



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 25.10.2005
COM(2005) 532 final

EXECUÇÃO DO PROGRAMA COMUNITÁRIO DE LISBOA
COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU

A contribuição das políticas fiscais e aduaneiras para a Estratégia de Lisboa

ÍNDICE

1.	Um novo começo para a Estratégia de Lisboa	3
1.1.	Fiscalidade, eficiência e competitividade	4
1.2.	A política aduaneira, um dos pilares do mercado interno	4
2.	Tornar a Europa um espaço mais atractivo para investir e trabalhar	5
2.1.	Alargar e aprofundar o mercado interno	5
2.1.1.	Uma matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades na UE	5
2.1.2.	Simplificação do contexto fiscal e criação de condições equitativas.....	6
2.1.3.	Medidas específicas destinadas a eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras enfrentados pelas empresas da UE	8
2.1.4.	Uma nova estratégia em matéria de tributação dos veículos automóveis.....	10
2.1.5.	Reduzir as distorções resultantes da fraude e da evasão fiscais.....	10
2.2.	Assegurar a abertura e a competitividade dos mercados dentro e fora da Europa.....	11
2.2.1.	Uma estratégia de luta contra a contrafacção.....	11
2.2.2.	Melhorar a legislação aduaneira e o cumprimento da legislação aduaneira e promover a informatização aduaneira (eCustoms)	12
2.3.	Melhorar as regulamentações europeia e nacionais	13
2.3.1.	Modernização das regras em matéria de IVA	13
3.	Conhecimento e inovação para o crescimento	14
3.1.	Aumentar e melhorar os investimentos em investigação e desenvolvimento (I&D). 14	
3.1.1.	Uma comunicação com orientações em matéria de incentivos fiscais à I&D	14
3.2.	Promover a utilização sustentável dos recursos	15
3.2.1.	Fiscalidade no domínio da energia, dos transportes e do ambiente	16

EXECUÇÃO DO PROGRAMA COMUNITÁRIO DE LISBOA
COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU

A contribuição das políticas fiscais e aduaneiras para a Estratégia de Lisboa

1. UM NOVO COMEÇO PARA A ESTRATÉGIA DE LISBOA

A Comissão propôs recentemente um novo começo para a Estratégia de Lisboa focalizado no crescimento e no emprego¹. Para poder enfrentar este desafio, será necessário tornar a Europa um espaço mais atractivo para investir e trabalhar, promover o conhecimento e a inovação, e conceber políticas que permitam às empresas europeias criarem mais empregos e de melhor qualidade.

As políticas fiscais e aduaneiras têm um papel importante a desempenhar na realização destes objectivos, uma vez que podem contribuir para reforçar a eficácia das nossas economias, nomeadamente através de uma utilização eficiente dos recursos naturais, assim como de um reforço da competitividade das nossas empresas. Podem também favorecer uma maior concorrência ao nível dos mercados, dinamizar as trocas comerciais e apoiar o conhecimento e a inovação.

A presente comunicação descreve as **principais medidas comunitárias em matéria de política fiscal e aduaneira** que contribuiriam para acelerar o processo de ajustamento estrutural necessário para que as nossas economias atinjam os objectivos supracitados. A comunicação segue assim as linhas de acção estabelecidas na comunicação ao Conselho Europeu da Primavera intitulada "Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - Um novo começo para a Estratégia de Lisboa"².

A presente comunicação tem por objectivo descrever de um modo abrangente as medidas em curso e previstas nos domínios aduaneiro e fiscal, representativas de um conjunto coerente de iniciativas em favor de um dos principais compromissos políticos da UE.

No ponto 2 são descritas as principais acções destinadas a aprofundar o mercado interno, garantir mercados abertos e competitivos e a melhorar as legislações europeia e nacionais. O ponto 3 apresenta iniciativas importantes destinadas a aumentar e melhorar os investimentos em matéria de investigação e desenvolvimento e a facilitar a inovação e a utilização sustentável dos recursos (ver o quadro das medidas em anexo). Atendendo às suas características específicas, estas iniciativas concretizar-se-ão sob diversas formas e, se necessário, serão acompanhadas de uma avaliação do seu impacto.

Estas iniciativas deveriam permitir relançar o crescimento e, por conseguinte, criar mais e melhores empregos. No que diz respeito, mais especificamente, às políticas do emprego, é conveniente referir que determinadas medidas fiscais tomadas ao nível dos Estados-Membros

¹ COM(2005) 330 e COM(2005) 24.

² ibid.

podem contribuir para aumentar o emprego e promover economias socialmente inclusivas. Uma tributação relativamente elevada do trabalho terá aparentemente desincentivado a criação de novos empregos, particularmente de empregos pouco qualificados. No entanto, o alargamento da base tributável através de um aumento do número de trabalhadores continua a ser o meio mais eficaz de que os governos dispõem para aumentar as suas receitas sem aumentar os impostos. Uma substituição da tributação do trabalho por um agravamento dos impostos sobre o consumo e/ou a poluição poderia igualmente revelar-se útil no âmbito de uma estratégia mais vasta destinada a aumentar os níveis de emprego.

1.1. Fiscalidade, eficiência e competitividade

Embora um certo grau de concorrência fiscal seja benéfico e possa produzir efeitos económicos positivos, o principal objectivo de qualquer sistema fiscal é garantir um determinado volume de receitas para financiar os serviços públicos e as transferências sociais. A cobrança dessas receitas deve ser efectuada com a máxima eficiência. Os sistemas fiscais podem acarretar custos sob a forma de diminuição da eficiência económica, devido a distorções fiscais, ou decorrentes de encargos administrativos, nomeadamente ligados ao cumprimento das regras, tanto para os contribuintes como para as administrações fiscais.

