

MESTRADO EM
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

OS RECURSOS PRÓPRIOS DA UNIÃO EUROPEIA:
REFORMULAÇÃO OU ABOLIÇÃO DO RECURSO IVA?

RITA RIBEIRO ROQUE

OUTUBRO – 2016

MESTRADO EM
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

OS RECURSOS PRÓPRIOS DA UNIÃO EUROPEIA:
REFORMULAÇÃO OU ABOLIÇÃO DO RECURSO IVA?

RITA RIBEIRO ROQUE

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO GOUCHA SOARES

OUTUBRO – 2016

Resumo

O orçamento da União Europeia (UE) é financiado por três tipos de recursos próprios: os recursos próprios tradicionais, um recurso baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e um recurso calculado a partir do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-membros. Apesar de assegurar o cumprimento do princípio do equilíbrio do orçamento, o sistema de recursos próprios tem sido criticado quanto à sua complexidade e falta de transparência. Neste contexto, projetam-se dois modelos alternativos: (1) Um orçamento integralmente financiado pelo recurso RNB; (2) A criação de novos recursos próprios. No âmbito do segundo modelo, encontra-se em discussão a possibilidade de criação de um novo recurso IVA. Recorrendo a uma metodologia qualitativa, a presente dissertação procurou responder às seguintes questões de investigação: Caminhará a UE em direção à proliferação do recurso RNB? Ou dirigir-se-á no sentido da criação de um novo recurso IVA? Constatou-se que o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia têm trabalhado no sentido da criação de um novo recurso IVA. Não obstante, qualquer modificação do sistema exigirá unanimidade no Conselho, pelo que o sucesso dos potenciais candidatos a novos recursos também dependerá da sua capacidade de convencer os Estados-membros. Embora de concretização incerta, a proposta de criação de um novo recurso IVA apresentada pela Comissão (2011) está associada a fortes argumentos para a sua aplicação. Revela-se, todavia, pouco ambiciosa, não sendo capaz de eliminar a lógica de “saldo líquido” que tem caracterizado as negociações dos quadros financeiros plurianuais. Palavras-chave: *União Europeia; Orçamento Comunitário; Sistema de Recursos Próprios; Recurso IVA; Imposto Sobre o Valor Acrescentado; Instituições Europeias*

Abstract

The European budget is financed by three types of own resources: the traditional own resources, a resource based on value-added tax (VAT) and a resource related to the Member States' gross national income (GNI). The EU's current system of own resources ensures the principle of budgetary equilibrium. However, the same system has been criticized due to its complexity and lack of transparency. Against this background, two opposing models are envisaged: (1) Financing the entire budget with a GNI resource; (2) Creating new own resources. In the context of the latter, the creation of a new VAT-based resource is currently in debate. Using a qualitative approach, this thesis aimed to answer the following questions: Is the European Union moving toward a system exclusively based on GNI resources? Or is it moving toward the creation of a new VAT-based resource? The European Parliament and the European Commission have been working on the implementation of a new VAT-based resource. Nonetheless, modification of the system requires unanimity in the Council. Hence, new own resources must be able to convince Member-States. The final outcome of the proposal for a new VAT-based resource, presented by the European Commission on 2011, is still uncertain. But it seems to be able to persuade national governments. However, it does lack ambition, and, in general, cannot eliminate the countries' preoccupation with national net balances. Keywords: *European Union; EU Budget; Own Resources System; VAT Resource; Value-Added Tax; EU Institutions*

Agradecimentos

No decorrer do meu percurso académico, tive o privilégio de contar com o apoio de várias pessoas. Sem elas, a concretização deste trabalho não teria sido possível.

Desde logo, o meu sincero agradecimento ao Professor Doutor António Goucha Soares, orientador da dissertação, pela disponibilidade e apoio que sempre demonstrou.

Agradeço às entrevistadas, Doutora Anne Montagnon e Doutora Rita Brito, que prescindiram de parte do seu tempo para responder às minhas questões, contribuindo para o enriquecimento deste trabalho.

Estou muito grata ao João, por todo o amor e compreensão. Foi a paixão pela política europeia que me fez idealizar a viagem a Bruxelas. Mas foi graças ao teu incentivo que fui capaz de concretizá-la.

O meu agradecimento vai também para os meus avós, tios, primos e cunhado, pela confiança que sempre depositaram em mim.

À minha irmã, Patrícia, agradeço o carinho e a partilha do saber. Aos meus pais, Alfredo e Ana, agradeço todo o amor e dedicação. Depois de um ano que tanto nos pôs à prova, a conclusão deste trabalho é mais uma manifestação da nossa resiliência. Por tudo o que têm feito por mim, sinto que esta dissertação é tanto minha quanto vossa.

O meu profundo e sentido agradecimento a todos aqueles que, de forma mais ou menos direta, fizeram parte desta gratificante etapa.

Muito obrigada.

Lista de Abreviaturas

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

GANRP – Grupo de Alto Nível sobre Recursos Próprios

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

PNB – Produto Nacional Bruto

QFP – Quadro Financeiro Plurianual

REPER – Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia

RNB – Rendimento Nacional Bruto

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

VIÉS – Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o Imposto sobre o Valor
Acrescentado

ÍNDICE

Introdução	1
1. Resenha histórica	3
1.1 O carácter atípico das finanças da CECA.....	3
1.2 Um sistema de financiamento assente em contribuições nacionais	5
1.3 Um sistema de financiamento <i>sui generis</i>	7
1.3.1 Recursos Próprios Tradicionais.....	8
1.3.2 Recurso IVA.....	8
1.3.3 Recurso RNB	12
1.3.4 A Evolução do Sistema de Recursos Próprios.....	12
2. O Imposto sobre o Valor Acrescentado	14
2.1 O Sistema Comum do IVA.....	15
2.2 A Importância do Combate à Fraude Fiscal	18
3. A Necessidade de Reforma do Sistema de Recursos Próprios	20
3.1 O Sentido da Reforma enquanto Decisão Política	21
3.2. O Posicionamento das Instituições Europeias	25
4. O Futuro do Recurso IVA: Abolição ou Reformulação?	31
Conclusão	32
Bibliografia	36
Anexos	40

