Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

2023/2058(INI)

28.6.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

O papel da política fiscal em tempos de crise
(2023/2058(INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relatora: Kira Marie Peter-Hansen

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 9

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

O papel da política fiscal em tempos de crise
(2023/2058(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de setembro de 2021, sobre a aplicação dos requisitos da UE em matéria de troca de informações fiscais: progressos, ensinamentos retirados e obstáculos a ultrapassar[1],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 7 de outubro de 2021, sobre a reforma da política da UE sobre práticas fiscais prejudiciais (incluindo a reforma do Grupo do Código de Conduta)[2],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 21 de outubro de 2021, sobre os «Pandora Papers»: implicações para os esforços de combate ao branqueamento de capitais e à evasão e elisão fiscais[3],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 9 de março de 2022, sobre o projeto de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado[4],

– Tendo em conta a proposta da Comissão, de 14 de julho de 2021, de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (COM(2021)0564),

– Tendo em conta a sua Resolução, de 15 de janeiro de 2019, sobre a igualdade de género e as políticas fiscais na UE[5],

– Tendo em conta o relatório da Comissão, de 28 de junho de 2022, intitulado «Taxation trends in the European Union – 2022 edition», [Tendências tributárias na União Europeia - edição de 2022],

– Tendo em conta a meta da UE em matéria de emissões de gases com efeito de estufa para 2030, tal como aprovada nas conclusões do Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2020,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 20 de maio de 2020, intitulada «Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 – Trazer a natureza de volta às nossas vidas» (COM(2020)0380),

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 15 de julho de 2020, intitulada «Plano

[1] JO C 117 de 11.3.2022, p. 120.
[2] JO C 132 de 24.3.2022, p. 167.
[3] JO C 184 de 5.5.2022, p. 141.
[4] JO C 347 de 9.9.2022, p. 232.
[5] JO C 411 de 27.11.2020, p. 38.

de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação» (COM(2020)0312),

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2022/1854, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia[6],

– Tendo em conta o estudo intitulado «The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes or windfall taxes in light of the Commission's recommendation to Member States» [A efetividade e as consequências distributivas dos impostos sobre os lucros excedentários ou dos impostos excecionais à luz da recomendação da Comissão aos Estados-Membros], publicado em 29 de março de 2023 pelo Departamento Temático das Políticas Económicas e Científicas e da Qualidade de Vida da sua Direção-Geral das Políticas Internas,

– Tendo em conta o relatório da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), de 14 de outubro de 2021, intitulado «Tax and Fiscal Policy after the COVID-19 Crisis» [Políticas fiscais e orçamentais na sequência da crise da COVID-19],

– Tendo em conta a publicação da OCDE, de 21 de janeiro de 2021, intitulada «Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic» [Orientações atualizadas sobre as convenções fiscais e o impacto da pandemia de COVID-19],

– Tendo em conta o relatório da OCDE, de 18 de fevereiro de 2022, intitulado «Tax Policy and Gender Equality – A Stocktake of Country Approaches» [Política fiscal e igualdade de género – balanço das abordagens por país],

– Tendo em conta o relatório da OCDE, de 12 de abril de 2018, intitulado «The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD» [O papel e a conceção dos impostos líquidos sobre o património na OCDE],

– Tendo em conta o relatório da OCDE, de 15 de outubro de 2019, intitulado «Taxing Energy Use 2019 – Using Taxes for Climate Action» [Tributar a utilização de energia em 2019 – utilizar impostos para a ação climática],

– Tendo em conta o Modelo de Convenção Fiscal da OCDE sobre o Rendimento e o Capital de 2017,

– Tendo em conta o estudo intitulado «Taxation in support of green transition: an overview and assessment of existing tax practices to reduce greenhouse gas emissions» [Tributação a favor da transição ecológica: panorâmica e avaliação das práticas fiscais existentes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa], publicado em 6 de janeiro de 2021 pela Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira da Comissão,

– Tendo em conta o estudo intitulado «Study on the taxation of the air transport setor» [Estudo sobre a tributação do setor dos transportes aéreos], publicado em 2 de julho de 2021 pela Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira da Comissão,

[6] JO L 261 I de 7.10.2022, p. 1.