A existência de diferentes sistemas fiscais nacionais na UE gera custos suplementares importantes ligados aos procedimentos administrativos necessários ao cumprimento das obrigações fiscais. Esta situação traduz-se numa impossibilidade de repartir mais eficazmente os recursos e na ausência de "condições equitativas"³. Efectivamente, em consequência da dupla tributação, dos custos fiscais ligados às reestruturações de empresas e das diferenças de ordem mais geral que existem entre os regimes fiscais dos Estados-Membros as empresas podem preferir exercer as suas actividades no seu país e não num outro Estado-Membro. Estes vários elementos constituem obstáculos de peso que limitam as possibilidades de tirar pleno partido das vantagens proporcionadas por **um mercado interno concorrencial**. A eliminação destes obstáculos proporcionaria novas oportunidades para os operadores que entram nos mercados, devendo a concorrência que daí resultaria estimular o investimento e a inovação. A diminuição dos custos associada à eliminação destes obstáculos fiscais contribuiria, além disso, para aumentar a competitividade do sector produtivo da UE.

A política fiscal poderia também desempenhar um papel pró-activo, estimulando o **conhecimento e a inovação enquanto factores de crescimento**. As actividades de investigação e de desenvolvimento, bem como o contexto empresarial geral, poderiam beneficiar de medidas fiscais específicas. A tributação poderia igualmente ser utilizada para promover uma mudança de atitude no domínio ambiental contribuindo para modos de produção e de consumo mais sustentáveis.

1.2. A política aduaneira, um dos pilares do mercado interno

A **política aduaneira** tem um papel importante a desempenhar na **promoção do comércio**. O aumento do volume das trocas comerciais registado nos últimos anos, a complexidade da moderna cadeia de abastecimento, as preocupações em matéria de protecção e segurança, o número de partes em causa e a velocidade a que as mercadorias são trocadas, têm por efeito aumentar substancialmente as exigências em matéria de informação relacionada com o comércio.

³ Ver o estudo intitulado "Inquérito sobre a fiscalidade na Europa ", SEC(2004) 1128/2.

A simplificação da legislação aduaneira, conjugada com a racionalização dos procedimentos e dos regimes aduaneiros e a implantação de um sistema aduaneiro electrónico coerente e interoperável permitirá aos operadores economizar tempo e dinheiro no cumprimento das formalidades aduaneiras junto dos serviços aduaneiros. A informatização dos sistemas e a sua interoperabilidade assegurará ao mesmo tempo a rastreabilidade das mercadorias e será sinónima de transparência para as administrações aduaneiras e a comunidade empresarial.

2. TORNAR A EUROPA UM ESPAÇO MAIS ATRACTIVO PARA INVESTIR E TRABALHAR

2.1. Alargar e aprofundar o mercado interno

A Estratégia de Lisboa coloca a tónica no facto de a realização do mercado interno exigir ainda a realização de reformas fundamentais, que deverão merecer uma atenção especial. A maior parte das acções empreendidas pela UE no domínio da política fiscal respeita a questões ligadas ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno. Neste contexto, importa sublinhar a contribuição importante que os programas comunitários Alfândega 2013 e Fiscalis 2013⁴ continuarão a proporcionar para o bom funcionamento do mercado interno, em especial através do financiamento da interconexão electrónica dos sistemas informáticos dos Estados-Membros no domínio aduaneiro e fiscal.

Actualmente, **vários aspectos do funcionamento dos sistemas fiscais nacionais têm uma incidência negativa na integração dos mercados** ou impedem que se tire pleno partido das vantagens proporcionadas pelo mercado único. Além disso, dado que o actual contexto comercial é mais propício às actividades transfronteiras do que era há vinte anos, os obstáculos fiscais surgem hoje de forma mais evidente como obstáculos remanescentes no mercado interno.

A eliminação destes obstáculos permitiria que as empresas efectuassem escolhas económicas mais acertadas, fundadas na produtividade dos factores e menos distorcidas pela influência de determinados custos suplementares. Daí resultaria um aumento da produção económica dos Estados-Membros e, consoante a conjuntura nos mercados dos produtos em causa e o comportamento real das empresas, uma diminuição das pressões sobre os custos e os preços, o que se traduziria em ganhos de prosperidade e bem-estar.

2.1.1. Uma matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades na UE

A actual coexistência na UE de 25 **regimes de fiscalidade das empresas distintos**, e por vezes mesmo incompatíveis entre si, impõe efectivamente custos suplementares em matéria de observância da conformidade e oferece poucas oportunidades de compensação transfronteiras das perdas, apesar de esta compensação ser frequentemente possível em situações puramente nacionais. Tal situação não deveria ocorrer num verdadeiro mercado único. Embora no âmbito das suas actividades comerciais (investigação, produção, gestão das existências, vendas, etc.), as empresas tenham cada vez mais tendência para considerar a UE como um mercado único, por razões exclusivamente fiscais, são forçadas a segmentá-lo em mercados nacionais.

As regras em matéria de fiscalidade das empresas tratam as actividades transfronteiras na UE de um modo distinto e frequentemente menos favorável do que as actividades análogas

⁴ COM(2005) 111.

puramente nacionais. Esta situação incentiva as sociedades a investirem a nível nacional e dissuade-as de adquirirem participações em empresas estrangeiras e de estabelecerem filiais noutros países. Paralelamente, as incoerências entre os diferentes sistemas fiscais nacionais favorecem a evasão fiscal.

A política da Comissão destinada a estabelecer uma **matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades** ("MCCIS") data de 2001⁵ e foi confirmada em 2003⁶. A MCCIS permitiria às empresas que operam no mercado interno seguirem as mesmas regras para calcular a matéria colectável do imposto sobre as sociedades nos diferentes Estados-Membros da UE. Contudo, a Comissão não tenciona propor uma taxa harmonizada do imposto sobre as sociedades. No entanto, uma matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades permitiria uma compensação transfronteiras das perdas e resolver os actuais problemas fiscais ligados às actividades transfronteiras e à reestruturação de grupos de empresas. Para o efeito, conviria chegar a acordo quanto a um mecanismo de repartição da matéria colectável consolidada entre os Estados-Membros, de modo a que cada Estado pudesse aplicar a sua própria taxa do imposto à sua parte da matéria colectável consolidada. Este método deveria conduzir a um regime de tributação das empresas mais simples e mais transparente na UE.

