

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 14.12.2010
COM(2010) 742 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

**relativa ao regime do imposto «octroi de mer» aplicado nos departamentos franceses
ultramarinos**

SEC(2010) 1558 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

relativa ao regime do imposto «octroi de mer» aplicado nos departamentos franceses ultramarinos

1. CONTEXTO

As disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que se aplicam às regiões ultraperiféricas da União, de que fazem parte os quatro departamentos ultramarinos franceses (DOM), não autorizam, por princípio, nenhuma diferença de tributação nos DOM entre os produtos locais e os provenientes da França metropolitana ou dos outros Estados-Membros. O artigo 349.º do TFUE (antigo artigo 299.º, n.º 2, do Tratado CE) prevê, no entanto, a possibilidade de introduzir medidas específicas em favor destas regiões em razão da existência de desvantagens permanentes que têm incidência na situação económica e social das regiões ultraperiféricas.

A Decisão 2004/162/CE do Conselho, de 10 de Fevereiro de 2004, adoptada com base no artigo 299.º, n.º 2, do Tratado CE, autoriza a França a aplicar, até 1 de Julho de 2014, isenções ou reduções do imposto «octroi de mer» a determinados produtos fabricados localmente nos departamentos ultramarinos franceses (DOM). Do anexo da decisão citada, consta a lista dos produtos aos quais se podem aplicar as isenções ou reduções de imposto. Consoante os produtos, a diferença de tributação entre os produtos fabricados localmente e os outros não pode exceder 10, 20 ou 30 pontos percentuais.

A Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004 expõe as razões que levaram à adopção das medidas específicas: o afastamento, a dependência no tocante às matérias primas e à energia, a obrigação de constituir stocks em maior volume, a reduzida dimensão do mercado local conjugada com uma actividade exportadora pouco desenvolvida, etc. Todas estas desvantagens se traduzem num aumento dos custos de produção e, por conseguinte, do preço de custo dos produtos fabricados localmente, de modo que, na ausência de medidas específicas, esses produtos seriam menos competitivos face aos produtos produzidos no exterior, mesmo tendo em conta os custos do transporte para os DOM, pelo que se torna mais difícil manter uma produção local. As medidas específicas contidas na Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004 foram, pois, concebidas com a intenção de reforçar a indústria local.

O artigo 4.º da Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004 prevê que as autoridades francesas apresentem à Comissão, até 31 de Julho de 2008, um relatório sobre a aplicação do regime de tributação previsto por esta decisão, a fim de verificar a incidência das medidas tomadas e a sua contribuição para a promoção ou a manutenção das actividades económicas locais, à luz das desvantagens que afectam as regiões ultraperiféricas. Com base nesse relatório, a Comissão apresenta ao Conselho um relatório com uma análise económica e social completa e, se for caso disso, uma proposta destinada a adaptar as disposições da Decisão de 10 de Fevereiro de 2004.

A 31 de Julho de 2008, as autoridades francesas dirigiram à Comissão o relatório previsto. A 22 de Dezembro de 2008, foi entregue um complemento e as novas informações que a Comissão solicitara a 16 de Abril de 2009 foram-lhe comunicadas

a 16 de Abril de 2010. Esses documentos figuram (unicamente em francês) num documento de trabalho dos serviços da Comissão distinto do presente relatório.

O relatório enviado pelas autoridades francesas compreende um pedido no sentido de se adaptar, para a Guiana, a lista dos produtos que podem ser objecto de tributação diferenciada. Este pedido, que incidia originalmente em cerca de 80 produtos, foi posteriormente afinado e, na sua versão definitiva, datada de 16 de Abril de 2010, já só conta 64 produtos.

2. PRINCIPAIS ELEMENTOS DO RELATÓRIO DAS AUTORIDADES FRANCESAS

Após ter passado em revista as etapas de aplicação da Decisão do Conselho de 2004 nos DOM, o relatório considera, em primeiro lugar, que o regime de tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» não constitui um entrave às trocas com os DOM, na medida em que o fluxo de importações em cada um dos quatro DOM continuou a crescer desde 2004 para os produtos objecto de tributação diferenciada. Esta tributação diferenciada não teve, em relação aos produtos abrangidos, o efeito de parar a introdução de produtos provenientes do exterior.