Introdução

A singularidade da estrutura institucional da União Europeia (UE), que não constitui uma mera organização intergovernamental nem um Estado federal, também se manifesta no modo como o seu orçamento é financiado (Constantinesco, 2012; D’Alfonso, 2014). O orçamento da UE – que em 2015 foi de 145 mil milhões de euros, correspondendo a cerca de 1% da riqueza anual gerada pelas economias europeias¹ – é financiado a partir de três tipos de recursos principais: os recursos próprios tradicionais, o recurso baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e o recurso calculado a partir do rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-membros.² As fontes de receita supramencionadas, que compõem o sistema de recursos próprios da União Europeia, têm sido suficientes para cobrir as suas despesas. Este aspeto assume particular relevância no quadro da aplicação do princípio do equilíbrio do orçamento, preceituado no artigo 310º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), segundo o qual “as receitas e despesas previstas no orçamento devem estar equilibradas”.

Ainda assim, o sistema de recursos próprios da UE é apontado como complexo e pouco transparente, fenómeno para o qual contribuem os chamados “mecanismos de correção”. Adicionalmente, o sistema tem recebido críticas quanto à sua evolução, efetuada no sentido do incremento do peso dos recursos passíveis de serem encarados como contribuições nacionais. Neste contexto, D’Alfonso (2014) defende que, no decorrer das negociações relativas aos Quadros Financeiros Plurianuais (QFP), a preeminência atribuída aos “saldos orçamentais” tem impactado negativamente a eficácia

¹ Anexo I: Orçamento da UE por Rubrica Orçamental (2015).

² Além dos recursos próprios tradicionais e dos recursos IVA e RNB, o orçamento é financiado por “outras receitas”, as quais incluem os impostos pagos pelo pessoal da UE sobre os seus salários, as contribuições de países terceiros para determinados programas da União e as coimas sobre empresas que violam regras da concorrência ou outras legislações (Comissão Europeia, 2008).

da despesa. Além disso, conforme declarou M. Monti, “a perceção junto dos cidadãos sobre o que faz esta União Europeia tão estranha não melhora com o regatear que caracteriza essas negociações” (Parlamento Europeu, 2015).

No decurso das negociações dos QFP, a importância atribuída ao sistema de recursos próprios tem sido minimizada, valorizando-se o lado das despesas em detrimento deste, o que condiciona a capacidade de resposta da UE perante conjunturas mutantes (D’Alfonso, 2014). Mas não estamos perante um tema inexplorado: a possibilidade de alteração do sistema de recursos próprios tem sido debatida na academia e no seio das instituições comunitárias (Nello, 2012). No âmbito deste debate projetam-se dois modelos de financiamento alternativos: (1) Um orçamento integralmente financiado pelo recurso RNB; (2) A criação de um ou mais recursos próprios, a par da abolição ou reformulação dos recursos existentes.

Adotando uma metodologia fundamentalmente qualitativa, a presente dissertação pretende responder às seguintes questões de investigação: Caminhará a UE em direção à proliferação do recurso RNB? Ou dirigir-se-á no sentido da criação de um novo recurso IVA? A formulação das questões supra referenciadas atendeu à impossibilidade de analisar desenvolvidamente os vários potenciais candidatos a novos recursos próprios, a qual nos conduziu à limitação do tema deste trabalho final de mestrado a um único recurso. Na prossecução de respostas, foi tida em consideração a literatura relativa às potencialidades e fraquezas do recurso IVA atual, bem como as propostas de reforma que se encontram em discussão e o conteúdo das entrevistas realizadas junto da Direção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia e da Representação Permanente de Portugal junto da UE.³

³ Anexo II: Guiões de entrevista.

Neste contexto, a presente dissertação tem início com uma resenha histórica relativa ao sistema de financiamento das Comunidades, desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) até aos tempos hodiernos (capítulo 1). O capítulo 2 diz respeito à compreensão do IVA enquanto imposto, permitindo introduzir dois conceitos-chave na discussão: harmonização e fraude fiscal. No capítulo 3 são analisados os argumentos teóricos para a abolição, manutenção e reformulação do recurso IVA, bem como a posição do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia (doravante designado Conselho). Num contexto em que a modificação do sistema requer unanimidade no Conselho e ratificação por cada um dos Estados-membros, o posicionamento dessa instituição é crucial. No capítulo 4, atendendo às informações obtidas nos apartados anteriores e sem considerar possibilidades que obriguem à modificação dos Tratados europeus, discute-se quais as perspetivas futuras em relação à contribuição IVA.

1. Resenha histórica

1.1 O carácter atípico das finanças da CECA

Começamos por recuar até meados do século passado, mais propriamente ao rescaldo da Segunda Guerra Mundial. Nesse período, a constante ameaça de um confronto Leste-Oeste tornava necessária a reconciliação franco-alemã. Inspirada pelo consultor económico e político francês Jean Monnet, a Declaração Schuman (1950) assentava na ideia de que a eclosão de um novo conflito militar entre os dois Estados poderia ser evitada através do controlo da produção do carvão e do aço por parte de um poder supranacional. Nesse sentido, o documento propunha à República Federal Alemã, bem como a qualquer outro Estado democrático disposto a unir-se à iniciativa, que a produção e comercialização do carvão e do aço fossem colocadas sob a alçada de uma Alta

Autoridade, no âmbito de uma nova organização (Goucha Soares, 2009). Uma vez que o governo da Alemanha, a par dos governos da Itália, dos Países Baixos, da Bélgica e do Luxemburgo, responderam favoravelmente, a Declaração Schuman acabou por lançar as bases da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a qual constituiu o primeiro passo concreto no sentido da integração europeia.

