Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Realizar a União Económica e Monetária — O papel da política fiscal»

(parecer de iniciativa)

(2015/C 230/04)

Relator: Carlos TRIAS PINTÓ

Correlator: Petru Sorin DANDEA

Em 27 de fevereiro de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Realizar a União Económica e Monetária — O papel da política fiscal.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 18 de novembro de 2014.

Na 503.ª reunião plenária de 10 e 11 de dezembro de 2014 (sessão de 10 de dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 164 votos a favor, 53 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. A maior lentidão da recuperação na Europa em relação ao resto do mundo é sintomática de um certo disfuncionamento que importa corrigir através de uma União Económica e Monetária (UEM) aprofundada. O presente parecer apoia o processo de aprofundamento da UEM, designadamente na área do euro, atendendo ao papel que desempenha a fiscalidade. Os progressos na coordenação da tributação direta foram e continuarão a ser difíceis de alcançar, uma vez que este domínio é da competência dos Estados-Membros e se encontra enraizado no sistema que cada um deles segue, há séculos, para financiar o que consideram ser as necessidades de despesa do Estado. Toda e qualquer alteração fiscal terá de traduzir-se num regime de tributação globalmente mais competitivo e sustentável.

1.2. Para permitir o bom funcionamento da União Económica e Monetária, a nova legislatura deve lançar os alicerces e avançar progressivamente no sentido de uma união orçamental capaz de superar a grande diversidade de regras nacionais que dificulta a integração efetiva e a realização de um mercado único e, ainda, avançar rumo a um orçamento comum reforçado da área do euro.

1.3. Em conjunto com o pilar monetário do BCE, deve existir efetivamente, a médio prazo, um «pilar orçamental comum» que assegure a estabilização macroeconómica na UEM, nomeadamente em caso de «choques assimétricos».

1.4. Para colmatar as lacunas e deficiências da política fiscal, há que adotar medidas mais ambiciosas na área do euro tanto para reduzir e harmonizar os diversos regimes fiscais, alargar as bases tributáveis e harmonizar de forma mais estreita as taxas de tributação como para reforçar os instrumentos de cooperação e intercâmbio de informações que visam combater a fraude e a evasão fiscais.

1.5. A nova legislatura deve cooperar estreitamente com a OCDE e o G20 para encontrar uma rápida solução para o problema global da erosão da base tributável e da transferência de lucros. A OCDE realizou progressos consideráveis na introdução de um modelo mundial para a tributação de empresas que visa cobrar o imposto onde estiver localizado o conteúdo económico. Deve ser essa a base para a tributação das empresas na UE.

1.6. A fim de avançar no sentido de uma união orçamental mais aprofundada, é essencial prosseguir a supervisão orçamental no âmbito do «pacote de dois atos legislativos» («Two Pack») e criar rapidamente um fundo de recursos próprios na área do euro para inverter os desequilíbrios macroeconómicos⁽¹⁾.

⁽¹⁾ O sistema é, contudo, excessivamente rígido e de difícil manejo, e incapaz de garantir rapidamente a flexibilidade necessária para enfrentar as circunstâncias económicas imediatas e apresentar uma combinação de políticas para a área do euro, numa situação em que os Estados-Membros já não têm margem de manobra suficiente para lançar planos de relançamento das suas economias, gerando, por conseguinte, forte instabilidade financeira.

1.7. O Comité apoia plenamente a prossecução do processo do Semestre Europeu, que deve ser revisto por forma a assegurar a sua eficácia. As recomendações específicas por país poderiam ser um instrumento de transição para uma plataforma comum.

1.8. O reduzido orçamento comum de apenas 1 % do PIB da UE deve ser aumentado, em especial na área do euro. As orientações políticas do presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, intituladas «Um novo começo para a Europa» instam a uma maior orientação do orçamento para o emprego, o crescimento e a competitividade. O CESE apoia esta abordagem e sublinha que é necessário utilizar a revisão do quadro financeiro plurianual, no final de 2016, para lançar as bases de um orçamento reforçado que permita o bom funcionamento da união monetária.