O relatório refere que, mesmo sendo a inflação globalmente superior à que se observa na França metropolitana, tal não acontece com os produtos transformados, que são os mais afectados pelas tributações diferenciadas. O relatório não trata da influência do «octroi de mer» no nível geral dos preços nos DOM nem na diferença entre este e o nível geral dos preços na França metropolitana.

Sobre a questão relativa ao auxílio às empresas, o relatório observa que é difícil, dada a existência de outras ajudas regionais às empresas implantadas nos DOM, quantificar com precisão a incidência das tributações diferenciadas. O relatório conclui sobre este ponto que o regime de tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» constitui um instrumento indispensável para o equilíbrio da rentabilidade e para a sobrevivência de numerosas actividades produtivas dos DOM. Assim, o relatório observa que, mesmo tendo em conta as ajudas recebidas, as empresas dos DOM, à excepção das de maior dimensão, apresentam sempre resultados líquidos inferiores em dois pontos percentuais aos das empresas da França metropolitana. Para as empresas de maior dimensão, as tributações diferenciadas em sede de «octroi de mer» permitem favorecer o investimento dessas empresas, o que contribui para manter o crescimento da economia dos DOM.

Com relação às receitas geradas pelo «octroi de mer», estas rondaram em 2006 os 923 milhões de euros, que provêm em 95% do «octroi de mer» cobrado à «importação». O relatório dá indicações sobre a maneira como foram empregados os fundos provenientes do «octroi de mer».

No complemento de relatório recebido em Dezembro de 2008, as autoridades francesas actualizaram os elementos anteriormente comunicados com números do ano de 2007. O montante das receitas provenientes do «octroi de mer» aumentou de 923 para 957 milhões de euros. A parte da receita consagrada ao financiamento de investimentos nos DOM cresceu, tendo atingido 31%. As diferenças de tributação não interromperam a progressão das importações, ainda que esta progressão não seja significativa, excepto no caso da Guadalupe.

A quota da produção na procura interna dos DOM varia, consoante os DOM, entre 29,1% para a Guiana e 36,7% para a Martinica. Os números fornecidos não fazem

uma distinção entre os produtos em questão que beneficiam ou não de uma tributação diferenciada em sede de «octroi de mer».

Com relação ao emprego, o complemento ao relatório indica que não foi possível, na fase reportada, quantificar os efeitos da tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» sobre o emprego nas empresas que produzem tais produtos. O relatório fornece no entanto dados globais relativos ao desemprego e aos postos de trabalho assalariados nos DOM.

No que se refere aos preços, o mesmo complemento indica que as estatísticas disponíveis não permitem determinar o impacto do «octroi de mer» no nível geral dos preços dos produtos que são objecto de uma tributação diferenciada ou sobre a taxa de inflação nos DOM. Só estão disponíveis os dados respeitantes à evolução dos preços dos produtos (com e sem tributação diferenciada). As indicações fornecidas levam a conclusões que diferem consoante os DOM.

Por último, o complemento do relatório contém justificações suplementares que se referem ao pedido de adaptação, para a Guiana, da lista dos produtos que podem ser objecto de tributação diferenciada.

Por carta datada de 15 de Abril de 2009, os serviços da Comissão informaram as autoridades francesas de que as informações fornecidas eram insuficientes para apreciar os diferenciais de tributação na actividade dos DOM. Foi também pedido às autoridades francesas que fornecessem para cada DOM e para cada categoria de produtos que beneficiam, em relação ao DOM em questão, de um diferencial de tributação em sede de «octroi de mer», uma avaliação da incidência do regime em termos de manutenção ou de promoção das actividades locais e das condições das trocas comerciais.

As autoridades francesas enviaram à Comissão, a 16 de Abril de 2020, diversos quadros com informações que discriminam, para cada uma das 32 grandes categorias de produtos que beneficiam de um diferencial de tributação em sede de «octroi de mer», informações relativas ao montante da ajuda recebida por esta via pelas empresas em questão, aos benefícios ou perdas realizados por essas empresas, ao respectivo número de assalariados, à quota de mercado dos produtos fabricados localmente em relação à totalidade dos produtos vendidos, assim como à evolução das exportações.

Além disso, as autoridades francesas modificaram o pedido respeitante à Guiana, que passou a visar apenas 64 produtos e traz diversas precisões solicitadas às autoridades francesas pela Comissão, na sua carta de 15 de Abril de 2009.

