



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.3.2007
COM(2007) 107 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

**nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Directiva 2003/96/CE do Conselho
(navegação de recreio privada e aviação de recreio privada)**

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Directiva 2003/96/CE do Conselho, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade¹ (a seguir designada «directiva relativa à tributação da energia» ou «directiva»), para além do disposto noutras disposições da directiva, nomeadamente nos artigos 5.º, 15.º e 17.º, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar qualquer Estado-Membro a introduzir outras isenções ou reduções por motivos relacionados com políticas específicas.

A Comissão examinará os pedidos. Após ter examinado os pedidos, a Comissão deve apresentar uma proposta ao Conselho ou informá-lo das razões por que não propôs a autorização de tais medidas.

Num quadro mais amplo de análise das derrogações estabelecidas pela directiva relativa à tributação da energia que caducam no final de 2006, Finlândia, Dinamarca e Irlanda apresentaram um pedido de autorização respeitante à derrogação, a partir de 2007, às disposições daquela directiva relativamente a carburantes utilizados em aviação de recreio privada, ou seja, navegação aérea não abrangida pela isenção obrigatória estabelecida no n.º 1, alínea b), do artigo 14.º da directiva relativa à tributação da energia. Além disso, Finlândia e Irlanda pediram igualmente autorização para isentar do imposto especial de consumo o carburante utilizado em navegação de recreio privada. Os pedidos foram registados na Direcção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira².

A presente comunicação tem por objectivo informar o Conselho das razões pelas quais a Comissão não propôs a autorização das medidas pedidas pelos Estados-Membros referidos *supra*.

2. RESUMO DOS PEDIDOS

2.1. Pedido da Finlândia

a) A Finlândia pretende aplicar a isenção do imposto especial de consumo ao carburante utilizado na aviação de recreio privada.

O objectivo da medida consiste na manutenção das condições de funcionamento da aviação de recreio na Finlândia. Segundo as autoridades finlandesas, uma redução da aviação de recreio afectaria negativamente o conhecimento e a competência de voo dos navegadores aéreos e a sua disponibilidade para desempenhar missões civis. Reduziria ainda as actividades económicas relacionadas com a aviação. Tal facto teria, portanto, consequências negativas no emprego e na concorrência no sector da aviação.

¹ Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (JO L 283 de 31.10.2003, p.51; directiva com a última redacção que lhe foi dada pelas Directivas 2004/74/CE e 2004/75/CE (JO L 157 de 30.4.2004, pp. 87 e 100).

² Cartas registadas em 5 de Dezembro (Finlândia), 13 de Novembro (Dinamarca) e 14 de Dezembro de 2006 (Irlanda).

A Finlândia sustenta igualmente que a tributação do carburante para a aviação reduziria o número de pontos de distribuição desse carburante, o que resultaria numa maior dificuldade em obter o respectivo fornecimento e, conseqüentemente, num aumento dos riscos para a segurança associados à utilização alternativa, em aeronaves, de carburante para automóveis.

Acresce, segundo a Finlândia, que os ganhos de receitas seriam insignificantes e pequenos os benefícios em termos de redução das emissões de carbono associadas à introdução do regime fiscal geral pequenos devido à reduzida quantidade de carburante consumida pela aviação de recreio naquele país.

Segundo o mesmo Estado-Membro, a baixa receita fiscal, por um lado, e os enormes custos administrativos, por outro, implicariam uma relação custo-eficácia da medida muito pobre. Os registos de aeronaves não permitem distinguir entre utilização de recreio e utilização comercial das mesmas; por conseguinte, a medida conduziria a elevados encargos administrativos, decorrentes da necessidade de aplicar um sistema de controlo complexo, consequência da passagem para o regime fiscal geral.

b) A Finlândia pretende também aplicar uma taxa de imposto reduzida (7,06 cent por litro) ao gasóleo utilizado como carburante para navegação de recreio privada.

O pedido tem por objectivo manter ao nível actual as condições de funcionamento, tanto para os serviços como para a indústria associados à navegação, e assegurar a manutenção das condições da navegação de recreio. A Finlândia alega ainda que a recusa do pedido teria efeitos negativos desproporcionados tanto no sector da navegação como nas muitas pequenas actividades económicas a ela associadas.