1.9. A Comissão deve dar seguimento à sua comunicação — Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada⁽²⁾, de março de 2013, e introduzir um instrumento de convergência e competitividade destinado a acordos contratuais que permitam aos Estados-Membros realizarem reformas benéficas ao nível nacional e europeu, a fim de corrigir os desequilíbrios que não se consegue resolver sem assistência financeira. Este fundo deve dar lugar a uma capacidade orçamental com recursos próprios que possa prestar assistência temporária à luta contra choques regionais⁽³⁾.

1.10. O orçamento da área do euro deverá contribuir para um melhor funcionamento da união monetária, dar apoio orçamental para alcançar a plena união bancária e contrabalançar os choques assimétricos. Estas funções não estavam disponíveis quando a crise económica se instalou, agravando drasticamente as desigualdades que exigiam medidas orçamentais.

1.11. Consciente da complexidade da questão, o CESE propõe uma série de medidas a aplicar de forma gradual, em conformidade com os objetivos definidos pelos Tratados europeus⁽⁴⁾:

A curto prazo (6 a 18 meses):

- Criar uma «matéria coletável comum consolidada» na UE⁽⁵⁾, em consonância com as posições anteriores do Comité⁽⁶⁾ e com uma melhor definição dos parâmetros do que na atual proposta da Comissão⁽⁷⁾. Os progressos alcançados pela OCDE terão de ser igualmente considerados.
- Responder à evolução da situação mundial a nível da OCDE e do G20 relativamente à erosão da base tributável e à transferência de lucros (BEPS, na sigla em inglês), para assegurar que os regimes fiscais são transparentes e não concedem benefícios fiscais abusivos, e pôr urgentemente cobro às práticas dos Estados-Membros de concessão de privilégios fiscais especiais a determinadas empresas.
- Procurar acordos efetivos na área do euro para alargar o planeado imposto sobre as transações financeiras para além dos onze Estados-Membros que o apoiam.
- Envolver os cidadãos na luta contra a economia paralela, a evasão fiscal e a fraude fiscal, incentivando o setor privado a reforçar instrumentos como os cheques-serviço, os meios de pagamento eletrónico que deixam rasto e a cooperação com as autoridades para esses fins.
- Melhorar a cooperação administrativa para além da atual rede e base de dados relativos ao IVA, com recurso à cooperação reforçada em quatro domínios:
 - i) Fomentar a atual plataforma Eurofisc⁽⁸⁾ como o embrião de uma agência europeia de compensação para o IVA e contra a fraude fiscal, que começa a operar na área do euro, a fim de completar a cadeia de informação das finanças públicas, erradicando, assim, a «fraude carrossel»⁽⁹⁾.

⁽²⁾ COM(2013) 165 final.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre o «Instrumento de Convergência e Competitividade — Principais reformas da política económica» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 45).

⁽⁴⁾ Ver, em especial, os artigos 113.º e 115.º do TFUE.

⁽⁵⁾ Ver os aspetos importantes para a Secção ECO das «Orientações políticas da próxima Comissão Europeia», apresentadas ao Parlamento Europeu por Jean-Claude Juncker. Ver também de Jean-Claude Juncker «Um novo começo para a Europa: O meu programa [...]», p. 6.

⁽⁶⁾ Ver parecer do CESE sobre «MCCCS» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 63).

⁽⁷⁾ COM(2011) 121 final.

⁽⁸⁾ www.eurofisc.eu

⁽⁹⁾ Vendas fictícias no Estado-Membro de destino que geram perdas potencialmente ilimitadas para as finanças públicas.

- ii) Fortalecer a Diretiva relativa à assistência mútua de 2011 ⁽¹⁰⁾ como base jurídica em toda a UE, conferindo a alguns dos seus conteúdos, se necessário, um caráter de regulamento.
- iii) O Comité insta a Comissão a executar a sua proposta, contida no Plano de ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais, de colocar em lista negra os Estados que operam como paraísos fiscais, contrariando a boa governação fiscal, e solicita que sejam definidos critérios comuns a nível da UE para a identificação desses Estados, a fim de evitar divergências na elaboração dessas listas negras. O Comité exorta a DG Concorrência a investigar exaustivamente quaisquer práticas fiscais desleais acordadas por Estados-Membros e empresas individuais. A utilização e localização de empresas nestes territórios devem, além disso, ser especificamente mencionadas nos relatórios de responsabilidade social das empresas cotadas em bolsa.
- iv) Criar um organismo europeu de simplificação em matéria de impostos a partir das experiências dos Estados-Membros.