O Tratado de Paris, que foi assinado a 18 de abril de 1951 e entrou em vigor a 25 de julho do ano seguinte, instituiu a primeira das três Comunidades Europeias, colocando na dependência da Alta Autoridade da CECA o desenvolvimento da produção do carvão e do aço da Europa dos Seis. Por ocasião da reunião inaugural da Alta Autoridade, o seu primeiro presidente, Jean Monet, proferiu um discurso que evidencia o cariz supranacional da mesma:

Exerceremos as nossas funções com total independência nos interesses gerais da Comunidade. No cumprimento dos nossos deveres não solicitaremos nem aceitaremos instruções de qualquer Governo ou organização, e abster-nos-emos de qualquer ato incompatível com o carácter supranacional das nossas funções. Registamos o compromisso dos Estados-membros de respeitar este carácter supranacional e de não nos influenciar na execução da nossa tarefa.

In Sande (Coord.) (2008), p. 29.

Foi à Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço que o poder orçamental foi imputado (Azevedo, 2003). Nesse contexto, por força do artigo 49º do Tratado fundador da CECA, a instituição estava autorizada a adquirir os fundos necessários ao desempenho das suas atribuições, podendo contrair empréstimos e estabelecer imposições sobre a produção do carvão e do aço, com incidência sobre as empresas produtoras. O artigo 50º, por seu turno, determinava as categorias de despesas

que as imposições deveriam financiar, estipulando também que estas incidiam anualmente sobre os diferentes produtos, em função do seu valor médio. Quanto aos fundos obtidos através de empréstimos, estes só podiam ser utilizados para a concessão de empréstimos (artigo 51º).

Uma vez que as contribuições provenientes dos orçamentos nacionais constituem o meio de financiamento mais comum das entidades internacionais (Goucha Soares, 1997; Azevedo, 2003; D'Alfonso, 2014), pode dizer-se que a autonomia subjacente ao sistema de financiamento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço lhe confere um carácter excecional, tornando-a especialmente relevante para efeitos de comparação com a Comunidade Económica Europeia (CEE), atual União Europeia. Em bom rigor, é possível afirmar que foi no quadro da CECA que brotou o primeiro imposto inteiramente regulado pelo direito comunitário europeu (Azevedo, 2003).

1.2 Um sistema de financiamento assente em contribuições nacionais

Os Tratados de Roma de 1957 – que firmaram os alicerces da integração e revigoraram a ideia de um futuro comum para os seis Estados europeus – surgiram num contexto distinto do Tratado de Paris, acarretando consequências ao nível da atribuição do poder orçamental e do sistema de financiamento adotado. Efetivamente, o malogro da Comunidade Europeia de Defesa favoreceu a escolha de um modelo orçamental dotado de um maior equilíbrio entre os poderes comunitários e nacionais (Azevedo, 2003), patente na atribuição do poder orçamental ao Conselho e no facto de, à data da sua criação, a Comunidade Económica Europeia não dispor de um sistema de recursos próprios. Em suma, a excecionalidade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço torna-se mais evidente quando a comparamos com a Comunidade Económica Europeia, porque o sistema de financiamento inicial desta última se encontrava mais próximo do modelo

típico das organizações internacionais do que da forma de financiamento da sua antecessora.

Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o artigo 201º do Tratado que instituiu a CEE estipulava que o orçamento, sem detrimento de outras receitas, seria “integralmente financiado por recursos próprios”. O Tratado não definia, todavia, a noção de recursos próprios. Em bom rigor, os Tratados europeus limitam-se a fornecer indicações sobre como efetuar uma decisão relativa ao sistema de recursos próprios (Leen, 2011). À falta de uma definição legal e globalmente aceite do conceito, recorremos a uma abordagem minimalista, que define os recursos próprios como receitas afetadas à Comunidade de forma irrevogável, com o intuito de financiar o seu orçamento, sem que seja necessária uma decisão posterior por parte das autoridades nacionais (Comissão Europeia, 2008; GANRP, 2014). Nesta definição, a qual constitui um mínimo denominador comum, a automaticidade sobressai como elemento-chave. De facto, essa característica foi confirmada pelo Tribunal de Justiça que, no acórdão de 18 de dezembro de 1986 relativo ao processo 93/85, deliberou que os atrasos na disponibilização dos recursos próprios constituem uma ilegalidade por parte dos Estados-membros.

No processo de transição de um sistema de financiamento assente em contribuições nacionais para um sistema de recursos próprios, importa ressaltar o ano de 1962. Foi nessa altura que foram criados os direitos niveladores agrícolas sobre produtos importados de países terceiros, com o intuito de contrabalançar a diferença entre os preços comunitários e os preços praticados no resto do mundo (Mendonça & Sancho, 1990). Esses direitos, intimamente relacionados com a aprovação dos primeiros regulamentos sobre a Política Agrícola Comum e com a criação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, constituíram a primeira receita autónoma da CEE. Mas a evolução supra referida não

representou o fim das contribuições financeiras dos Estados-membros para o orçamento comunitário. Afinal, as receitas provenientes dos direitos niveladores agrícolas não eram suficientes para financiar um projeto que caminhava no sentido do aprofundamento político.

Só alguns anos mais tarde – na sequência de um período agitado, que culminou com a crise da cadeira vazia – é que a necessidade de atribuir recursos próprios voltou a estar na ordem do dia, enquadrada num movimento mais vasto, em que os chefes de Estado e de Governo pretendiam dar um novo fôlego ao processo europeu de integração.