3. ANÁLISE DA COMISSÃO

A Comissão lamenta que as autoridades francesas não tenham fornecido, logo em Julho de 2008, como previsto pelo artigo 4.º da Decisão do Conselho, de 10 de Fevereiro de 2004, uma avaliação precisa do impacto, para cada categoria de produtos que beneficiam de um diferencial de tributação em sede de «octroi de mer», da incidência das medidas tomadas e da respectiva contribuição para a promoção ou manutenção das actividades económicas locais. O facto de este estudo só ter sido empreendido mais tarde atrasou a comunicação das informações à Comissão, informações estas que, por essa razão, se apresentam por vezes como fragmentárias, bastante limitadas ou até omissas.

Tendo em conta a data de apresentação do relatório das autoridades francesas (Julho de 2008), é difícil examinar, sobre um longo período, a incidência das tributações diferenciadas aplicadas em conformidade com a Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004. Os dados respeitantes ao ano de 2004 não foram fornecidos pelas autoridades francesas, na medida em que a Decisão 2004/162/CE só é aplicável a partir de 1 de Agosto de 2004 e que o regime «octroi de mer» aplicável antes dessa data não coincidia necessariamente com o regime aplicável a contar dessa data. Os dados relativos ao ano 2004 eram, por isso, de difícil utilização.

Tendo em conta estes elementos, a Comissão não está em condições de poder apresentar um relatório que contenha, tal como o prevê o artigo 4.º da Decisão de 10 de Fevereiro de 2004, «uma análise económica completa». Visto que, a este respeito, a Comissão depende largamente das informações prestadas pela França e não dispõe de outros meios de recolher mais informações, só pode proceder a uma análise com base nas informações recebidas. Podem extrair-se as seguintes conclusões das informações comunicadas.

3.1. *As desvantagens dos DOM persistem*

Ainda que o relatório das autoridades francesas não desenvolva este ponto, é evidente que as desvantagens que afectam os produtos dos DOM que justificaram a Decisão de 10 de Fevereiro de 2004, e que já foram abordadas no presente documento, persistem. São desvantagens que têm um carácter estrutural, ligado ao afastamento e à insularidade, com todas as consequências que daí advêm em termos de eventuais sobrecustos para as produções locais.

3.2. *Consequências da aplicação de uma tributação diferenciada dos produtos em sede de «octroi de mer»*

Só foi possível obter informações fragmentárias relativas à incidência da tributação diferenciada sobre o crescimento e sobre o emprego em cada sector considerado. Quanto ao emprego, o número de postos de trabalho nos sectores que beneficiam de um diferencial de tributação em sede de «octroi de mer» permaneceu inalterado entre 2005 e 2007. Na Guadalupe, o emprego diminuiu em mais de 1000 postos de trabalho, principalmente nos sectores da pecuária e da pesca. Na Martinica, permaneceu praticamente estável no que se refere às mesmas empresas e durante o mesmo período. No tocante à Reunião, os números fornecidos não permitem determinar a evolução.

As informações comunicadas fornecem igualmente dados sobre a evolução dos lucros realizados pelas empresas cujos produtos são fabricados localmente. Porém, as informações são fragmentárias e, consoante os sectores, levam a conclusões totalmente contraditórias. De resto, é bem claro que o nível dos lucros realizados pelas empresas não resulta exclusivamente da incidência ou não de uma tributação diferenciada em sede de «octroi de mer».

No tocante às quotas de mercado dos produtos locais que beneficiam de uma tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» em comparação com os produtos exteriores aos DOM, o exame dos dados comunicados a 16 de Abril de 2010 permite observar a existência de situações muito diferentes. Existem produtos para os quais, apesar de uma tributação diferenciada em sede de «octroi de mer», a quota de mercado dos produtos locais permanece reduzida ou mesmo muito reduzida. Para outros, a diferença de tributação em sede de «octroi de mer» permite que a quota de mercado dos produtos seja mais ou menos igual à dos produtos exteriores aos DOM.