A médio prazo (de 18 meses a 5 anos):

- Sobre a tributação das empresas: no espírito do «sistema da serpente monetária» dos anos oitenta, e a fim de preparar o terreno para uma alteração do Tratado, deveria ser criado um «sistema de serpente tributária» na área do euro que consista em taxas efetivas mínimas e máximas, de modo a harmonizá-las progressivamente.
- Alcançar uma capacidade orçamental específica na área do euro ⁽¹¹⁾ através de impostos sobre as transações financeiras e de quatro outros: taxa sobre o consumo de energias não renováveis (apenas para as empresas que tenham registado uma quebra dos preços nos anos anteriores), contribuição temporária aplicável aos excedentes da balança de pagamentos superiores a 6 % do PIB ⁽¹²⁾, emissão de obrigações com uma garantia comum e participação nos rendimentos de senhoriagem provenientes de emissões monetárias.
- Criar uma autoridade para a área do euro que coordene os Estados-Membros na cobrança desses cinco impostos e no controlo, inspeção e distribuição das receitas.
- Definir, assim, um orçamento complementar de caráter federal para a área do euro que permita garantir um seguro de desemprego comum, políticas de coesão e investimentos sustentáveis associados à economia verde.
- Alterar o atual modelo de decisão orçamental na área do euro, introduzindo um sistema de maioria qualificada. O Comité reconhece que tal implicaria uma alteração controversa ao Tratado.

2. A UEM e o respetivo quadro orçamental e fiscal

2.1. Quadro

2.1.1. Os 28 Estados-Membros da UE iniciaram um processo de integração, com compromissos e obrigações mais fortes na área do euro, seguindo a via da união monetária, agora reforçada com a evolução da união bancária e com o Tratado Intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

2.1.2. A política fiscal abrange atualmente mais de 600 impostos diferentes. Estes geram a grande maioria das receitas, que representam no total (impostos e contribuições sociais) 39,4 % do PIB ⁽¹³⁾ dos Estados-Membros e 40,4 % na área do euro. É necessária uma maior coordenação das políticas fiscais dos Estados-Membros da área do euro, a fim de complementar a política monetária única do BCE.

2.1.3. Progredir no sentido de uma união orçamental, no caso da área do euro, significaria poder contar com os seus próprios recursos e começar efetivamente a apoiar importantes reformas estruturais nas economias em dificuldade, bem como a aplicar políticas de redistribuição e de solidariedade que são essenciais para atenuar os choques assimétricos.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2011/16/UE.

⁽¹¹⁾ Ver pareceres do CESE sobre a «Política orçamental — Crescimento e ajustamento orçamental» (JO C 248 de 25.8.2011, p. 8) sobre o tema «Realizar a UEM — A próxima legislatura europeia», e o «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada», COM(2012) 777 final/2, ponto 3.

⁽¹²⁾ Ver parecer do CESE sobre o tema «Realizar a UEM — A próxima legislatura europeia» (JO C 451 de 16.12.2014, p. 10).

⁽¹³⁾ Dados de 2012 publicados pelo Eurostat (92/2014) em 16 de junho de 2014.

2.1.4. Em comparação com outras economias avançadas, a UE, e a área do euro em particular, regista taxas de crescimento (PIB) e de emprego inferiores. A maior parte das teorias sobre a integração económica sugere modelos que abrangem a união monetária e orçamental. Contudo, o TFUE impõe a tomada de decisões em matéria fiscal por unanimidade, o que torna a adoção de atos legislativos muito mais difícil.

2.1.5. A falta de eficácia macroeconómica da área do euro pode ser atribuída, em parte, ao desfasamento entre a política orçamental, altamente descentralizada e da competência dos Estados-Membros, e a política monetária, cada vez mais centralizada nos países da área do euro, sob a égide do BCE.