– Tendo em conta a Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade[7],

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 18 de maio de 2022, relativa ao plano REPowerEU (COM(2022)0230),

– Tendo em conta o relatório da OCDE, de 19 de maio de 2020, intitulado «Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience» [Política fiscal e orçamental em resposta à crise do coronavírus: reforçar a confiança e a resiliência],

– Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 13 de julho de 2022, sobre «Tributação dos teletrabalhadores transfronteiriços e dos seus empregadores»[8],

– Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o parecer da Comissão dos Orçamentos,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A9-0000/2023),

A. Considerando que a recuperação económica e a crise climática aumentaram a necessidade de mobilizar mais recursos e de reavaliar as atuais políticas fiscais nos Estados-Membros;

B. Considerando que os lucros crescentes das empresas representam quase metade do aumento da inflação registado na UE nos últimos dois anos, uma vez que as empresas aumentaram os preços mais do que os custos crescentes da energia importada;

C. Considerando que a tendência para um aumento do número de teletrabalhadores transfronteiriços, nomeadamente nómadas digitais, criou dificuldades no que diz respeito à tributação dos rendimentos do trabalho;

D. Considerando que, ao longo dos anos, a incidência fiscal passou da riqueza para o rendimento, do rendimento do capital para o rendimento do trabalho e para o consumo, das empresas multinacionais para as pequenas e médias empresas (PME) e do setor financeiro para a economia real;

E. Considerando que os Estados-Membros da UE dependem de forma desproporcionada dos impostos sobre o rendimento do trabalho, das contribuições sociais e dos impostos indiretos, como o imposto sobre o valor acrescentado (IVA);

F. Considerando que as mulheres enfrentam preconceitos fiscais implícitos, uma vez que, em regra, dependem mais do rendimento do trabalho do que do rendimento de capital e afetam uma percentagem mais elevada dos seus rendimentos ao consumo; que, na UE, os titulares de rendimentos secundários são predominantemente mulheres, auferindo,

[7] JO L 283 de 31.10.2003, p. 51.
[8] JO C 443 de 22.11.2022, p. 15.

em média, cerca de um terço do rendimento conjunto do agregado familiar;

G. Considerando que foram manifestadas preocupações quanto à potencial dupla tributação dos refugiados ucranianos que, embora trabalhem à distância a partir dos países de acolhimento, continuam a exercer funções para os respetivos empregadores ucranianos, bem como quanto à falta de uma abordagem comum da UE nesta matéria;

H. Considerando que foram reduzidas as taxas de IVA aplicáveis aos setores afetados pela crise e aos bens de primeira necessidade para atenuar os efeitos negativos da pandemia de COVID-19 e da elevada inflação;

I. Considerando que, entre 2021 e 2022, o número de voos em jatos privados na Europa aumentou 64 %; que, nesse período, as emissões de dióxido de carbono provenientes de voos privados mais do que duplicaram;

J. Considerando que, entre 2020 e 2022, o setor dos transportes marítimos gerou exatamente os mesmos lucros que alcançara nas últimas seis décadas em conjunto; que este setor continua a ser objeto de uma baixa tributação a nível mundial;

K. Considerando que as PME são muito mais afetadas pela complexidade do regime fiscal, nomeadamente em termos de cumprimento das obrigações fiscais, do que as empresas multinacionais;

Respostas fiscais às atuais crises e à inflação

1. Salienta que os regimes fiscais e as capacidades orçamentais dos Estados-Membros se veem a braços com choques graves, o envelhecimento da população e desafios relacionados com a transição ecológica, a transformação digital dos seus mercados de trabalho e o hiato fiscal existente[9], o que sublinha a necessidade de grandes investimentos públicos para lograr uma recuperação económica sustentável, mobilizar capital privado e atrair o empreendedorismo;

2. Observa com preocupação o caráter altamente regressivo dos impactos da pandemia de COVID-19, do subsequente choque dos preços da energia e da inflação, uma vez que os agregados familiares mais pobres são os mais afetados; observa que as taxas de imposto efetivas aumentaram significativamente para as famílias com filhos, em particular as famílias com níveis de rendimento mais baixos[10]; observa com preocupação que a disparidade entre homens e mulheres se agravou durante a pandemia;

3. Assinala que a ajuda financeira prestada na sequência da COVID-19 sob a forma de deduções fiscais e créditos fiscais teve um impacto limitado nas pessoas mais necessitadas, como os desempregados, os estudantes, os pensionistas, os trabalhadores não declarados e os trabalhadores a tempo parcial;

4. Observa com preocupação que a inflação tem sido parcialmente impulsionada pelo facto

[9] Comissão Europeia «Tax policies in the European Union – 2020 survey» [Políticas fiscais na União Europeia - inquérito de 2020], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2020.
[10] OCDE, «Double blow for workers as inflation drives real wages down and labour taxes up» [Trabalhadores duplamente penalizados: inflação conduz à descida dos salários reais e à subida dos impostos sobre o trabalho], 25 de abril de 2023.