Estas duas situações são as mais frequentes e estão em consonância com as indicações contidas no relatório inicial de 31 de Julho de 2008, segundo as quais, apesar do regime de tributação diferenciado em sede de «octroi de mer», o fluxo de «importação» em cada um dos quatro DOM dos produtos provenientes do exterior continuou a crescer desde 2004. De mais a mais, no que se refere às trocas com os países ACP, as importações dos produtos em proveniência desses países só são atingidas marginalmente. De resto, o número desses produtos é limitado, e trata-se essencialmente de produtos petrolíferos.

Para outros produtos, por fim, as indicações fornecidas mostram que os produtos locais objecto de uma tributação diferenciada ocupam a quase totalidade da quota de mercado, de tal forma que a quota dos produtos «importados» é muito reduzida, ou, por vezes, mesmo nula. É caso para nos questionarmos sobre a oportunidade de manter uma tributação diferenciada em situações em que os produtos locais parecem à primeira vista ser competitivos face aos produtos exteriores aos DOM. Afigura-se difícil, neste estágio, decidir sobre esta questão de maneira definitiva para todos os produtos em questão, já que os dados disponíveis para o relatório incidem apenas sobre três anos. Esta questão deverá ser examinada em pormenor caso as autoridades francesas peçam para continuar a aplicar uma tributação diferenciada depois do mês de Julho de 2014. Não obstante, parece oportuno, em certas situações, adaptar desde já a Decisão de 10 de Fevereiro de 2004 (ver a seguir).

4. ADAPTAÇÕES A FAZER NA DECISÃO DO CONSELHO DE 10 DE FEVEREIRO DE 2004

O artigo 4.º, último parágrafo, da Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004 prevê que o relatório apresentado pela Comissão ao Conselho possa, se for caso disso, ser acompanhado de uma proposta destinada a adaptar as disposições da decisão citada. Estamos perante esse caso. O presente relatório é acompanhado de uma proposta de decisão do Conselho sobre os seguintes pontos.

4.1. *Ampliação da lista dos produtos que podem ser objecto de uma tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» na Guiana*

As autoridades francesas já anteriormente tinham solicitado à Comissão que apresentasse, com base no artigo 3.º da Decisão 2004/162/CE, 10 de Fevereiro de 2004, uma proposta de decisão do Conselho destinada a aumentar, relativamente à Guiana, o número de produtos que podem ser objecto de tributação diferenciada no quadro do regime do «octroi de mer». No essencial, este pedido não colheu parecer favorável, na medida em que nos encontrávamos perante uma das duas situações previstas por esta disposição, a saber, a emergência de novas produções ou a ameaça que pende sobre uma produção local devido a certas práticas comerciais. Em relação aos poucos produtos da Guiana que entram no âmbito de aplicação deste artigo 3.º, o Conselho adoptou, a 9 de Junho de 2008, a Decisão 2008/439/CE.

As autoridades francesas reiteraram o seu pedido relativo à Guiana no relatório dirigido à Comissão a 31 de Julho de 2008. Na sua última versão, o pedido incide em 64 adunções ou modificações. A proposta da Comissão prevê aditar, para a Guiana, nas diferentes listas de produtos que podem ser objecto de uma tributação diferenciada, 46 produtos completamente novos e aumentar o diferencial autorizado ou alargar o âmbito de aplicação dos produtos em questão a 6 produtos. Os 46 produtos completamente novos compreendem 43 produtos para os quais já existe uma produção local e 3 produtos para os quais essa produção local ainda não existe,

mas em relação aos estejam previstos projectos concretos com vista a lançar uma actividade de produção.

As diferentes adaptações à decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004 são desenvolvidas na proposta de decisão do Conselho que acompanha o presente relatório.

4.2. *Outras adaptações contidas na proposta*

O exame dos diferentes documentos estatísticos anexados ao relatório das autoridades francesas permitiu constatar a necessidade de adaptar a decisão de 10 de Fevereiro de 2004 em vários pontos. Estas adaptações não põem em causa a economia geral do dispositivo previsto pela Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004, que é aplicável até 1 de Julho de 2014. No entanto, em certas situações pontuais, afigura-se necessário adaptar desde já a decisão original, a fim de ter em conta certas situações observadas na análise do relatório apresentado pelas autoridades francesas ou na sequência das questões suscitadas. As adaptações propostas têm diversas causas.