1.3 Um sistema de financiamento *sui generis*

A concessão de recursos próprios à Comunidade Económica Europeia – que, como se referiu, estava prevista no artigo 201º do Tratado CEE – só veio a concretizar-se depois do Compromisso do Luxemburgo (1966), através da Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios, de 21 de abril de 1970. Ao estabelecerem a lista de recursos próprios e os limites máximos para as dotações de autorização e pagamento, as Decisões do Conselho relativas aos sistema de recursos próprios constituem o principal instrumento jurídico que estabelece os elementos determinantes do sistema. A Decisão de 1970 é de importância acrescida, porque pôs fim ao sistema de financiamento que assentava em contribuições financeiras dos Estados-membros.

Para percebermos o debate relativo ao futuro do recurso IVA, teremos de compreender a globalidade do funcionamento do sistema de recursos próprios da UE. À data da sua criação, o sistema era constituído pelos recursos próprios tradicionais e pelo recurso baseado no IVA, este último inicialmente concebido como receita equilibradora. Nas próximas secções debruçar-nos-emos sobre o funcionamento dessas receitas, assim

como do recurso calculado a partir do RNB dos Estados-membros, introduzido à posteriori.

1.3.1 Recursos Próprios Tradicionais

Designamos recursos próprios tradicionais ao conjunto de receitas obtidas no âmbito das políticas comunitárias. Inicialmente, estes abarcavam os direitos aduaneiros, os recursos de origem agrícola e as quotizações sobre a produção de açúcar, isoglucose e xarope de inulina (Comissão Europeia, 2008). Conforme se aludiu, os recursos de origem agrícola haviam sido instaurados em 1962, tendo sido apenas transferidos para a Decisão de 1970. Relativamente aos direitos aduaneiros, tratam-se de receitas obtidas nas fronteiras externas da UE em relação às importações, de acordo com a pauta aduaneira comum estabelecida no ano de 1968. Sublinhe-se que, na sequência da transposição dos acordos multilaterais em matéria de comércio (Uruguai Round, abril de 1994) para o direito comunitário, foi eliminada a distinção entre direitos agrícolas e direitos aduaneiros. Atualmente, os direitos agrícolas correspondem a direitos de importação obtidos sobre os produtos agrícolas importados de países terceiros. No que concerne às quotizações sobre a produção de açúcar, isoglucose e xarope de inulina, estas possuem a particularidade de serem cobradas sobre os produtores no interior da Comunidade.

1.3.2 Recurso IVA

De acordo com o Regulamento (CEE, Euratom) nº 1553/89 do Conselho, que ainda vigora, o recurso IVA resulta da aplicação de uma taxa uniforme, fixada pelas Decisões do Conselho relativas aos sistema de recursos próprios, a uma matéria coletável uniformemente determinada (Conselho da UE, 1989). Neste contexto, as demoras

decorrentes da necessidade de assegurar uma certa harmonização fizeram com que a introdução desta receita só ocorresse a partir de 1979 (Freitas Pereira, 2014).

Atualmente, a incompletude da harmonização dos sistemas de IVA obriga a que o cálculo da base harmonizada se efetue através de um método estatístico intrincado, que visa compensar as diferenças existentes entre regimes nacionais (Mathis, 2015). Neste contexto, os Estados-membros começam por proceder à correção das receitas arrecadadas (*Corrected Receipts*). Posteriormente, as receitas corrigidas são divididas por uma taxa média ponderada (*WAR*). Esta última corresponde a uma estimativa da taxa média aplicável às várias categorias de bens e serviços tributáveis, considerando as variedades de taxas de IVA que vigoram em cada país. No caso português, a taxa média ponderada tem em consideração as taxas de IVA normal, intermédia e reduzida, bem como as taxas aplicáveis nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. É a partir do cálculo anterior que se obtém a base de IVA intermédia (*Intermediate VAT Base*), que é posteriormente ajustada em função de eventuais compensações, positivas e negativas, obtendo-se assim a base de IVA harmonizada ao abrigo da Sexta Diretiva IVA (*Harmonised VAT Base*) (Lehner, 2015).⁴

No que concerne à taxa de mobilização máxima do recurso IVA, a Decisão de 1970 fixou-a em 1% da matéria coletável. Mais tarde, a segunda Decisão sobre os recursos próprios, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 1986, colocou-a em 1,4%. A sincronia entre este aumento e a adesão de Portugal e Espanha às Comunidades não é uma coincidência, devendo ser perspectivada como uma relação causal. Efetivamente, uma das finalidades do incremento da taxa de mobilização máxima foi a de ajudar a financiar os custos inerentes ao alargamento ibérico.

⁴Anexo III: Cálculo da Base de IVA Harmonizada.

O aumento da taxa de mobilização máxima do recurso IVA, ocorrido na década de 1980, constituiu uma situação excecional. A propósito, a Decisão de 1994 organizou o regresso ao limite de 1%, a efetuar-se de forma progressiva entre 1995 e 1999. Desde essa altura que a tendência tem sido de decréscimo, sendo que a Decisão de 2000 diminuiu a taxa de mobilização máxima para 0,5% e a Decisão de 2007 a colocou nos 0,3% (Conselho da UE, 2007). No âmbito da Decisão de 2014, a taxa de mobilização máxima deverá manter-se em 0,3% da matéria coletável. De sublinhar que a Decisão de 2007 ainda constitui a base jurídica em vigor, na pendência da ratificação da Decisão de 2014 por parte de todos os Estados-membros, a qual será aplicada com efeitos retroativos desde 1 de janeiro de 2014 (Conselho da UE, 2014).

Além de existir uma taxa máxima de mobilização do recurso IVA, a matéria coletável encontra-se limitada a uma percentagem do RNB (Santos, 2008).⁵ Entre 1988 e 1994, o nivelamento foi efetuado a 55% do PNB dos Estados-membros. Em 1995, deixou de poder ser superior a 50% do PNB, mas apenas para os países cujo PNB per capita, em 1991, fosse inferior a 90% da média comunitária. Desde essa altura que o nivelamento da matéria coletável a 50% do PNB foi progressivamente alargado, aplicando-se atualmente a todos os Estados-membros.