de as empresas aumentarem as suas margens de lucro como, por exemplo, a Maersk, cujo rendimento anual antes de dedução dos impostos aumentou, passando de 967 milhões de dólares em 2019 para 30,2 mil milhões de dólares em 2022;

5. Lamenta a subtributação frequente das empresas multinacionais que registam lucros excedentários em tempos de crise e das pessoas com grandes fortunas que realizam mais-valias significativas através de especulação;

6. Manifesta-se preocupado face ao impacto limitado das reduções temporárias do IVA nos consumidores e com o facto de esse impacto ter sido mais pronunciado para as empresas, que aumentaram as suas margens de lucro em consequência dessas reduções;

7. Lamenta que, na combinação de impostos a nível global, a tributação ambiental continue a ser subutilizada na UE; lamenta que os subsídios aos combustíveis fósseis continuem a ser elevados; observa que, de um modo geral, os regimes fiscais dos Estados-Membros não estão a dar resposta à crise climática e de biodiversidade e prestam um contributo insuficiente para alcançar os objetivos climáticos da UE;

8. Insta os Estados-Membros a terem em conta, no que diz respeito ao tratamento fiscal dos refugiados ucranianos, o «precedente criado pela COVID-19» em matéria de tributação dos trabalhadores transfronteiriços, o que implicaria ignorar os dias adicionais passados no país de acolhimento para o cálculo da regra dos 183 dias; recomenda que as autoridades fiscais nacionais dos Estados-Membros deem aos refugiados orientações em matéria fiscal e reduzam as complicações administrativas;

Regimes fiscais resilientes para o futuro

9. Considera que, tendo em conta as inúmeras crises com que os Estados-Membros se deparam, a UE deve aproveitar a oportunidade para proceder a uma análise abrangente e holística dos seus regimes fiscais;

10. Insta a Comissão a dar início a uma avaliação exaustiva, seguida de um plano de ação, em domínios importantes de reforma, a fim de reforçar os regimes fiscais dos Estados-Membros, tornando-os aptos a resistir a futuras crises, nomeadamente através da simplificação dos respetivos regimes fiscais nacionais; insta a Comissão a apresentar uma proposta fiscal nos termos do artigo 116.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a fim de eliminar distorções fiscais específicas nos Estados-Membros;

11. Insta a Comissão a avaliar a eficácia das reduções temporárias do IVA aplicadas nos Estados-Membros e, se for caso disso, a tomar medidas;

12. Salienta que os impostos ambientais e incentivos bem concebidos têm potencial tanto para cobrir as necessidades em termos de receitas adicionais como para contribuir para uma economia sem emissões de carbono; convida os Estados-Membros a chegarem finalmente a acordo sobre a proposta de revisão da Diretiva Tributação da Energia[11];

13. Observa com preocupação que a desigualdade de rendimentos aumentou nos últimos

[11] Proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (COM(2021)0563).

30 anos, que a riqueza está ainda mais concentrada do que os rendimentos e que as mais-valias são, na sua maioria, realizadas pelo decil superior da população; considera que os Estados-Membros devem redistribuir mais eficazmente o rendimento e a riqueza através da tributação das mais-valias, da propriedade e da riqueza; subscreve os apelos à abertura de negociações a nível internacional para estabelecer um imposto progressivo sobre a riqueza, à semelhança do acordo fiscal global da OCDE/G20 relativo às empresas;

14. Congratula-se com a adoção da contribuição de solidariedade na UE; lamenta, no entanto, que o seu âmbito e período de aplicação sejam limitados; insta a Comissão a ponderar o estabelecimento de um imposto permanente sobre os lucros excedentários aplicável a todos os setores, à luz dos dados que cada vez mais comprovam que a inflação é parcialmente impulsionada pelos lucros; considera que tais impostos reduziriam o poder oligopolístico de certas empresas e reforçariam a competitividade, combatendo simultaneamente a inflação e aumentando as receitas;

15. Lamenta que o setor dos transportes marítimos esteja subtributado e mesmo excluído do segundo pilar do acordo da OCDE/G20; subscreve o apelo no sentido de uma iniciativa multilateral para tributar as atividades de transporte marítimo internacional do ponto de vista dos lucros e do carbono;

16. Apela a uma iniciativa multilateral a nível das Nações Unidas ou do G20, com o intuito de introduzir normas mínimas em matéria de taxas sobre o carbono, nomeadamente uma taxa mínima;