2.1.6. As competências limitadas do BCE impedem-no de financiar os défices orçamentais com novas emissões monetárias. Tal poderá ser positivo para a estabilidade dos preços e o valor da moeda, mas não para o crescimento, o emprego e outros objetivos. Registaram-se poucos progressos na UE no que diz respeito à união orçamental desde a entrada em vigor da união monetária. Assim, torna-se difícil assegurar a mobilidade da mão de obra e do capital e responder à crise e aos choques assimétricos.

2.2. Tendências e problemas em matéria de receitas e despesas

2.2.1. A coordenação da política fiscal minimalista aplicada até agora mal consegue evitar a distorção da concorrência entre os Estados-Membros e atenuar o nivelamento por baixo devido à concorrência orçamental, que afeta principalmente as taxas nominais e efetivas dos impostos sobre o rendimento das sociedades e das pessoas singulares, o que seria positivo se fosse efetuado de forma concertada entre os Estados-Membros. Infelizmente, neste momento, trata-se de um jogo com um resultado negativo em que saem a ganhar os rendimentos do capital e os trabalhadores altamente móveis, ao passo que a grande maioria perde.

2.2.2. Embora a integração orçamental requeira um sistema de transferências e uma autoridade, o orçamento da UE é limitado a 1 % do PIB. As transferências líquidas representam uma parte ínfima destes recursos, apesar dos objetivos estabelecidos pela **Estratégia Europa 2020** e pelo **Projeto Europa 2030**.

2.2.3. O roteiro para uma verdadeira União Económica e Monetária, elaborado em 2012 ⁽¹⁴⁾, propõe que se avance a médio prazo para uma união económica, monetária e orçamental, através, entre outras, de iniciativas mais específicas, apesar de, a curto prazo, se prever o reforço da governação orçamental e económica [«Six Pack» (pacote de seis atos legislativos), «Two Pack» (pacote de dois atos legislativos) e Pacto Orçamental], do Semestre Europeu e das suas recomendações e, por último, do Tratado Intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, assinado por 25 países, fora do âmbito do TFUE. O sistema é unidirecional, rígido e ineficaz e não prevê a flexibilidade necessária para fazer face à situação económica imediata numa situação de crise e introduzir uma combinação de políticas na área do euro.

2.2.4. Com efeito, é surpreendente que, até à data, apenas tenham sido lançadas medidas relativas à despesa e, ao mesmo tempo, se tenha negligenciado completamente as receitas de uma união orçamental.

2.2.5. Para além da ausência de uma autoridade orçamental de supervisão, a troica agiu de forma politizada, impondo planos de austeridade aos países que necessitaram de assistência, tendo sido alvo de críticas do Parlamento Europeu ⁽¹⁵⁾ e do CESE pela sua falta de eficácia e transparência.

2.2.6. O CESE apoia as orientações políticas do presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, intituladas «Um novo começo para a Europa», que instam a UE a substituir a «troica» por uma estrutura com maior legitimidade democrática e maior responsabilização, baseada em instituições da UE, com um melhor controlo parlamentar, tanto a nível da UE como a nível nacional.

⁽¹⁴⁾ COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁵⁾ Alejandro Cercas, Relatório: PE528.091v02-00.

2.2.7. Entretanto, as políticas de desvalorização orçamental levadas a cabo em alguns dos países mais vulneráveis na área do euro acabaram por prejudicar o modelo social europeu⁽¹⁶⁾ em vez de aumentar a competitividade, uma vez que a redução dos encargos sobre o fator de produção «trabalho» pouco contribuiu para melhorar o emprego, o crescimento e a situação da dívida, envolvendo, posteriormente, uma perda desnecessária de receitas fiscais. No entanto, em alguns Estados-Membros, a correção de alguns desequilíbrios parece começar a surtir efeitos positivos.