TABELA I: SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO RECURSO PRÓPRIO IVA (1970-2014)

Decisão do Conselho relativa ao Sistema de Recursos Próprios	Taxa de Mobilização Máxima	Nivelamento	Recurso de Equilíbrio
Decisão de 1970	1% da Matéria Coletável	Não se aplica	Sim
Decisão de 1985	1,4% da Matéria Coletável	Não se aplica	Sim
Decisão de 1988	1,4% da Matéria Coletável	55% do PNB	Não

⁵ No sistema europeu de contas nacionais de 1995 (SEC 95), a noção de PNB foi substituída pela de RNB. A Decisão de 2007 estendeu a aplicação do SEC 95 ao domínio do orçamento da UE, pelo que o PNB foi substituído pelo RNB para efeitos dos recursos próprios.

Decisão de 1994	1,32% da Matéria Coletável em 1995 1,24% da Matéria Coletável em 1996 1,16% da Matéria Coletável em 1997 1,08% da Matéria Coletável em 1998 1% da Matéria Coletável em 1999	50% do PNB para os “países da coesão” Para os restantes Estados-membros: 54% do PNB em 1995 53% do PNB em 1996 52% do PNB em 1997 51% do PNB em 1998 50% do PNB em 1999	Não
Decisão de 2000	0,5% da Matéria Coletável	50% do PNB	Não
Decisão de 2007	0,3% da Matéria Coletável	50% do RNB	Não
Decisão de 2014 (Aguarda Ratificação)	0,3% da Matéria Coletável	50% do RNB	Não

Fonte: Compilação própria.

O nivelamento da taxa máxima de mobilização do recurso IVA acrescenta complexidade ao seu cálculo, ao mesmo tempo que o aproxima de uma contribuição RNB. No entanto, a sua existência não é despropositada e pode ser vista como um mal menor. Como a propensão a consumir é superior nas classes de rendimento mais baixo, a carga fiscal do IVA é tanto mais sentida quanto menor for o rendimento (Pires & Pires, 2012). Consequentemente, a contribuição IVA provoca uma situação de regressividade, penalizando os países economicamente mais vulneráveis – com destaque para aqueles em que o turismo constitui uma importante fonte de rendimento, por causa do consumo efetuado pelos turistas (Santos, 2008) – em detrimento dos países mais prósperos (Azevedo, 2003). A regressividade em relação ao rendimento é, aliás, um dos argumentos que tem sustentado as sucessivas descidas da taxa de mobilização máxima, ao mesmo tempo que fundamenta o desejo de abolição do recurso IVA manifestado por alguns países. Nesta matéria, Portugal constitui um bom exemplo. Em percentagem do RNB, Portugal é um dos países que mais contribui para o orçamento da UE através do recurso

IVA (dados de 2014).⁶ Não será por isso difícil compreender a declaração do Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção-Geral dos Assuntos Europeus (2009: 9), de que “o recurso IVA, com características regressivas, não apresenta qualquer vantagem”. Em entrevista, Rita Brito vivificou esta posição, afirmando que “Portugal pretende um sistema justo, transparente, equitativo e simples e, nesse contexto, o desaparecimento do recurso IVA é algo que vê com simpatia”.

1.3.3 Recurso RNB

Além dos recursos criados pela Decisão de 1970, uma reforma do rol dos recursos próprios foi colocada em vigor no ano de 1988. A Decisão de 1988 criou um quarto recurso próprio, à data baseado no produto nacional bruto (PNB) (Comissão Europeia, 2008). O recurso RNB veio substituir a contribuição IVA enquanto receita equilibradora. Trata-se de uma receita calculada através da aplicação de uma taxa determinada anualmente, no transcorrer no processo orçamental, sobre uma base representativa da soma dos RNB a preços de mercado (Comissão Europeia, 2008). Por força da sua função de equilíbrio, a receita é obtida pela diferença entre as despesas e o somatório dos restantes recursos orçamentais, tendo em vista o cumprimento do princípio do equilíbrio do orçamento.

1.3.4 A Evolução do Sistema de Recursos Próprios

Conhecer o leque de recursos próprios constitui uma condição necessária, mas não suficiente para a compreensão do debate relativo à reforma do sistema. É igualmente importante explorar a evolução do peso de cada uma dessas receitas ao longo do tempo⁷, assim como os vários mecanismos de compensação existentes.

⁶ Anexo IV: Contribuições IVA em % do RNB (2014).

⁷ Anexo V e VI: Peso dos Recursos Próprios no Orçamento da UE, em % (1979-2011 e 2015).

No que concerne ao peso dos recursos próprios tradicionais – que, em 2015, representaram apenas 12,8% do total das receitas – a tendência tem sido de redução. Os desenvolvimentos relativos ao desarmamento pautal, bem como o aumento da autossuficiência alimentar da Comunidade relativamente a países terceiros, permitem compreender essa evolução (Comissão Europeia, 2008; Alves, 2009).

A propensão para o decréscimo estende-se ao recurso IVA. Neste caso, a tendência é justificada pela progressiva diminuição da taxa de mobilização e, em certos momentos, pela estagnação relativa das receitas do IVA no que concerne à atividade económica, em virtude do decréscimo da parte das despesas de consumo no PNB das economias europeias (Azevedo, 2003; Comissão Europeia, 2008). Em 2015, o recurso IVA representou 12,4% das receitas do orçamento da União Europeia, contrastando com o peso de 70% que obteve em 1986 (Schratzstaller, 2013). Recorde-se que, em 1986, a taxa de mobilização máxima se encontrava no seu valor mais alto (1,4%). Por conseguinte, é agora o recurso equilibrador, RNB, que arrecada a fatia de leão, tendo representado quase 70% das receitas em 2015.