17. Observa com preocupação que, nos passados anos de crise, os voos a jato privados aumentaram exponencialmente na UE; apela a um imposto proibitivo, à escala da UE, sobre os jatos privados;

18. Observa que a eliminação dos desincentivos fiscais ao emprego feminino e da distribuição desigual do trabalho remunerado e não remunerado é um dos objetivos mais importantes da política fiscal do ponto de vista da igualdade de género; insta a Comissão a fornecer orientações sobre a tomada em consideração da igualdade de género na conceção da política fiscal e na administração fiscal; observa a necessidade de melhorar a recolha de dados repartidos por género;

°

° °

19. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Em tempos de crise, as desigualdades agravam-se. A situação pós-pandemia de COVID-19 não foge a esta regra. A isto acrescem a guerra da Rússia contra a Ucrânia e a crise energética daí resultante, que, no seu conjunto, deram origem a uma elevada inflação e a instabilidade económica, afetando negativamente as nossas sociedades na UE, bem como em todo o mundo, sob a forma de uma crise do custo de vida, de um aumento das desigualdades, de uma diminuição dos salários reais e da deterioração do clima e da biodiversidade.

Embora as economias europeias estejam lentamente a recuperar graças ao apoio governamental, muitos problemas estão ainda por resolver, continuando a ser insuficiente o recurso à fiscalidade enquanto instrumento político para redistribuir, aumentar as receitas e nortear o comportamento.

O presente relatório centra-se em algumas das mais importantes repercussões negativas que a crise da COVID-19 teve nas sociedades da UE, e em determinar que soluções a essas repercussões podem ser encontradas no âmbito de um regime fiscal mais sólido e justo, que não só responda à atual situação imediata de crise e inflação, mas também contribua, nomeadamente, para fazer face à crise climática e à crise da biodiversidade. À semelhança de alguns dos estudos mais recentes, o relatório aborda alguns dos seguintes pontos:

- É necessária uma reforma do regime fiscal, para que as sociedades continuem a proporcionar as condições prévias necessárias para um bem-estar inclusivo e sustentável;

- A recuperação económica e a crise climática aumentaram a necessidade de mobilizar mais recursos e de reavaliar as atuais políticas fiscais;

- As PME são muito mais afetadas pela complexidade do regime fiscal e pelo cumprimento fiscal do que as empresas multinacionais e esta situação agrava-se em tempos de crise;

- As mulheres são afetadas por um regime fiscal injusto e tendencioso, uma vez que, normalmente, dependem mais do rendimento do trabalho, afetam uma percentagem mais elevada dos seus rendimentos ao consumo e têm menos participações nas empresas multinacionais;

- Os Estados-Membros da UE dependem de forma desproporcionada dos impostos sobre o rendimento do trabalho, das contribuições sociais e dos impostos indiretos, como o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), uma dependência que também se acentua em tempos de crise.

Ainda que nem tudo se resolva através de reformas fiscais, o bom funcionamento de um regime fiscal bem concebido pode assegurar a saúde de sociedades em que o rendimento e a riqueza são redistribuídos de forma justa, o trabalho é valorizado no âmbito de uma economia descarbonizada, os enviesamentos de género explícitos e implícitos são eliminados e os governos dispõem dos meios para dar resposta aos nossos desafios comuns.

Embora a UE necessite de grandes investimentos públicos para lograr uma recuperação

económica sustentável e a transição ecológica, bem como para mobilizar capital privado e incentivar o empreendedorismo, tem também de enfrentar desafios como o envelhecimento das nossas sociedades, a transformação digital dos nossos mercados de trabalho e o hiato fiscal existente.

O relatório propõe elementos fundamentais que poderiam ser tidos em conta numa abordagem mais holística da fiscalidade, a fim de evitar que, em tempos de crise, se proceda a ajustamentos *ad hoc* e que as desigualdades sejam exacerbadas pelos regimes fiscais existentes, com efeitos prejudiciais para a nossa sociedade e o nosso planeta.

Entre as importantes propostas avançadas no relatório contam-se:

- Um imposto permanente sobre os lucros excedentários aplicável a todos os setores, dado que há cada vez mais dados que comprovam que a inflação é parcialmente induzida pelos lucros;

- Um imposto proibitivo a nível da UE sobre os jatos privados, a fim de ter em conta níveis elevados de emissões de dióxido de carbono;

- Um imposto sobre o carbono que garanta o princípio do «poluidor-pagador»;

- Um imposto progressivo sobre a fortuna, na linha do acordo fiscal global da OCDE/G20 relativo às empresas.