3. Observações

3.1. Importância da fiscalidade dos serviços financeiros e digitais

3.1.1. As dificuldades em desenvolver a integração fiscal têm sido evidentes em dois domínios: as transações financeiras e as transações da economia digital. A Comissão deve dar uma resposta célere, em harmonia com as investigações da DG Concorrência, as recomendações do grupo de peritos da Comissão sobre fiscalidade da economia digital⁽¹⁷⁾ e as primeiras propostas da OCDE⁽¹⁸⁾ para uma abordagem internacional coordenada para combater a evasão fiscal por parte de empresas multinacionais, no âmbito do projeto da OCDE e do G20 sobre a erosão da base tributável e a transferência de lucros (projeto concebido para criar um conjunto único de regras fiscais internacionais para pôr fim à erosão da matéria coletável e à transferência artificial de lucros para outros países a fim de evitar o pagamento de impostos).

3.1.2. O imposto sobre as transações financeiras a nível da UE ficou limitado a uma diretiva sobre a cooperação reforçada, em fevereiro de 2013, que apenas foi adotada por onze países da área do euro⁽¹⁹⁾. Urge, por isso, alargar a sua aplicação, pelo menos, à área do euro (para superar a falta de progressos dos últimos meses).

3.1.3. O CESE congratula-se com a proposta de revisão da Diretiva Tributação da Poupança⁽²⁰⁾, que visa melhorar a qualidade das informações e garantir uma maior eficácia da prevenção da evasão fiscal.

3.2. Estruturas fiscais: bases, taxas e isenções

3.2.1. A UE perde anualmente muito mais receitas fiscais do que os EUA e outros países menos afetados pela economia paralela, fraude fiscal ou laboral e evasão fiscal⁽²¹⁾. A fim de evitar distorções, tais como os paraísos fiscais, há que simplificar, harmonizar e reforçar a homogeneidade entre países no tocante às suas extensas e complexas estruturas fiscais. O processo deveria iniciar-se na área do euro e ser coordenado pela Comissão e pelo Eurogrupo, através de um organismo europeu de simplificação, à semelhança do que já existe em alguns países⁽²²⁾.

3.2.2. O CESE considera igualmente adequado fixar como prioridade a convergência das políticas fiscais no quadro do Semestre Europeu (aproveitando algumas recomendações específicas por país), por ser este o espaço de coordenação dos esforços no domínio das políticas económicas entre os Estados-Membros, a fim de alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020, com a ajuda das outras políticas.

3.2.3. O CESE apela a um regime geral mais eficaz e equitativo, que oriente as reformas e a harmonização fiscais para a transparência e o alargamento das bases tributáveis, evitando a fraude e a evasão fiscais agressivas, por forma a ser possível reduzir as taxas e redistribuir os encargos.

⁽¹⁶⁾ Eurofound Yearbook, 2013.

⁽¹⁷⁾ Ver o relatório — Em 22 de outubro de 2013, a Comissão adotou uma decisão que cria o grupo de peritos, que nesse mesmo ano definiu o seu âmbito de trabalho e o seu programa de trabalho. O seu parecer final foi publicado em 28 de maio de 2014.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables.htm>

⁽¹⁹⁾ COM(2013) 71 final — 2013/0045 (CNS): Bélgica, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Áustria, Portugal, Eslovénia e Eslováquia.

⁽²⁰⁾ Tributação dos rendimentos da poupança — Comissão Europeia.

⁽²¹⁾ Friedrich Schneider, «Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003», in: edição especial do *International Journal of Social Economics* (IJSE), Série 1, Vol. 35, N.º 9, 2008.

⁽²²⁾ Por exemplo, o Gabinete da Simplificação Fiscal, HM Treasury, parte do Governo do Reino Unido.

3.2.4. O CESE recomenda limitar o regime de isenções, em função da natureza de cada imposto, submetendo-o a uma análise rigorosa de custos e benefícios económicos e sociais, em harmonia com a doutrina internacional das despesas fiscais, consolidada desde 1968, e tendo em conta que, durante os últimos cinco anos de crise, os regimes fiscais e de prestações foram capazes de conter uma parte considerável do aumento das desigualdades de mercado na maioria dos Estados-Membros da UE, segundo estudos da Comissão ⁽²³⁾.