Sustenta, além disso, que as vantagens resultantes da aplicação do regime fiscal geral seriam mínimas em comparação com os custos e consequências decorrentes da cessação da derrogação. Enfatiza, por outro lado, a relação custo-ineficácia da medida fiscal. Além disso, segundo a Finlândia, os ganhos de receitas são insignificantes e pequenos os benefícios em termos de redução das emissões de carbono associadas à introdução do regime fiscal geral e ao facto de a situação geral na Finlândia no que se refere às emissões ter melhorado significativamente desde 2004, na sequência da aprovação de legislação nacional em matéria de qualidade de determinados carburantes.

A Finlândia salienta os custos que do cumprimento da lei fiscal decorreriam para os fornecedores de carburante, assim como os custos administrativos e as dificuldades de aplicação da lei que o fim da derrogação acarretará para a Administração. Por outro lado ainda, segundo a Finlândia, a cessação da derrogação suscitará questões de segurança uma vez que reduzirá o número de estações de reabastecimento ao longo da costa.

A Finlândia sustenta também que a derrogação prossegue objectivos de política regional, em especial nas regiões em esparsamente povoadas, em que as estruturas económicas em declínio são de difícil acesso. Este Estado-Membro pretende manter habitada a totalidade do país, tendo, por este motivo, sido dispendido um montante significativo de fundos nacionais e comunitários no desenvolvimento de regiões periféricas. Na óptica da Finlândia, a cessação da derrogação contrariaria estes objectivos e os investimentos que têm sido feitos.

Ambos os pedidos prevêm que a medida caduque em 31 de Dezembro de 2012.

2.2. Pedido da Dinamarca

A Dinamarca pretende aplicar a isenção do imposto especial de consumo ao carburante utilizado na aviação de recreio privada. A medida destina-se a evitar a carga administrativa resultante da necessidade de aplicar um sistema de controlo complexo para assegurar a passagem para o regime fiscal geral.

O pedido não prevê uma data de caducidade da medida.

2.3. Pedidos da Irlanda

a) A Irlanda pretende aplicar uma taxa reduzida de imposto especial de consumo ao carburante utilizado na aviação de recreio privada (276,52 euros por 1000 litros, para a gasolina, e 16,00 euros por 1000 litros, para o querosene).

Dois argumentos são invocados em apoio deste pedido.

O primeiro é o de que a cessação da derrogação imporá custos de cumprimento excessivos aos fornecedores de carburantes para a aviação. Poderia haver ainda custos não recorrentes para os campos de aviação/aeródromos.

O segundo argumento salienta os custos administrativos desproporcionados que resultariam para a Administração fiscal.

b) A Irlanda pretende também aplicar uma taxa de imposto reduzida (47,36 euros por 1000 litros) ao gasóleo utilizado como carburante para navegação de recreio privada.

Os argumentos apresentados pela Irlanda sublinham a importância da actividade para o turismo e os efeitos negativos que da cessação da derrogação decorreriam para o sector da navegação e para as muitas pequenas actividades económicas a ele associadas.

Além disso, a Irlanda refere que a derrogação prossegue também objectivos de política regional, pelo que a sua cessação seria incoerente com as anteriores políticas nacionais e comunitárias. A concretizar-se, tal alteração restringiria igualmente a capacidade deste Estado-Membro de aplicar a sua política regional, o que poderia ser entendido como uma interferência da Comissão numa questão que é essencialmente interna. O sector tem recebido muitos investimentos, tanto de fundos privados como públicos, incluindo financiamento comunitário.

A Irlanda salienta mais uma vez os custos que do cumprimento da lei fiscal decorrerão para a indústria e as marinas, assim como os custos administrativos e as dificuldades de aplicação da lei que o fim da derrogação acarretará para a Administração.

Os pedidos não prevêem uma data de caducidade da medida.

3. ANTECEDENTES DOS PEDIDOS

O carburante utilizado para fins de aviação de recreio e navegação de recreio privadas tem sido tributável na Comunidade desde 1993³, salvo derrogações concedidas a Estados-Membros.