Embora este objectivo seja ambicioso, a Comissão tenciona levar a cabo os trabalhos preparatórios necessários ao estabelecimento de uma matéria colectável consolidada comum durante os próximos três anos, a fim de apresentar uma proposta legislativa comunitária até 2008.

2.1.2. Simplificação do contexto fiscal e criação de condições equitativas

A Estratégia acima apresentada destina-se a lutar contra um grande número de obstáculos enfrentados pelas empresas multinacionais em matéria de tributação das sociedades. No entanto, as actividades económicas transfronteiras na UE estão igualmente sujeitas a uma série das outras medidas fiscais, nomeadamente no âmbito do regime do IVA, que impõem obrigações gravosas às empresas e constituem obstáculos às trocas comerciais e aos investimentos. As actividades transfronteiras provocam aumentos estatisticamente significativos dos custos de conformidade para todas as empresas⁷. As pequenas e médias empresas são particularmente vulneráveis a este tipo de obstáculos, já que os custos de observância da conformidade são proporcionalmente mais elevados para as PME do que para as grandes empresas. A eliminação destes obstáculos poderia favorecer um aumento significativo da participação das PME no mercado interno, actualmente bastante inferior à das grandes empresas, da qual resulta uma ineficiência económica potencialmente negativa para o crescimento da economia e para a criação de emprego.

a) Obrigações relativas ao IVA

Segundo o estudo sobre a fiscalidade na Europa⁸, as obrigações relativas ao IVA explicam o motivo pelo qual, durante o período analisado, 14% das PME e 10% das grandes empresas não exerceram qualquer actividade económica tributável nos Estados-Membros onde não dispunham de um estabelecimento estável. Perante esta situação, em Outubro de 2004 a

⁵ COM(2001) 582 e SEC(2001) 1681.

⁶ COM(2003) 726.

⁷ Ver o estudo intitulado "Inquérito sobre a fiscalidade na Europa", SEC(2004) 1128/2.

⁸ SEC(2004) 1128/2.

Comissão apresentou uma importante proposta destinada a **simplificar as obrigações actuais em matéria de IVA ligadas às actividades transfronteiras**, de modo a facilitar a vida diária dos operadores que entregam bens e prestam serviços noutros Estados-Membros da UE. A proposta prevê, nomeadamente, um "**sistema de balcão único**" que permitiria aos operadores utilizarem um único número de IVA para o conjunto das suas operações realizadas na UE e entregarem uma única e global declaração de IVA num portal electrónico através do qual essa declaração única seria transferida automaticamente para os diferentes Estados-Membros em que o operador exerce actividades sujeitas a imposto. A proposta contém cinco outras medidas de simplificação que deveriam permitir às empresas, e sobretudo às PME, desenvolverem mais facilmente as suas actividades noutros Estados-Membros. Estas medidas estão actualmente a ser examinadas pelo Conselho.

b) Aplicação, a título experimental, da tributação pelo Estado de origem

No contexto da estratégia proposta pela Comissão no âmbito da fiscalidade das empresas, o conceito de tributação pelo Estado de origem foi identificado como uma solução possível para os problemas fiscais que as PME enfrentam, principalmente nas suas operações transfronteiras. No essencial, a tributação segundo o regime do Estado de origem consiste em aplicar o **princípio do reconhecimento mútuo** específico do mercado interno **ao tratamento fiscal das PME**. As empresas em causa aplicariam as regras relativas à tributação das sociedades do seu Estado de residência às suas filiais e estabelecimentos estáveis situados nos outros Estados-Membros participantes. Isso não implica qualquer harmonização das taxas, que continuariam a ser fixadas e aplicadas por cada Estado-Membro.

A Comissão considera que esta ideia, cujos pormenores técnicos foram consideravelmente desenvolvidos, poderia utilmente ser testada sob a forma de um projecto-piloto aplicável às PME por um período limitado a cinco anos. A Comissão tenciona apresentar uma comunicação sobre esta questão antes do final de 2005.

c) Regras em matéria de IVA aplicáveis à prestação internacional de serviços

A legislação fiscal respeita a realidades económicas e só pode ser eficaz se for constantemente adaptada em função da evolução dessas realidades e dos novos desafios que as mesmas implicam. O facto de um número sempre maior de serviços poder ser prestado a nível internacional constitui, a este respeito, um desafio particular. Embora a UE tenha conseguido reagir de maneira satisfatória às implicações que o comércio electrónico e a liberalização dos serviços de telecomunicação tiveram sobre o IVA, as regras do IVA relativas ao lugar de prestação de outros serviços susceptíveis de serem prestados à distância devem ser alteradas de forma análoga, por forma a garantir a igualdade de tratamento entre os operadores dentro e fora da UE, assim como a atribuição das receitas do IVA ao país de consumo.

A Comissão apresentou uma proposta relativa ao **lugar das prestações de serviços efectuadas entre sujeitos passivos (B2B)** em 2003⁹. Esta proposta foi recentemente alterada para incluir a **revisão das regras relativas ao lugar das prestações de serviços efectuadas pelas empresas aos consumidores (B2C)**¹⁰. Uma vez adoptada, a proposta alterada deveria aligeirar os procedimentos ligados ao IVA para as empresas que prestam serviços transfronteiras a outras empresas, suprimindo a obrigação adicional de registo para efeitos do

⁹ COM(2003) 822.

¹⁰ COM(2005) 334.