Desde logo, verificou-se que, desde 2004, diferentes produtos locais tinham entretanto desaparecido ou, para outros produtos, as autoridades já não aplicavam a tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» devido ao facto de a produção local estar actualmente a um preço equivalente ao da produção proveniente do exterior. Consequentemente, deixou de haver razões para manter os produtos em causa nas listas de produtos para os quais é autorizado um diferencial de tributação em sede de «octroi de mer».

Verificou-se também que, para um certo número de produtos, o diferencial de tributação em sede de «octroi de mer» efectivamente aplicado é, por diferentes razões, sensivelmente inferior ao diferencial máximo de tributação autorizado pela Decisão do Conselho de 10 de Fevereiro de 2004. É verdade que o dispositivo de 2004 tem por finalidade permitir às autoridades francesas uma certa flexibilidade na fixação dos diferenciais de tributação que são efectivamente aplicados e não se pretende pôr em causa essa flexibilidade. Todavia, existem situações em que se pode observar uma grande diferença entre o diferencial de tributação máximo autorizado e o diferencial de tributação efectivamente aplicado. Assim, foram examinadas as situações nas quais o diferencial de tributação efectivamente aplicado é inferior em mais de dez pontos percentuais ao diferencial de tributação máximo autorizado. Em certos casos, a Comissão chegou à conclusão de que já não se justificava manter o diferencial máximo actualmente autorizado, sendo antes oportuno baixá-lo. A proposta de decisão do Conselho precisa os casos em que tal se justifica.

Por último, verificou-se que, para cerca de vinte produtos objecto de tributação diferenciada, os produtos locais ocupam a quase totalidade ou mesmo a totalidade do mercado, de tal forma que a quota dos produtos provenientes do exterior é nula (nenhuma «importação») no que se refere aos anos 2005, 2006 e 2007. Como já foi indicado, a Comissão tem dúvidas quanto à necessidade de manter uma tributação diferenciada desses produtos, sobretudo quando já existe para os produtos em causa uma produção local significativa, o que é motivo para pensar que os produtos fabricados localmente não são menos competitivos do que os produtos «importados» e que este ponto deverá ser eventualmente reexaminado quando a Decisão de 10 de Fevereiro de 2004 expirar. Porém, desde já, a Comissão considera que se justifica, neste contexto de adaptação intercalar, propor a supressão de dois produtos que constam da lista A do anexo da Decisão de 10 de Fevereiro de 2004, para os quais

existe uma produção local significativa. Para a Guadalupe, trata-se de determinados resíduos de produções alimentares (produto 2302). Para a Reunião, trata-se de determinados detergentes residuais do fabrico das pastas de celulose (produto 3804 00).

5. CONCLUSÃO GERAL

As informações fornecidas pelas autoridades francesas não permitem ter uma visão completa do impacto que teve, ao nível económico e social, sobre a produção local nos DOM, a aplicação de uma tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» dos produtos locais face aos produtos provenientes do exterior. Mesmo fragmentárias, as informações permitem constatar que o regime de tributação diferenciada em sede de «octroi de mer» permitiu manter, no que se refere à maioria dos produtos em questão, uma produção local capaz de representar uma quota mais ou menos significativa do mercado local. É muito provável que, sem a existência desta tributação diferenciada, em muitos casos, a actividade local de produção não pudesse manter-se, com consequências danosas ao nível económico e social.

Relativamente a certos produtos para os quais os produtos locais representam a quota preponderante do mercado ou mesmo a quase totalidade do mercado, a Comissão tem mais dúvidas quanto à necessidade de manter um diferencial de tributação. Estas dúvidas são ainda mais fortes em relação aos produtos para os quais os produtos provenientes do exterior estão totalmente ausentes. Este tema deverá eventualmente ser examinado em pormenor no termo do período abrangido pela Decisão do Conselho de 2004. Todavia, desde já, a Comissão propõe a supressão de dois produtos das listas de produtos que podem ser objecto de tributação diferenciada.

Ainda que a questão do método a empregar para restabelecer a competitividade das produções locais face aos produtos «importados» seja essencialmente da competência das autoridades francesas, a Comissão lamenta que o relatório das autoridades francesas não contenha informação sobre o impacto do regime de tributação diferenciada dos produtos sobre o nível geral dos preços nos DOM, e não unicamente sobre a inflação, na medida em que a tributação diferenciada tem como efeito alterar a concorrência entre os produtos com base no preço do custo mais elevado, que é o dos produtos elaborados nos DOM.