Com o objectivo de tornar mais coerente as suas políticas de transportes, de ambiente e de fiscalidade, a Comissão propusera, pela primeira vez em 1996, a abolição destas derrogações⁴. Mais tarde, a Comissão iniciou a eliminação progressiva das mesmas em 2000, quando decidiu que essas derrogações deviam cessar com a entrada em vigor da directiva relativa à tributação da energia; em todo o caso, em 31 de Dezembro de 2002⁵. Finalmente, as derrogações foram prorrogadas até 31 de Dezembro de 2006 e incorporadas posteriormente na directiva relativa à tributação da energia (artigo 18.º e anexo II), tendo em vista facilitar a sua eliminação gradual.

Na Comunicação de Junho de 2006 intitulada «Análise das derrogações dos anexos II e III da Directiva 2003/96/CE do Conselho que expiram no fim de 2006» (a seguir denominada «Comunicação de 2006»)⁶, a Comissão declarou que não se deveria renovar o tratamento fiscal favorável aplicado ao carburante utilizado para as actividades em questão, em comparação com o concedido ao carburante utilizado em actividades comparáveis (transporte ou recreio). A Comissão convidou simultaneamente os Estados-Membros que considerassem que deviam continuar a beneficiar de uma derrogação por motivos relacionados com políticas específicas a apresentar um pedido ao abrigo do artigo 19.º da directiva, justificando devidamente as necessidades decorrentes dessas políticas.

4. AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO

No quadro mais amplo da análise da derrogação estabelecida pela directiva relativa à tributação da energia que caduca, a Comissão teve recentemente a oportunidade de apreciar pedidos de derrogação semelhantes apresentados por outros Estados-Membros. Em 30 de Novembro de 2006, a Comissão adoptou duas comunicações⁷ em que explicava as razões por que, com base na análise efectuada, não podia responder positivamente a esses pedidos.

A Comissão entende que Finlândia, Dinamarca e Irlanda invocaram argumentos que, na sua maior parte, foram objecto de apreciação pormenorizada nas duas comunicações adoptadas em 30 de Novembro de 2006. As razões expendidas nessas duas comunicações são resumidas

³ Directiva 92/81/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais (JO L 316 de 31.10.1992), revogada posterior e simultaneamente com a Directiva 92/82/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais, pela Directiva 2003/96/CE do Conselho, com efeitos a partir de 31 de Dezembro de 2003.

⁴ COM(1996) 549 de 14.11.1996.

⁵ COM(2000) 678 de 15.11.2000.

⁶ COM (2006) 342, de 30.6.2006, «Análise das derrogações dos anexos II e III da Directiva 2003/96/CE do Conselho que expiram no fim de 2006».

⁷ COM(2006) 743 de 30 de Novembro de 2006 – *Comunicação da Comissão ao Conselho em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º da Directiva 2003/96/CE do Conselho (navegação de recreio privada)* – e COM(2006) 742 de 30 de Novembro de 2006 – *Comunicação da Comissão ao Conselho em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º da Directiva 2003/96/CE do Conselho (aviação de recreio privada)*.

infra e, sempre que necessário, complementadas por pontos relativos a argumentos mais específicos avançados pelos Estados-Membros requerentes.

A Comissão não pode acolher os argumentos avançados, baseados em consequências meramente inerentes à passagem da derrogação para a tributação geral, tais como os encargos administrativos, dificuldades de cumprimento e de aplicação ou custos, assim como questões de segurança⁸. Com efeito, o Conselho optou deliberadamente por sujeitar à tributação geral a aviação de recreio e a navegação de recreio privadas e conceder derrogações unicamente para a superação das dificuldades iniciais. Consequentemente, tais argumentos não podem ser considerados como correspondendo a motivos relacionados com políticas específicas, para efeitos de aplicação do artigo 19.º da directiva relativa à tributação da energia. Acresce que os interesses e políticas referidos nessa disposição, relativamente a aspectos do mercado interno, da concorrência leal, do ambiente, da energia e dos transportes, militam claramente contra a concessão das derrogações pedidas⁹.