IVA, bem como a necessidade de recorrer a procedimentos dispendiosos para obter o reembolso do imposto. Além disso, deverá também permitir superar as distorções da concorrência imputáveis à aplicação de taxas diferentes do IVA por parte dos Estados-Membros (é improvável uma maior harmonização das taxas) e criar condições equitativas igualmente para os operadores de países terceiros.

d) Regras em matéria de IVA aplicáveis aos serviços financeiros

As **regras em matéria de IVA aplicáveis aos serviços financeiros** datam de 1977 e prevêm uma isenção geral para este sector. Tal significa que o IVA pago pelas instituições financeiras sobre os seus factores de produção não é, em geral, dedutível, pelo que constitui um custo final para estas entidades. Daí resulta um efeito em cascada que se traduz num aumento do custo dos serviços financeiros para o consumidor. Esta situação pode tornar-se ainda mais complicada nos casos em que as instituições financeiras externalizem uma parte das suas actividades e as correspondentes prestações de serviços ficarem sujeitas a um IVA adicional. Está amplamente provado que este regime de isenção é fundamentalmente ineficaz e gera custos suplementares.

É **necessário rever estas regras**, na medida em que constituem uma fonte de tensão crescente. Além disso, são regras que se prestam a diferentes interpretações a nível nacional. Estas regras do IVA estão obsoletas e cada vez mais em contradição com os objectivos de outras iniciativas da Comissão, designadamente o Plano de Acção para os Serviços Financeiros. As consequências indesejáveis das regras do IVA neste sector constituem muitas vezes um obstáculo a uma maior eficiência que normalmente seria de esperar da criação de um mercado único pan-europeu para os serviços financeiros.

Após uma ampla consulta de todas as partes interessadas, a Comissão tenciona apresentar uma proposta legislativa para adaptar as regras do IVA aplicáveis aos serviços financeiros à evolução do mercado financeiro único.

e) Autoridades públicas em concorrência com o sector privado

As regras que regem as isenções aplicáveis aos serviços de interesse público e a **exclusão dos organismos públicos do âmbito de aplicação do IVA** devem igualmente ser modernizadas. As actuais disposições estão obsoletas e deixaram de corresponder à realidade económica do século XXI, em que se assistiu a um processo de liberalização dos antigos monopólios e à privatização parcial ou total de vastos sectores dos serviços públicos. Esta situação provoca distorções da concorrência e ineficiências económicas e incentiva a existência de mecanismos de evasão fiscal. A Comissão tenciona alterar as actuais regras do IVA e apresentar, antes do fim do ano de 2006, uma proposta com o objectivo de restabelecer condições de concorrência equitativas em determinados sectores de actividade em que estão envolvidos organismos públicos e privados.

2.1.3. Medidas específicas destinadas a eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras enfrentados pelas empresas da UE

No âmbito da **fiscalidade das empresas** e enquanto se aguarda a MCCIS, a Comissão identificou várias soluções específicas tendo em vista a eliminação dos obstáculos a uma única imposição.

a) Compensação transfronteiras das perdas

A ausência de **compensação transfronteiras das perdas** tende a influenciar as decisões empresariais, incitando as empresas a investirem no seu país ou a realizarem investimentos transfronteiras nos Estados-Membros de maior dimensão, devido à maior probabilidade de já disporem de uma matéria colectável de que podem deduzir as suas perdas.

Embora as perdas transfronteiras dentro de uma empresa, ou seja as perdas de um estabelecimento estável no estrangeiro, possam ser tidas em conta a nível da sede na maior parte dos Estados-Membros, apenas um número reduzido de Estados autoriza a compensação transfronteiras das perdas registadas num grupo de empresas, ou seja, a compensação das perdas de uma empresa estrangeira pertencente ao mesmo grupo. É evidente que tal diferença de tratamento gera distorções.

Após ter retirado a proposta de directiva apresentada em 1990 sobre o assunto, a Comissão deu início a um debate técnico com os Estados-Membros com vista a apresentar rapidamente uma comunicação logo que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se pronuncie no âmbito do Processo C-446/03 ("Marks & Spencer"), que deverá revelar-se particularmente pertinente a este respeito.

b) Preços de transferência

A gestão dos **preços de transferência** implica elevados custos adicionais em matéria de adaptação às normas por parte das empresas da UE¹¹. Em 2002, a Comissão criou o fórum conjunto da União Europeia sobre os preços de transferência a fim de encontrar soluções pragmáticas de carácter não legislativo para os problemas resultantes dos preços de transferência na UE. Este fórum é composto por peritos em fiscalidade provenientes das administrações fiscais dos Estados-Membros e do sector empresarial. Na sequência do primeiro relatório apresentado pelo fórum, a Comissão adoptou uma comunicação que compreende, nomeadamente, uma proposta de código de conduta para a aplicação efectiva da Convenção de Arbitragem em 2004¹², que foi adoptado pelo Conselho em Dezembro passado.

Na sequência do segundo relatório do fórum, apresentado em Maio de 2005, a Comissão tenciona propor este ano um código de conduta sobre uma abordagem comum relativamente à documentação em matéria de preços de transferência dirigido às empresas associadas na UE. Além disso, os serviços da Comissão e os membros do fórum estão actualmente a examinar procedimentos alternativos que permitam evitar ou resolver os diferendos fiscais.

c) Imposto sobre as entradas de capital

Determinados impostos indirectos, tais como o **imposto sobre as entradas de capital** (que incide sobre as entradas de capital nas sociedades de capitais) são claramente desfavoráveis às empresas na UE e deveriam ser suprimidos no contexto do processo destinado a tornar a Europa um espaço mais atractivo para investir. A cobrança do imposto sobre as entradas de capital é particularmente prejudicial no âmbito das operações de reestruturação ou de desenvolvimento das empresas da UE. É também desvantajosa para as novas empresas ou para as empresas que procedem a aumentos de capital. Nos últimos anos, verificou-se uma tendência no sentido da eliminação do imposto sobre as entradas de capital. Actualmente, o

¹¹ "Inquérito sobre a fiscalidade na Europa", SEC(2004) 1128/2.

