, argumentos válidos para tributar essas emissões a nível da UE, como forma de internalizar os custos socioeconómicos externos da mudança do clima e outros efeitos ambientais causados pela aviação nos preços das viagens aéreas. Todavia, o combustível para a aviação (querosene) está actualmente isenta de tributação no que diz respeito aos voos transfronteiras.

De um ponto de vista técnico, seria possível a introdução de um recurso fiscal baseado no combustível para o transporte rodoviário num espaço de tempo relativamente curto (cerca de 3 a 6 anos).

5.3. Opção 2 - Um sistema de recursos próprios com um recurso fiscal IVA

Devido à sua ligação directa com o consumo diário, e contrariamente ao actual recurso “IVA” estatístico, a aplicação de uma taxa comunitária às matérias colectáveis do IVA criaria uma clara ligação directa entre o financiamento do orçamento comunitário e o cidadão e aumentaria a consciencialização dos custos da União.

Um recurso IVA genuinamente fiscal seria aplicado através de uma taxa comunitária como parte da taxa do IVA nacional paga pelos contribuintes. A taxa seria cobrada juntamente com a taxa nacional na mesma matéria colectável. Os cidadãos não teriam de suportar um imposto adicional, uma vez que a taxa comunitária seria compensada por uma redução equivalente da taxa do IVA nacional. Por exemplo, se a taxa do IVA nacional fosse de 21% e uma taxa comunitária de 1%, a taxa nacional diminuiria para 20%. A taxa do IVA total cobrada continuaria a ser de 21%.

Para efeitos de visibilidade, o IVA comunitário e o IVA nacional apareceriam como impostos distintos na factura ou recibo que o sujeito passivo fornece ao seu cliente.

Uma taxa comunitária de 1% seria suficiente para cobrir cerca de metade das necessidades financeiras do orçamento comunitário.

As potenciais dificuldades com que a presente proposta se pode confrontar dizem respeito à harmonização incompleta dos sistemas do IVA dos Estados-Membros principalmente associados aos bens à taxa zero. Uma outra dificuldade potencial pode decorrer de uma parte diferente da base do IVA no rendimento nacional nos Estados-Membros (a denominada regressividade do IVA), que desde 1998 levou os Estados-Membros a reduzirem a sua parte nos recursos próprios. Por outro lado, do ponto de vista do consumidor, a taxa comunitária teria o mesmo impacto em consumidores comparáveis em toda a União¹¹.

De um ponto de vista técnico, seria possível a introdução de uma taxa do IVA comunitária num espaço de tempo relativamente curto (até 6 anos).

¹¹ Partindo do princípio que os efeitos das taxas zero são neutralizados (ver igualmente o anexo do presente relatório).

5.4. Opção 3 - Um sistema de recursos próprios com um recurso fiscal baseado no rendimento das pessoas colectivas

Quanto às duas outras opções, um recurso comunitário fiscal baseado no rendimento das pessoas colectivas também exigiria uma definição prévia de uma matéria colectável comum (consolidada), que seria aplicada às empresas. Essa harmonização contribuiria para o funcionamento adequado do mercado interno e para uma afectação mais eficiente dos recursos económicos, que são actualmente falseados por externalidades transfronteiras. Hoje em dia, a existência de 25 sistemas fiscais nacionais distintos e a multiplicidade de legislação fiscal, convenções e práticas representa por si só um obstáculo às actividades económicas transfronteiras. Impõe custos de aplicação substanciais às empresas que operam para além das fronteiras na UE e conduz a inúmeras deficiências no sistema fiscal.

Os trabalhos em curso no que diz respeito a uma reforma abrangente da tributação das empresas centram-se no conceito de uma matéria colectável comum (consolidada), com toda a probabilidade para um grupo de Estados-Membros interessados, no sentido de suprimir obstáculos fiscais ao mercado interno. Estes trabalhos não prevêem quaisquer medidas sobre taxas do imposto, nem são concebidos como método de mobilizar receitas para o orçamento comunitário.

A opção de um imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas implicaria a fixação de uma taxa mínima do imposto sobre a matéria colectável harmonizada.