Com o intuito de cobrir despesas de cobrança, os países da UE retêm uma percentagem dos recursos próprios tradicionais e beneficiam, conforme se mencionou, de um nivelamento da matéria coletável para efeitos do recurso IVA. Além dos mecanismos supracitados, que se estendem a todos os Estados-membros, o sistema de financiamento do orçamento da União Europeia abarca um conjunto de reduções que só se aplicam a alguns países. Entre essas reduções, a que designamos mecanismos de correção, enquadra-se a compensação britânica. Trata-se de uma diminuição da contribuição do Reino Unido, correspondente a dois terços da diferença entre o que o país deveria pagar (à exceção dos recursos próprios tradicionais) e o montante que recebe do orçamento,

mediante uma redução global da contribuição do IVA. De acordo com Azevedo (2003), os custos desta redução são financiados pelos restantes Estados-membros. Mas a Alemanha, a Áustria, a Suécia e os Países Baixos beneficiam de uma redução no âmbito do financiamento deste mecanismo de correção (Clemens & Lemmer, 2006).

Para o QFP 2007-2013, existem ainda reduções relativas à taxa de mobilização do IVA. Este mecanismo estende-se aos mesmos quatro países que beneficiam de uma redução no âmbito do financiamento da correção britânica. A propósito, a taxa de mobilização do IVA encontra-se fixada em 0,225% para a Áustria, em 0,15% para a Alemanha e em 0,10% para os Países Baixos e a Suécia. No âmbito do mesmo QFP, os Países Baixos beneficiam de uma redução anual bruta da sua contribuição RNB no valor de 605 milhões de euros. A Suécia, por seu turno, tem direito a uma redução anual bruta da sua contribuição RNB no valor de 150 milhões de euros.

No decurso do QFP atual (2014-2020), as reduções a que fizemos referência deverão manter-se, ou mesmo aumentar. Com efeito, a Decisão de 2014 prevê uma taxa de mobilização dos recursos próprios baseados no IVA de 0,15% para a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia. Estipula ainda uma redução das contribuições anuais baseadas no RNB para a Dinamarca, os Países Baixos e a Suécia. Adicionalmente, em consonância com as informações fornecidas por Rita Brito em entrevista, “têm surgido manifestações no sentido de que estas reduções aumentem”. A Conselheira Orçamental da REPER salientou o caso de Itália, que “começa a afirmar que também tem uma contribuição excessiva para o orçamento da União”, sendo expectável que venha a pedir compensações.

2. O Imposto sobre o Valor Acrescentado

2.1 O Sistema Comum do IVA

Para melhor compreender as potencialidades e fraquezas do recurso próprio baseado no IVA, é necessário conhecer as principais características desse imposto, o que confere particular relevância à concretização deste capítulo. Hodiernamente, o IVA constitui o principal imposto sobre o consumo (bens e serviços) em toda a União Europeia. No que concerne à sua incidência, a base de tributação corresponde ao valor acrescentado em cada uma das fases do circuito de produção. Para efeitos de apuramento do IVA, os países da UE não procedem ao cálculo direto do valor acrescentado e utilizam, em alternativa, o método indireto subtrativo.⁸ Neste contexto, o valor a entregar ao Estado corresponde à diferença entre o imposto liquidado e o imposto dedutível num dado período (Freitas Pereira, 2014).

O IVA é um imposto amplamente utilizado, mas a sua proliferação é relativamente recente. Estávamos em 1967 quando, por força da Primeira e Segunda Diretivas sobre o sistema comum do IVA (Diretivas 67/227/CEE e 67/228/CEE, respetivamente), o imposto sobre o valor acrescentado se tornou de adoção obrigatória em todos os Estados-membros. Estas Diretivas marcaram o início do processo de harmonização fiscal dos impostos sobre a despesa que, para efeitos de mobilização de conhecimentos, pode ser decomposto em três fases. Na primeira fase, a adoção do IVA pôs fim à utilização dos impostos cumulativos que vigoravam até então. Os impostos cumulativos incidiam sobre as várias fases do circuito produtivo e tributavam o valor bruto de todas as transações a ele associadas, sendo tanto maiores quanto maior o circuito de produção e comercialização. Nestes termos, a adoção do IVA veio permitir que os bens e serviços

⁸ Em termos teóricos, o imposto pode determinar-se não só através do método indireto subtrativo, mas também através do método indireto aditivo e dos métodos direto aditivo e subtrativo.

ficassem sujeitos à mesma quantidade de imposto, independentemente da quantidade de transações ocorridas no referido circuito (Freitas Pereira, 2014).

Aclare-se, todavia, que a proliferação do IVA não se confinou à Europa. Em 1967, a sua utilização (parcial) estava limitada à França e à Finlândia. Trinta anos mais tarde, o IVA tinha-se tornado no principal imposto sobre o consumo em mais de cem países. Não será por isso difícil de perceber por que razão Georges Egret (apud Freitas Pereira, 2014) o elegeu como a maior inovação fiscal do século passado. O sucesso geral do IVA emana da simplicidade, transparência e eficiência que o caracterizam, bem como do facto de constituir uma excelente fonte de receita fiscal para os Estados. No caso concreto da Comunidade Económica Europeia, atual União Europeia, é possível conceber uma justificação mais específica. Efetivamente, a introdução do IVA nas Comunidades veio facilitar o processo de integração, pondo fim às distorções tributárias que, ao permitirem que o imposto fosse utilizado como medida de efeito equivalente, distorciam a concorrência (Rodriguez & Garcia, 2002; Azevedo, 2003).

A segunda etapa do processo de harmonização teve início com a Sexta Diretiva IVA (Diretiva 77/388/CEE), a qual introduziu um novo sistema comum deste imposto na Comunidade, caracterizado pela existência de uma matéria coletável uniformemente determinada (Conselho da UE, 1977). Tratava-se de um passo indispensável à colocação em prática do recurso baseado do IVA (Azevedo, 2003; Freitas Pereira, 2014), preconizado pela Decisão de 1970. Sem embargo, a adoção da Sexta Diretiva não conduziu a uma verdadeira harmonização na legislação dos vários países europeus. De facto, não se verificou uma uniformização completa das taxas de IVA, ao mesmo tempo que passaram a ser permitidos – ainda que, em alguns casos, apenas por um período transitório (artigo 28º da Diretiva 77/388/CEE) – vários regimes especiais e de isenção.