¹² COM(2004) 297.

imposto só é aplicado em 10 dos 25 Estados-Membros da UE. A partir do próximo ano, sê-lo-á apenas em 8 deles.

Por conseguinte, os serviços da Comissão estão actualmente a preparar uma proposta de reformulação da directiva relativa às entradas de capital¹³, que deverá ser apresentada antes do fim de 2006. O objecto dessa reformulação será simplificar e modernizar a legislação, prevendo-se uma eliminação gradual do imposto sobre as entradas de capital com o objectivo de apoiar o desenvolvimento das empresas na UE.

2.1.4. Uma nova estratégia em matéria de tributação dos veículos automóveis

O **mercado automóvel** europeu constitui um bom exemplo de um sector **que ainda não beneficiou plenamente do mercado interno** por motivos que se prendem nomeadamente com a fiscalidade. Na sequência de uma comunicação apresentada em 2002¹⁴ e de um vasto processo de consulta, a Comissão adoptou, em 5 de Julho de 2005, uma nova proposta em matéria de tributação dos veículos automóveis ligeiros de passageiros¹⁵. Esta proposta recomenda a **supressão progressiva dos impostos de registo nos Estados-Membros e a sua substituição por um imposto anual de circulação ou por outros impostos existentes ou inovadores**. A supressão progressiva dos impostos de registo permitiria limitar as formalidades administrativas e diminuir os elevados custos de transacção suportados pelos consumidores. Traduzir-se-ia também numa maior transparência e segurança jurídica para o conjunto dos operadores e reduziria em cerca de um quinto as actuais diferenças de preços dos veículos automóveis.

A proposta destina-se também a reduzir a fragmentação existente no mercado do automóvel na UE, que afecta o comércio automóvel transfronteiras. Actualmente, por razões fiscais, a indústria automóvel é frequentemente obrigada a produzir modelos cujas especificações variam em função dos Estados-Membros a que se destinam. A medida proposta incentivaria a indústria a realizar maiores economias de escala produzindo veículos automóveis com especificações técnicas idênticas para todo o mercado interno.

2.1.5. Reduzir as distorções resultantes da fraude e da evasão fiscais

A **fraude fiscal** cria uma distorção significativa no funcionamento do mercado interno, impede a concorrência leal e provoca também uma erosão de receitas que deveriam ser utilizadas para financiar os serviços públicos a nível nacional. Os governos são forçados a colmatar a diminuição de receitas resultante da fraude fiscal através de uma maior pressão fiscal sobre as empresas que cumprem as suas obrigações fiscais.

O funcionamento dos sistemas fiscais é e deve continuar a ser uma competência dos Estados-Membros. Contudo, a Comissão considera que a existência de estratégias comuns e melhor coordenadas poderia incentivar os Estados-Membros a lutar contra a fraude fiscal e ajudá-los nessa tarefa. É por esse motivo que a Comissão está actualmente a avaliar a necessidade de uma nova política em matéria de luta contra a fraude fiscal a nível europeu. São muitos os instrumentos que poderiam ser considerados, designadamente a melhoria da cooperação entre as várias administrações internas, a redução dos obstáculos ao intercâmbio

¹³ Directiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969, tal como alterada.

¹⁴ COM(2002) 431.

¹⁵ COM(2005) 261.

eficaz de informações, graças, por exemplo, a um melhor acesso aos dados bancários, a promoção de negociações com países terceiros tendo em vista a adopção de disposições relativas ao intercâmbio de informações, uma maior utilização de instrumentos de cooperação administrativa intracomunitária e uma melhor legislação fiscal de base.

A Comissão propõe-se assegurar a coordenação necessária neste domínio, nomeadamente para desenvolver os instrumentos de cooperação administrativa colocados à disposição dos Estados-Membros. A Comissão tenciona apresentar uma comunicação nesta matéria em 2006.

2.2. Assegurar a abertura e a competitividade dos mercados dentro e fora da Europa

As empresas europeias são confrontadas com um número crescente de desafios internacionais. A adopção de medidas destinadas a garantir-lhes condições de igualdade dentro e fora da UE contribuiria para favorecer os investimentos no mercado interno da UE. É, por conseguinte, essencial a adopção de medidas destinadas a reforçar a competitividade internacional das empresas da UE para atingir os objectivos da Agenda de Lisboa.

2.2.1. Uma estratégia de luta contra a contrafacção

Os direitos de propriedade industrial e intelectual das empresas da UE são violados em larga escala pelos produtos **objecto de pirataria e contrafacção**. Segundo estudos efectuados pela Câmara de Comércio Internacional em 1997 e pela OCDE em 1998:

- as contrafacções representavam de 5% a 7% do comércio mundial
- as contrafacções eram responsáveis pela perda de 200 000 empregos na Europa.

Desde então, este tráfico cresceu significativamente. Em 2003, em Davos (Suíça), os dirigentes das grandes empresas mundiais e os representantes dos governos apelaram a "um grande esforço a nível mundial para combater a contrafacção, actualmente estimada em mais de 450 mil milhões de dólares USD por ano". A melhoria dos controlos nas fronteiras foi considerada de importância crucial.

As apreensões aduaneiras efectuadas na UE (mais de 100 milhões de artigos por ano, num valor superior a mil milhões de euros) aumentaram mais de 1000% durante os últimos cinco anos. Todos os sectores económicos da UE sofrem uma concorrência crescente deste comércio ilegal e desleal, que também diminui as receitas fiscais e ameaça a segurança dos cidadãos.

São necessárias **medidas eficazes de protecção dos direitos de propriedade intelectual** para incentivar os investimentos em investigação e desenvolvimento e assegurar condições de concorrência equitativas dentro e fora da UE.

A adopção de uma estratégia coerente, baseada em medidas concretas susceptíveis de colocar à disposição das empresas meios efectivos e de baixo custo para lutar contra esta ameaça, exige uma acção enérgica a nível da Comunidade. A cooperação internacional deve igualmente ser promovida, a fim de travar a produção e a exportação das mercadorias contrafeitas nos países de origem. Sem uma rede de segurança adequada, as empresas deverão enfrentar um combate cada vez mais desleal contra as novas regiões de produção de mercadorias contrafeitas a uma escala sem precedentes.