3.2.5. O CESE insta a UE a assumir um papel mais ativo, através de representantes da área do euro, nos debates sobre a coordenação do seu trabalho de harmonização e simplificação com a OCDE ⁽²⁴⁾, o FMI ⁽²⁵⁾ e o G20 ⁽²⁶⁾, desde os preços de transferência, à fraude e à economia paralela e, sobretudo, a problemas de equidade na distribuição da carga fiscal.

3.2.6. O CESE considera que o plano de ação BEPS ⁽²⁷⁾ («base erosion and profit shifting» — erosão da base tributável e transferência de lucros) será fundamental para combater a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo a nível mundial, pelo que insta o G20, a OCDE e todos os Estados-Membros a desenvolvê-lo, criando o embrião de uma agência europeia de compensação do IVA e contra a fraude fiscal, a fim de erradicar o problema da fraude carrossel ⁽²⁸⁾ nas transações intra-UE, que causa mais danos do que a própria economia paralela.

3.2.7. Por último, tendo em conta que as isenções e reduções fiscais resultam em taxas efetivas que são muito inferiores às nominais, elas devem ser coordenadas com objetivos europeus em matéria de emprego, investimento produtivo, competitividade das empresas e inclusão social, bem como com as políticas da União que formam o modelo social europeu.

3.3. Fiscalidade das empresas

3.3.1. O CESE preconiza que se dê prioridade à harmonização dos impostos sobre as sociedades progredindo «no sentido de uma união ⁽²⁹⁾ **fiscal** e orçamental coesa», de modo que não sejam as PME a pagar a taxa efetiva mais elevada. Além disso, o CESE condena vivamente as práticas de alguns Estados-Membros de concessão de benefícios fiscais especiais a determinadas empresas internacionais sem informar a opinião pública e, neste contexto, insta a Comissão Europeia a fazer todos os possíveis para pôr cobro à situação. Esta situação conduz a uma distorção da concorrência que é incompatível com o espírito do mercado único.

3.3.1.1. Uma das primeiras e principais alavancas é a criação de uma «matéria coletável comum consolidada», posição defendida oficialmente pelo Comité em 2006 ⁽³⁰⁾ e confirmada posteriormente ⁽³¹⁾. Já em 1992, o **relatório Ruding** identificou a necessidade de dispor de regras comuns para definir a matéria coletável, **com taxas mínimas e máximas**.

3.3.1.2. No espírito do «sistema da serpente monetária», concebido para evitar as flutuações monetárias antes da introdução do euro, o Comité sugere que as autoridades responsáveis sejam incentivadas a cooperar no sentido de estabelecer um limite máximo e um limite mínimo para o imposto sobre as sociedades. Devem também ser eliminadas, de forma coordenada, as isenções que menos fomentam a criação de emprego e o aumento da produtividade.

3.3.2. O CESE congratula-se com a proposta de diretiva sobre as sociedades-mãe e as sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes, uma das 34 medidas incluídas no *Plano de ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais* ⁽³²⁾, apresentado pela Comissão no final de 2012. No entanto, preferia que esta fosse implementada através de um regulamento.

⁽²³⁾ Nota de investigação da Comissão Europeia n.º 02/2013: «O efeito das alterações dos sistemas fiscais e de prestações na distribuição do rendimento nos países da UE desde o início da crise económica».

⁽²⁴⁾ Projeto da OCDE sobre a erosão da base tributável e transferência de lucros (BEPS).

⁽²⁵⁾ O papel do FMI na fiscalidade internacional.

⁽²⁶⁾ https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf

⁽²⁷⁾ Centro de Política e Administração Fiscais — OCDE.

⁽²⁸⁾ Vendas fictícias no Estado-Membro de destino que geram perdas potencialmente ilimitadas para as finanças públicas.

⁽²⁹⁾ Ver a declaração do CESE sobre “Um Plano de Ação para a Europa”, adotado na reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014. Ver também o parecer do CESE sobre “Estratégias de consolidação inteligente da política orçamental — O desafio da identificação de motores de crescimento na Europa” (JO C 248 de 25.8.2011, p. 8).