A terceira etapa do processo de harmonização é indissociável do desafio do mercado interno, concretizado no início de 1993. Na sequência da aprovação do Livro Branco (1985) para a sua concretização, seguida da entrada em vigor do Ato Único Europeu (1987), a Comissão Europeia apresentou sete propostas iniciais de diretivas, as quais tinham em vista a edificação de um mercado sem fronteiras internas (“pacote Cockefield”). Relativamente ao IVA, a modificação-chave consistia na alteração da Sexta Diretiva, tendo em vista a transição para o princípio do país de origem como meio de supressão dos controlos fronteiriços para efeitos fiscais. Esta proposta, que remonta a agosto de 1987, foi considerada inaceitável por parte dos Estados-membros, os quais convocaram um grupo de trabalho. Em 1989, a proposta da Comissão Europeia acabou por ser reformulada, passando a admitir-se que, a partir de 1 de janeiro de 1993 e durante um período transitório, seria mantido o princípio da tributação no destino. Na ausência de uma decisão sobre o regime definitivo, a abolição dos controlos fronteiriços continua a efetuar-se à luz das disposições do regime transitório do IVA. Significa isto que as transmissões intracomunitárias são isentas de imposto, enquanto as aquisições intracomunitárias se encontram sujeitas a IVA no Estado-Membro de destino, em consonância com as taxas e condições do mesmo. Ainda no âmbito da terceira etapa do processo de harmonização, deve relevar-se a Diretiva 91/680/CEE, que completa o sistema comum do IVA e altera a Diretiva 77/388/CEE. É por força desta diretiva que o fator gerador do imposto relativo às vendas com origem num Estados-membros e destino noutra país da Comunidade deixa de ocorrer aquando da respetiva importação, passando a acontecer no momento em que se efetua a aquisição intracomunitária (Freitas Pereira, 2014).

Em suma, apesar de a adoção do IVA no seio da Comunidade ter sido fundamental para a construção do mercado interno, não estamos perante um imposto verdadeiramente comunitário (Santos, 2008). Em bom rigor, e sem prejuízo dos avanços verificados em matéria de harmonização fiscal indireta (Freitas Pereira, 2014), não é possível falar-se numa completa harmonização do IVA dentro da UE. A incompletude da harmonização é patenteada pela amplitude de taxas de imposto entre países. Em simultâneo, para efeitos de cálculo do recurso IVA, a multiplicidade de taxas dentro de cada país⁹ – taxa normal, taxa reduzida, taxa super-reduzida, taxa intermédia e taxa zero – obriga ao cálculo de uma taxa média ponderada, mencionada no capítulo 1. Constata-se, portanto, uma relação dúbia entre o recurso próprio IVA e o sistema comum desse imposto. Por um lado, a Decisão de 1970 serviu de impulso à harmonização fiscal. Por outra parte, a incompletude da harmonização acrescenta complexidade ao cálculo da contribuição IVA, a qual se baseia na aplicação de uma taxa de mobilização sobre uma aproximação do que seria uma base completamente harmonizada.

2.2 A Importância do Combate à Fraude Fiscal

Conforme se referiu, a concretização do mercado interno europeu implicou a supressão de controlos fronteiriços para efeitos fiscais. Simultaneamente, a fiscalização da tributação das trocas intracomunitárias foi incluída no controlo nacional do IVA, o que colocou novos desafios às administrações fiscais dos Estados-membros (Comissão Europeia, 2013). Num contexto em que os países da UE deixaram de conseguir obter informações relativas ao fluxo de bens por via dos controlos aduaneiros tradicionais, tornou-se clara a necessidade de cooperação administrativa entre Estados-membros. Nesse sentido, e como forma de minorar a exposição do sistema comum do IVA a

⁹ Anexo VII: Lista de Taxas de IVA aplicadas nos Estados-Membros da UE (%).

situações de fraude fiscal, os países europeus têm utilizado alguns instrumentos comunitários de cooperação, designadamente o sistema de intercâmbio de informações sobre o IVA. Este sistema, denominado VIES, permite confirmar a validade dos números de IVA das empresas registadas na União Europeia. Adicionalmente, disponibiliza informações relativas às transmissões intracomunitárias que, conforme se aludiu, são isentas (Comissão Europeia, 2013). Apesar dos esforços realizados, o montante de IVA efetivamente cobrado continua a ser muito inferior ao imposto devido. Segundo dados da Comissão Europeia (2016a), estima-se que o “gap” do IVA anual se situe nos 170 mil milhões de euros.

Em termos globais, a importância do combate à fraude fiscal emana do facto de esta conduzir a uma diminuição das receitas dos Estados, com impactos negativos ao nível da sua capacidade de atuação. A fraude fiscal é também um elemento de distorção da concorrência, no sentido em que beneficia os operadores económicos desonestos (Comissão Europeia, 2013).

Durante vários anos, a atuação da Comissão Europeia em matéria de IVA centrou-se na ideia de que o regime transitório deveria dar lugar a um regime definitivo, de tributação na origem. Mas segundo Palma (2012), ações mais recentes dão conta de que a instituição tem levado a cabo uma estratégia mais pragmática. Neste contexto, a Comissão Europeia admite que o princípio da tributação na origem é, pelo menos no curto prazo, inviável. Ao mesmo tempo, dirige os seus esforços em matéria de IVA para outras questões, nomeadamente para o combate à fraude fiscal. Efetivamente, uma melhoria neste aspeto pode gerar avultadas receitas adicionais para os orçamentos nacionais dos Estados-membros.