Após ter apresentado, em Julho, um vasto pacote de medidas penais destinadas a assegurar a aplicação efectiva dos direitos de propriedade intelectual¹⁶, a Comissão adoptou, em Outubro de 2005¹⁷, uma comunicação que expõe as medidas concretas a tomar para reforçar a protecção que as autoridades aduaneiras podem oferecer contra a pirataria e a contrafacção, nomeadamente no âmbito de uma parceria reforçada com os operadores económicos e de uma maior cooperação internacional com os parceiros comerciais da UE.

2.2.2. *Melhorar a legislação aduaneira e o cumprimento da legislação aduaneira e promover a informatização aduaneira (eCustoms)*

No actual ambiente comercial internacional, a existência de formalidades simples, previsíveis e pouco onerosas para a circulação transfronteiras de mercadorias tornou-se um elemento indispensável de promoção do crescimento económico através da participação nacional ou regional no comércio internacional. Além disso, as autoridades aduaneiras estão muito bem colocadas para assegurarem o cumprimento das normas ambientais, sanitárias e técnicas por parte das importações e a execução eficaz das medidas tomadas no âmbito da política comercial. Esta vertente da actividade aduaneira é fundamental para garantir que:

* sejam criadas, mantidas ou restabelecidas condições de concorrência equitativas com os parceiros comerciais;

* os bens de consumo comercialmente sensíveis produzidos na CE possam tirar pleno partido das vantagens associadas às suas normas e locais de produção;

* as medidas de defesa, eventualmente indispensáveis para apoiar os necessários ajustamentos na CE, sejam eficazes.

Em 2003, a Comissão adoptou uma comunicação sobre um quadro simples e sem papel para as alfândegas e os operadores económicos e sobre o papel das alfândegas na gestão integrada das fronteiras externas¹⁸. Esta última estabelece um plano de acção para uma revisão aprofundada dos procedimentos aduaneiros, nomeadamente sobre a sua simplificação e racionalização, a fim de explorar plenamente as possibilidades oferecidas pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC). A apresentação à alfândega constitui uma etapa obrigatória na circulação das mercadorias que atravessam as fronteiras externas da Comunidade. Os procedimentos a aplicar influenciam significativamente o papel desempenhado pela indústria nacional no comércio internacional e a sua contribuição para a economia nacional. A existência de procedimentos de desalfandegamento das mercadorias eficazes e eficientes reforça a participação dos operadores internos no mercado mundial, contribui para a sua competitividade e favorece a participação das pequenas e médias empresas no comércio internacional, garantindo simultaneamente que seja tida em conta uma série de desafios em matéria de segurança. Além disso, ao racionalizar e adaptar a legislação, as regras e os procedimentos aduaneiros, nomeadamente as normas comuns relativas aos sistemas de TI, um **código aduaneiro modernizado**, combinado com medidas operacionais nos Estados-Membros, contribuirá para a realização de um ambiente simples e sem papel para as alfândegas e o comércio.

¹⁶ COM(2005) 276.

¹⁷ COM(2005) 479.

¹⁸ COM(2003) 452.

Este código aduaneiro modernizado, que será objecto de uma proposta da Comissão no final do ano, constituirá o pilar legislativo da alfândega electrónica. O código estabelecerá a base jurídica do intercâmbio electrónico de dados, não só entre os operadores e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, mas também com as outras administrações ou serviços envolvidos no movimento internacional de mercadorias, tal como previsto na Comunicação da Comissão sobre o papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa¹⁹. De acordo com esta iniciativa, os operadores deverão fornecer informações apenas uma única vez às autoridades aduaneiras (interface única) e as mercadorias serão controladas por estas diferentes autoridades no mesmo momento e no mesmo lugar (balcão único).

Para permitir uma gestão eficaz e eficiente dos riscos, as administrações aduaneiras de todos os Estados-Membros devem poder trocar informações electrónicas, o que implica, em especial, o intercâmbio de declarações prévias à chegada e à partida das mercadorias, de informações relativas aos riscos e de informações relativas aos operadores económicos. Por conseguinte, os sistemas e práticas aduaneiros deverão ser convergentes, e os sistemas aduaneiros automatizados dos Estados-Membros e da Comissão deverão ser sincronizados. Além disso, os operadores deverão comunicar e operar em linha com as alfândegas. Isto deveria ser realizado com base no princípio do "acesso para todos" (acesso através de plataformas múltiplas), conforme definido na comunicação acima referida da Comissão relativa ao papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa.

2.3. Melhorar as regulamentações europeia e nacionais

2.3.1. Modernização das regras em matéria de IVA

A melhoria da regulamentação constitui um elemento importante da nova Estratégia de Lisboa. No domínio do IVA, a Comissão apresentou **várias propostas** destinadas a melhorar o enquadramento regulamentar de modo a suprimir os obstáculos ao bom funcionamento do mercado e a introduzir uma maior concorrência.

A legislação de base em matéria de IVA, prevista na Sexta Directiva IVA, foi objecto de numerosas alterações, tendo-se tornado complexa e de difícil compreensão. Por conseguinte, a Comissão propôs uma reformulação da **Sexta Directiva IVA**²⁰, a fim de introduzir normas claras a nível da UE para os operadores que desejam desenvolver uma actividade comercial na UE. As discussões relativas a esta proposta avançaram consideravelmente no Conselho e serão prosseguidas tendo em vista a sua adopção antes do fim de 2005.