⁽³⁰⁾ Parecer do CESE sobre «Uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades na UE» (JO C 88 de 11.4.2006, p. 48).

⁽³¹⁾ Parecer do CESE sobre «Matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 63).

⁽³²⁾ COM(2012) 722 final.

3.3.3. No que respeita ao comércio intra-UE de bens e serviços, tem havido mais progressos na harmonização do IVA e registou-se uma melhoria da harmonização das matérias coletáveis, mas persistem grandes disparidades nas taxas de tributação.

3.3.4. Por último, dado o seu carácter estratégico, o CESE recomenda que se dê prioridade aos incentivos fiscais à investigação e ao desenvolvimento ⁽³³⁾.

3.3.5. Há que zelar por que nenhuma das medidas planeadas prejudique a competitividade das empresas europeias.

3.4. *Tributação das pessoas singulares e dos agregados familiares*

3.4.1. As pessoas singulares estão sujeitas tanto à tributação direta como à indireta. Cabe recordar que os impostos indiretos são regressivos por natureza e, em especial, que a harmonização por cima da tributação indireta tem um carácter regressivo e pode afetar drasticamente os cidadãos com menores rendimentos, se não lhes forem atribuídos rendimentos de compensação.

3.4.2. A harmonização da tributação direta das pessoas singulares limita-se a casos específicos, e a carga fiscal já não regista uma convergência.

3.4.3. Pelo menos na área do euro, o número de disposições jurídicas relativas ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e ao custo das contribuições sociais deve ser revisto, a fim de evitar o *dumping* social, uniformizar a carga fiscal sobre o trabalho e, assim, facilitar a sua mobilidade ⁽³⁴⁾. A progressividade dessa fiscalidade deve ser alargada aos rendimentos do capital e à riqueza gerada, tornando, mais uma vez, os impostos sobre os imóveis, as sucessões e as doações num instrumento de controlo. Além disso, estes tipos de impostos reduzem menos a procura do que os impostos sobre o trabalho.

3.4.4. A necessidade de prestar maior atenção ao investimento em vez de ao consumo requer a harmonização e a criação de «serpentes de convergência», nomeadamente em matéria de tributação dos rendimentos da poupança ⁽³⁵⁾, de tributação dos dividendos recebidos por pessoas singulares e de pensões profissionais transfronteiras.

3.4.5. O CESE apoia os esforços envidados pela Comissão no sentido de tornar as estruturas fiscais mais favoráveis ao crescimento e analisar o papel que a fiscalidade pode desempenhar para satisfazer as necessidades de consolidação, no contexto do alargamento das bases tributárias como, por exemplo, a tributação da habitação. Por conseguinte, as recomendações da Comissão Europeia aos Estados-Membros no Semestre Europeu iam no sentido de utilizar mais os impostos periódicos sobre o património, para efeitos de consolidação ou como parte de uma mudança na fiscalidade, com menos impostos sobre o trabalho ⁽³⁶⁾.

3.4.6. Da mesma forma, o CESE propõe a adoção de medidas suplementares para harmonizar a tributação ambiental, tomando como base o relatório da Comissão «Um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030».

3.4.7. Os cidadãos ajudarão a combater o flagelo da fraude fiscal e laboral se receberem incentivos para tal. Há que reforçar instrumentos como os cheques-serviço ou as isenções e reduções fiscais para outros serviços de apoio às pessoas, uma vez que conciliam os objetivos de promoção do bem-estar social e de regularização da economia paralela.

3.4.8. Por forma a combater a economia informal, o CESE propõe que se criem incentivos fiscais para a utilização de formas de pagamento, como os cartões ou os telemóveis, que deixam rasto e favorecem a inclusão financeira e digital, mediante reduções ou isenções fiscais harmonizadas para os indivíduos e empresas que reduzam a utilização de numerário.

3.4.9. A colaboração dos cidadãos também pode ser melhorada através de incentivos económicos em caso de deteção de eventuais operações fraudulentas, uma prática habitual nos EUA.

⁽³³⁾ A fiscalidade ao serviço da investigação e do desenvolvimento.