No que se refere ao aspecto da «concorrência», invocado pela Finlândia relativamente à navegação de recreio privada, tal reflectirá, tão-só, uma distorção que existiu no passado e que não deve ser perpetuada¹⁰.

Tão-pouco podem ser acolhidos os argumentos da Finlândia respeitantes ao conhecimento e à competência pertinentes para a aviação e a disponibilidade para o desempenho de missões civis. As necessidades conexas são muito específicas e podem ser satisfeitas através de medidas orientadas, mais bem adaptadas quanto à natureza e ao alcance, sem que os interesses comunitários supramencionados sejam afectados por uma isenção anómala de impostos harmonizados. Tal aplica-se igualmente ao argumento da Finlândia respeitante às regiões esparsamente povoadas, em que as estruturas económicas em declínio são de difícil acesso¹¹.

Ainda no que se refere ao aspecto regional, a Comissão gostaria de sublinhar que as derrogações concedidas no passado a Finlândia e Irlanda nunca foram consideradas formalmente um instrumento da política regional comunitária. Além disso, o apoio prestado pelos fundos comunitários não se orientou especificamente para navegação de recreio privada nem se baseou na premissa de que Finlândia e Irlanda poderiam continuar a beneficiar da derrogação à directiva relativa à tributação da energia.

Por último, Finlândia e Irlanda invocam também um argumento de proporcionalidade, de carácter mais geral, pretendendo que, no cômputo das emissões provenientes do sector dos transportes globalmente considerado, as emissões causadas pela aviação de recreio e a navegação de recreio privadas são reduzidas e/ou que a passagem para o regime fiscal geral é ineficaz do ponto de vista das receitas. Tais argumentos tomam, erradamente, a isenção como ponto de partida e não como uma opção deliberada do legislador de sujeitar as actividades em causa ao regime fiscal geral. Nesta perspectiva, a proporcionalidade não implica desigualdade de tratamento em relação a actividades de transporte ou de recreio comparáveis nem pode ser atribuída especial importância ao facto de os custos de aplicação poderem diferir dos de outros domínios dos impostos especiais de consumo, uma vez que diferenças deste género são

⁸ Os aspectos relativos à segurança são, em todo o caso, contemplados na legislação correspondente e não estão relacionados com as regras da directiva relativa à tributação da energia.

⁹ Cf., para pormenores, os documentos COM(2006)742 e COM(2006)743, pp. 5 e 6, respectivamente.

¹⁰ COM (2006) 742, p. 6.

¹¹ COM (2006) 742, p. 6.

inerentes à Administração fiscal. Nenhum destes argumentos traduz motivos relacionados com políticas específicas, para efeitos da aplicação do artigo 19.º da directiva¹².

5. CONCLUSÃO

Globalmente, a Comissão considera que Finlândia, Dinamarca e Irlanda não apresentaram motivos relacionados com políticas específicas que justificassem a necessidade de prorrogar a derrogação da legislação comunitária adoptada por unanimidade em duas ocasiões nem a existência de uma medida fiscal manifestamente em contradição com várias políticas comunitárias. Os argumentos avançados pelos Estados-Membros requerentes consubstanciam as consequências da existência da própria derrogação durante um período longo.

Os Estados-Membros dispuseram de tempo suficiente para se adaptarem à nova situação, tendo em conta o facto de esta e outras derrogações semelhantes terem vindo a ser debatidas na Comunidade desde, pelo menos, 1996 e de a Comissão ter insistido várias vezes na necessidade da sua eliminação progressiva.

No caso de a caducidade da derrogação causar dificuldades em circunstâncias muito específicas ou particulares, e desde que a legislação comunitária atinente quer à tributação da energia quer a outros domínios¹³ seja plenamente respeitada, os Estados-Membros requerentes podem adoptar medidas com vista a reduzir ou atenuar os problemas resultantes da passagem para o regime fiscal geral.

Atento o exposto, a Comissão conclui não se encontrarem reunidas as condições estabelecidas no artigo 19.º, pelo que **não propõe a autorização da medida em questão.**

¹² Cf. COM(2006)742, p. 6; COM(2006)743, pp. 6 e 7.

¹³ Incluindo, em especial, as normas do Tratado em matéria de auxílios estatais.