Além disso, tornou-se cada vez mais evidente que é necessário assegurar uma aplicação mais uniforme do regime do IVA para facilitar as actividades exercidas pelas empresas a nível comunitário. Em 2004, o Conselho previu a possibilidade de adoptar medidas destinadas a assegurar a aplicação uniforme das regras existentes em matéria de IVA²¹. O primeiro regulamento proposto²² pela Comissão no âmbito desta nova base jurídica foi recentemente acordado pelo Conselho e será adoptado muito em breve. A Comissão considera que uma utilização **mais ampla desta possibilidade com vista a adoptar, no âmbito do direito derivado, disposições vinculativas em matéria de IVA** ao nível comunitário contribuiria,

¹⁹ Comissão, COM(2003) 567.

²⁰ COM(2004) 246.

²¹ Directiva 2004/7/CE.

²² Comissão, COM(2004) 641.

em grande medida, para eliminar as dificuldades encontradas pelas empresas que se vêm confrontadas com interpretações divergentes da legislação europeia em matéria de IVA.

A necessidade de uma aplicação mais uniforme das regras do IVA é particularmente evidente quando interpretações diferentes podem conduzir a uma **dupla tributação** (ou, inversamente, a uma não tributação). No entanto, há igualmente casos em que a dupla tributação ou a obrigação de o operador pagar o IVA sobre uma mesma transacção em dois Estados-Membros diferentes resulta de uma opinião divergente dos Estados-Membros relativamente à natureza de uma determinada entrega. Essa diferença de posição pode ocorrer mesmo quando os Estados-Membros em causa possuem uma legislação idêntica em matéria de IVA. Por conseguinte, até ao final de 2005, a Comissão apresentará uma proposta no sentido de instaurar, a nível da UE, um mecanismo que permita resolver ou, pelo menos, diminuir esses casos de dupla tributação.

3. CONHECIMENTO E INOVAÇÃO PARA O CRESCIMENTO

3.1. Aumentar e melhorar os investimentos em investigação e desenvolvimento (I&D)

Tanto a teoria económica como a análise empírica salientam o papel essencial da I&D no crescimento económico. Os investimentos em I&D têm geralmente um efeito induzido através do qual os benefícios sociais do investimento excedem os rendimentos privados da empresa. Assim, sem uma intervenção pública, o nível da investigação comercial permaneceria abaixo do seu nível óptimo e não seria suficiente para maximizar completamente o potencial de crescimento da economia.

Por conseguinte, a agenda de Lisboa contempla diversas medidas destinadas a promover a I&D. As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Março de 2005 sublinham expressamente que o objectivo dos 3% consagrados a I&D "será atingido, nomeadamente, através de incentivos fiscais ao investimento privado...".

3.1.1. Uma comunicação com orientações em matéria de incentivos fiscais à I&D

Em função do contexto económico, da capacidade em matéria de I&D e do regime fiscal geral em vigor num determinado país, os incentivos fiscais podem contribuir para corrigir as imperfeições do mercado e aumentar os investimentos em investigação das empresas, reduzindo os custos de I&D. As medidas de natureza fiscal permitem às empresas determinar melhor a afectação adequada dos investimentos em I&D relativamente a todos os projectos e prioridades, garantindo uma maior segurança em matéria jurídica e de planeamento. Permitem também criar uma relação directa entre os incentivos públicos e o aumento das despesas de I&D privadas, o que constitui um elemento essencial tendo em conta a falta de investigação e inovação privados na Europa. No entanto, o valor dos incentivos fiscais à I&D deve ser avaliado no contexto do regime fiscal geral. Por exemplo, o nível global das taxas de imposto sobre as sociedades influencia de forma decisiva o impacto dos incentivos fiscais no que respeita ao nível dos investimentos efectuados pelas empresas em I&D.

Nos últimos anos, os Estados-Membros introduziram toda uma série de incentivos fiscais à I&D ou reforçaram os mecanismos existentes. Nos últimos dois anos, um intercâmbio de informações entre os Estados-Membros em matéria de melhores práticas neste domínio foi objecto de acompanhamento pelo CREST no âmbito de um processo de aprendizagem mútua

destinado a aumentar o nível dos investimentos consagrados à investigação e desenvolvimento. Actualmente existe porém uma grande diversidade de incentivos à I&D nos Estados-Membros que está na origem de uma grande descoordenação a nível da UE. Como os Estados-Membros são frequentemente confrontados com os mesmos tipos de desafios, esta falta de coordenação pode traduzir-se numa afectação menos boa dos recursos públicos e num obstáculo à introdução de condições de concorrência equitativas na UE.

Uma **comunicação que preveja orientações para os incentivos fiscais à I&D** poderia contribuir para obviar a este disfuncionamento relativo e, idealmente, para ajudar os Estados-Membros a elaborarem conjuntamente soluções para os problemas comuns e mesmo conceberem incentivos em matéria de I&D que se reforcem mutuamente, criando assim um enquadramento fiscal propício à I&D no domínio da investigação na UE. Conforme anunciado no seu plano de acção no âmbito dos auxílios estatais, a Comissão reexaminará em 2006 o seu quadro de auxílios estatais à I&D e à inovação. Paralelamente, será apresentada aos Estados-Membros uma comunicação preconizando um conjunto de orientações quanto à elaboração e à aplicação de medidas de incentivo fiscal em matéria de I&D, no âmbito dos seus regimes fiscais gerais, tendo, nomeadamente, em vista dar uma ideia precisa das limitações da legislação comunitária existentes neste domínio.

Essa comunicação:

- estabelecerá as principais condições jurídicas que os incentivos fiscais à I&D dos Estados-Membros devem respeitar a nível da UE;
- salientará as melhores práticas em matéria de tratamento fiscal e de incentivos à I&D adoptadas por determinados Estados-Membros que poderiam servir de modelo a outros Estados-Membros; e
- se for caso disso, precisará a mensagem política e o conteúdo essencial de possíveis iniciativas futuras destinadas aos Estados-Membros.

Esta comunicação não terá carácter vinculativo e terá como único objectivo ajudar os Estados-Membros que desejem utilizar os incentivos fiscais.