⁽³⁴⁾ Declaração do Eurogrupo de 8 de julho de 2014: *Structural reform agenda — Thematic discussions on growth and jobs — Reduction of the tax wedge* [Agenda de reformas estruturais: Debates temáticos sobre crescimento e emprego — Redução da carga fiscal].

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31050_pt.htm

⁽³⁶⁾ Comissão Europeia (2014), «Tax reforms in EU Member States» [Reformas Fiscais nos Estados-Membros da UE], p. 112.

3.5. *Fiscalidade territorial (regiões, Estados e UE)*

3.5.1. A grande diversidade de regimes fiscais facilita a fraude, a corrupção e a economia paralela. O CESE insta os Estados-Membros da área do euro a dotarem-se de mais competências nos quatro domínios principais da fiscalidade: tributação direta de pessoas singulares e coletivas (incluindo a tributação do capital dos rendimentos e dos imóveis, bem como outros impostos relacionados com a riqueza) e tributação indireta sob a forma de IVA e outros impostos especiais.

3.5.2. Os progressos em matéria de governação orçamental implicam inevitavelmente uma transferência gradual de soberania pelos Estados-Membros. Assim, a cobrança de impostos poderia continuar a ser efetuada predominantemente pelos Estados, ao passo que o controlo, a inspeção e a distribuição das receitas seriam repartidos entre a União e os Estados-Membros. Para tal, o CESE propõe a criação de uma autoridade fiscal na UE, começando com a área do euro.

3.5.3. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, há que respeitar os impostos locais, mas o CESE recomenda que se efetue um trabalho de simplificação, reduzindo, agrupando e harmonizando muitos deles.

3.6. *Dimensão externa e relação com as políticas públicas*

3.6.1. Uma política orçamental supranacional⁽³⁷⁾ seria um instrumento eficaz para realizar os objetivos dos Tratados, em especial as políticas de coesão e de desenvolvimento sustentável.

3.6.2. O CESE defende um orçamento complementar de caráter federal, pelo menos para a área do euro, que permita cobrar impostos e assumir gradualmente as políticas que serão aplicadas de forma mais eficaz em comum: seguro de desemprego associado a políticas ativas do mercado de trabalho⁽³⁸⁾, investigação e desenvolvimento, defesa, mecanismo comum destinado a compensar os encargos com os juros da dívida⁽³⁹⁾, etc.

3.6.3. Por último, o CESE apoia com firmeza as iniciativas da OCDE e do G20 em matéria de cooperação internacional no domínio fiscal e de luta contra a fraude fiscal e preconiza que o intercâmbio automático de informações no domínio fiscal se converta em norma internacional.

Bruxelas, 10 de dezembro de 2014.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Stefan Collignon, «Taking European integration seriously» [Tomar a sério a integração europeia].

⁽³⁸⁾ Ver pareceres do CESE sobre os temas «Realizar a União Económica e Monetária — Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia» e «Por uma dimensão social da União Económica e Monetária» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 1).

⁽³⁹⁾ Parecer do CESE sobre «Crescimento e dívida soberana na UE» (JO C 143 de 22.5.2012, p. 10).

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada durante o debate, mas recolheu pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

Ponto 1.4**Alterar:**

«Para colmatar as lacunas e deficiências da política fiscal, há que adotar medidas mais ambiciosas na área do euro tanto para reduzir e harmonizar os diversos regimes fiscais, alargar as bases tributáveis e harmonizar de forma mais estreita as receitas, como para reforçar os instrumentos de cooperação e intercâmbio de informações que visam combater a fraude e a evasão fiscais. Neste contexto, importa ter em conta que a carga fiscal total na área do euro não deve ultrapassar a carga fiscal nos países vizinhos.»

Justificação

Uma vez que no parecer também se apresentam propostas para a introdução de novos impostos, é importante que a carga fiscal total na área do euro não ultrapasse a carga fiscal nos países vizinhos. Caso contrário, esta (carga fiscal elevada) pode produzir efeitos negativos na área do euro, levando mais empresas a mudarem a sua localização e trabalhadores a emigrarem.

Resultado da votação

Votos a favor: 80

Votos contra: 129

Abstenções: 17