As receitas provenientes de impostos sobre o rendimento das pessoas colectivas são significativas, representando actualmente na UE a totalidade destas receitas em termos médios 2,6% do RNB comunitário. Assim, para as necessidades do orçamento comunitário, seria preciso afectar à UE menos de um quarto dessas receitas.

Dada a situação actual, esta alternativa levaria mais tempo a aplicar, tanto do ponto de vista político como administrativo.

6. SÍNTESE E CONCLUSÕES

A introdução de um novo recurso próprio baseado nos impostos, que substituiria o actual recurso baseado no IVA para fins estatísticos e financiaria uma parte significativa do orçamento comunitário, possibilitaria ultrapassar as principais desvantagens do actual sistema, isto é, a ausência de uma ligação directa com os cidadãos da UE, uma esmagadora dependência das transferências a partir dos tesouros nacionais e uma complexidade injustificada. Podia igualmente contribuir para uma afectação mais adequada dos recursos económicos na UE. Embora representando uma parte mais reduzida dos recursos próprios totais do que no sistema actual, o recurso baseado no RNB devia continuar a desempenhar um papel importante e garantir que o sistema cumpre razoavelmente todos os critérios relevantes.

A Comissão propõe três hipóteses principais como eventuais futuros recursos próprios fiscais: um recurso baseado 1. no consumo de energia; 2. nas bases do IVA nacionais e 3. no rendimento das pessoas colectivas.

Um recurso baseado no consumo de energia e concebido enquanto imposto comunitário sobre o combustível para o transporte rodoviário constituiria uma fonte de financiamento suficiente e estável para o orçamento comunitário e criaria uma ligação directa com os cidadãos. A matéria colectável está já harmonizada a nível comunitário. Podia ser complementado por um imposto comunitário sobre o combustível para aviões ou sobre as respectivas emissões, pondo assim termo à actual isenção do imposto sobre o combustível para jactos e fixando um preço para os custos ambientais da aviação.

A harmonização da matéria colectável no domínio do IVA está bastante avançada e constitui uma fonte de receitas suficiente e estável. Um recurso IVA fiscal tornaria o financiamento da UE bastante visível para os cidadãos da UE. Seria também evolutivo, uma vez que daria origem a uma reforma das disposições em vigor em vez da introdução de um recurso completamente novo. De um ponto de vista administrativo, a sua introdução não apresentaria quaisquer dificuldades inultrapassáveis.

Devido à sua ligação com uma política comum comunitária e à presença de externalidades transfronteiras, as receitas provenientes de uma matéria colectável do imposto sobre as sociedades harmonizada seria também uma fonte de financiamento adequada para o orçamento comunitário.

A União Europeia é uma União de Estados-Membros e de cidadãos. Qualquer das três hipóteses de recursos próprios fiscais anteriormente analisadas transporia este conceito para o domínio do financiamento do orçamento comunitário. O reforço da ligação directa dos cidadãos ao orçamento ajudaria igualmente a centrar os debates sobre as despesas na substância e não em “posições líquidas” do orçamento puramente “nacionais”.

Obviamente, qualquer nova afectação de um recurso ao orçamento comunitário tem não só de ser decidido por unanimidade pelo Conselho, mas também tem de ser ratificado pelos Parlamentos de todos os Estados-Membros.

A aplicação de um recurso baseado na energia e no IVA seria exequível a médio prazo, enquanto um recurso fiscal baseado no rendimento das pessoas colectivas deve ser considerado uma opção a muito mais longo prazo. O que é necessário agora é uma orientação política para preparar as condições para a reforma da estrutura dos recursos próprios existentes. Quanto a este aspecto, a Comissão insta o Conselho a:

- debater as opções propostas no presente relatório;
- tomar nota da intenção da Comissão de preparar um plano para substituir, com base numa proposta da Comissão, o actual recurso IVA por um recurso próprio verdadeiramente baseado nos impostos até 2014.

A fim de apresentar uma solução de curto prazo para a questão dos desequilíbrios orçamentais excessivos, que esteja operacional a partir do início das próximas Perspectivas Financeiras, a Comissão propõe:

- a introdução de um mecanismo de correcção generalizado a fim de corrigir desequilíbrios orçamentais excessivos de acordo com a projectada decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios e com as medidas de execução propostas que a acompanham.