3.2. Promover a utilização sustentável dos recursos

A fiscalidade indirecta, na medida em que constitui um instrumento baseado nas leis do mercado, pode desempenhar um papel importante para favorecer uma utilização sustentável dos recursos na União Europeia. Os impostos especiais de consumo e as taxas ambientais específicas, quando bem concebidos, melhoram a função indicadora dos preços internalizando os custos ambientais externos, levando assim os operadores económicos a modificar o seu comportamento. Além disso, a fiscalidade incita as empresas a comprometerem-se na via da inovação tecnológica a fim de reduzirem a sua carga fiscal. Os impostos nos domínios da energia, dos transportes e do ambiente poderiam ser utilizados para favorecer essa utilização sustentável dos recursos, de preferência no âmbito de um enquadramento ao nível da UE para evitar distorções da concorrência.

3.2.1. *Fiscalidade no domínio da energia, dos transportes e do ambiente*

A directiva relativa à tributação dos produtos energéticos²³ concedeu aos Estados-Membros novas facilidades para através da fiscalidade promoverem uma utilização sustentável dos recursos. A directiva permite, nomeadamente, conceder reduções fiscais às empresas que apliquem acordos que conduzam à realização de objectivos ligados à protecção do ambiente ou à melhoria do rendimento energético.

a) Tributação do gasóleo utilizado para fins profissionais

Esta directiva deve, contudo, ser alterada a fim de resolver o problema da **distorção da concorrência nos mercados do transporte rodoviário** originada pelas diferenças consideráveis nos níveis de tributação aplicados pelos Estados-Membros ao gasóleo profissional. Embora o exame recente da legislação ainda não aprovada conduza à retirada da proposta de 2002²⁴ relativa ao gasóleo utilizado para fins profissionais, a Comissão tenciona apresentar, até ao final de 2005, uma nova proposta que tem em conta as observações formuladas pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pelos operadores por ocasião dos debates relativos à proposta inicial.

b) Tributação da energia

Além disso, a Comissão está a analisar a oportunidade de propor alterações à directiva relativa à fiscalidade da energia, a fim de introduzir **objectivos ambientais mais ambiciosos** no que respeita à tributação da energia tendo em vista uma internalização total dos custos externos. No seu Livro Verde sobre a eficiência energética²⁵, a Comissão indicou que devem ser previstas novas iniciativas que permitam reforçar o impacto positivo das medidas de política fiscal destinadas a melhorar a eficiência energética. Trata-se, nomeadamente, de aproximar, no ponto mais alto da escala, as taxas dos impostos especiais de consumo aplicáveis aos produtos energéticos e à electricidade consumidos em actividades de produção e de introduzir uma indexação automática de todas as taxas dos impostos especiais de consumo.

c) Tributação dos veículos automóveis

Por último, deve referir-se que a proposta recentemente adoptada sobre a tributação dos veículos automóveis ligeiros de passageiros, referida no ponto 2.1.4 supra, contempla igualmente disposições destinadas a introduzir um elemento CO₂ na base tributável da legislação fiscal aplicável aos veículos automóveis ligeiros de passageiros nos Estados-Membros. As medidas fiscais constituem um dos três pilares da estratégia comunitária para **reduzir as emissões de CO₂ produzidas pelos veículos automóveis ligeiros de passageiros**. A optimização da sua utilização, juntamente com os compromissos assumidos pela indústria automóvel e a informação dos consumidores, constituem elementos fundamentais para alcançar o objectivo da Comissão de 120 g de CO₂ por km. A redução das emissões de CO₂ traduzir-se-ia igualmente em economias no consumo energético dos veículos, contribuindo assim para uma utilização eficaz dos produtos energéticos e para a sustentabilidade do aprovisionamento energético.

²³ Directiva 2003/96/CE (JO L283 de 31.10.2003, p.51), com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2004/75/CE (JO L157 de 30.04.2004, p.100).

²⁴ COM(2002) 410.

²⁵ COM(2005) 265.

ANEXO

Estratégia de Lisboa: medidas essenciais no âmbito das políticas fiscais e aduaneiras já adoptadas ou previstas

Tornar a Europa um local mais atractivo para investir e trabalhar	Conhecimento e inovação para o crescimento
<i>1. Alargar e aprofundar o mercado interno</i>	<i>1. Aumentar e melhorar os investimentos em investigação e desenvolvimento</i>
<ul style="list-style-type: none">• Matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades na UE (2008);• Simplificação do contexto fiscal e criação de condições equitativas: Cumprimento das regras em matéria de IVA: balcão único (2004); tributação de acordo com as regras do Estado de origem (2005); regras em matéria de IVA aplicáveis à prestação internacional de serviços e à prestação de serviços financeiros (2005), (2006); IVA aplicável às entidades públicas (2006);• Medidas específicas destinadas a eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras enfrentados pelas empresas da UE: Compensação transfronteiras das perdas (2006); preços de transferência (2005); imposto sobre as entradas de capital (2006);• Nova estratégia em matéria de tributação dos veículos automóveis (2005);• Reduzir as distorções resultantes da fraude e da evasão fiscais (2006).	<ul style="list-style-type: none">• Comunicação com orientações em matéria de incentivos fiscais à investigação e desenvolvimento (2006).
<i>2. Assegurar a abertura e a competitividade dos mercados dentro e fora da Europa</i>	<i>2. Promover a utilização sustentável dos recursos</i>
<ul style="list-style-type: none">• Estratégia de luta contra a contrafacção (2005);• Melhorar a legislação aduaneira a fim de promover a alfândega electrónica (2005).	<ul style="list-style-type: none">• Fiscalidade no domínio da energia, dos transportes e do ambiente: tributação do gasóleo utilizado para fins profissionais (2005); tributação da

	energia (2006); tributação dos veículos automóveis ligeiros de passageiros (2005).
<i>3. Melhorar as regulamentações europeia e nacionais</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Modernização das regras em matéria de IVA (2005).	