De forma menos óbvia, a alteração da estratégia da Comissão Europeia também influencia o futuro do IVA enquanto recurso próprio. Esta posição foi corroborada por Anne Montagnon que, em entrevista, afirmou que o combate à fraude fiscal poderá tornar o recurso IVA numa melhor fonte de receita para o orçamento da União Europeia. Além disso, a menos que estejamos perante um Estados-Membro cuja matéria coletável a considerar se encontre limitada a 50% do RNB, uma diminuição das receitas do IVA por motivos de fraude fiscal representa um decréscimo da contribuição IVA que é transferida para o orçamento comunitário. Recordando que o recurso RNB constitui a atual receita de equilíbrio, pode afirmar-se as perdas de receita do IVA por motivo de fraude fiscal acabam por ser suportadas pelos Estados-membros e, em última instância, pelos cidadãos europeus.

3. A Necessidade de Reforma do Sistema de Recursos Próprios

A introdução do IVA nas Comunidades constituiu uma peça fundamental do processo de integração europeia, no sentido em que inviabilizou a transformação dos impostos indiretos nacionais em medidas equivalentes aos direitos aduaneiros, estimulando a construção do mercado interno. Adicionalmente, o recurso baseado no IVA impulsionou a harmonização fiscal e constituiu uma fonte de receita importante, tendo chegado a representar 70% dos recursos próprios do orçamento comunitário. Ainda assim, o debate relativo à necessidade de reformar o recurso próprio IVA está na ordem do dia, no âmbito de uma discussão mais vasta, relativa à reforma da globalidade do sistema de financiamento da União Europeia.

No seio das instituições europeias, a existência de iniciativas reformadoras do sistema de recursos próprios é antiga, encontrando-se patente em múltiplos documentos institucionais, de que é exemplo a Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de março de

1999, sobre a necessidade de modificar e reformar o sistema de recursos próprios da União Europeia (Parlamento Europeu, 1999). Até à data, os documentos elaborados nunca se traduziram em progressos políticos significativos, mas os dois últimos anos trouxeram um novo fôlego à discussão. A propósito, numa declaração conjunta e apenas à aprovação do QFP 2014-2020, as três instituições europeias acordaram a constituição de um grupo de alto nível sobre recursos próprios (GANRP) interinstitucional. Presidido por M. Monti, o GANRP está incumbido de preparar o caminho para eventuais reformas do sistema de recursos próprios da União Europeia, tendo disponibilizado o seu primeiro relatório no final de 2014 (GANRP, 2014).¹⁰

Estando confirmada a atualidade do tema em discussão, importa agora conhecer os argumentos utilizados para sustentar a necessidade de reforma, quais as eventuais implicações da mesma e em que sentido têm trabalhado as instituições europeias. São esses os objetivos das próximas secções.

3.1 O Sentido da Reforma enquanto Decisão Política

À luz do artigo 311º do TFUE, “o orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas”. Mas no capítulo 1 verificámos que a evolução do sistema de recursos próprios se efetuou no sentido do aumento do peso receitas passíveis de serem encaradas como contribuições estatais. A confrontação entre estes dois aspetos tem sustentado a conclusão de que a União Europeia não dispõe de verdadeiros recursos próprios. Segundo Anne Montagnon, esta afirmação é particularmente notória nos relatórios elaborados pelo Parlamento Europeu. Sem embargo, afigura-se necessário proceder à desmistificação desta ideia, porque o simples

¹⁰ Lamentamos que a presente dissertação não possa tomar em consideração os resultados da conferência interparlamentar, que deverão estar disponíveis no final de 2016, por forma a serem tidas em conta pela Comissão Europeia na revisão intercalar do orçamento da UE 2014-2020.

facto de os recursos IVA e RNB constarem nas Decisões sobre recursos próprios faz com que, do ponto de vista legal, ambos constituam verdadeiros recursos próprios. Dizer que a União Europeia não dispõe de verdadeiros recursos próprios é subtilmente diferente de afirmar que os seus recursos próprios não estão em consonância com o espírito dos Tratados, ou com o sentido que lhes atribuíam os pais fundadores. De facto, esta distinção é efetuada por alguns autores (Begg, 2010; D'Oultrmont & Mijs, 2013). Segundo Begg (2010):

In purely legalistic terms, since the VAT resource and the GNI resource are included in the Own Resources Decision – the legal instrument that spells out the resources to be used – there is no doubt that they are resources that the EU is entitled to receive. A more tricky question is whether they conform to the spirit of ‘own’.

In Begg (2010), p. 3.

Quer isto dizer que, do ponto de vista legal, as contribuições IVA e RNB constituem verdadeiros recursos próprios. Tal não implica que permitam dotar o orçamento comunitário do grau de autonomia pretendido pelos pais fundadores, ou que a sua associação aos orçamentos nacionais não impacte negativamente nas negociações dos QFP. Sublinhe-se que, como não existem direitos aduaneiros dentro do mercado único, a cobrança dos recursos próprios tradicionais por parte de um determinado Estado-Membro não significa que o seu valor tenha sido suportado por clientes desse mesmo país. Os recursos IVA e RNB, por sua vez, são facilmente associados a Estados-membros concretos (D'Alfonso, 2014).

A associação entre os recursos IVA e RNB e os orçamentos dos Estados-membros permite-nos compreender a afirmação de Becker (2012), que nos diz que o mecanismo de recursos próprios da União Europeia lhe oferece um nível de autonomia financeira

bastante limitado. São vários os autores que utilizam a autonomia financeira como critério de avaliação do orçamento comunitário, considerando-a um objetivo a prosseguir (D'Alfonso, 2014). Mas nem todos concordam com esta abordagem: segundo Heinemann et al (2008), a autonomia das receitas do orçamento comunitário não deve constituir um objetivo em si mesmo. Partilhemos ou não da posição destes últimos autores, a sua perspectiva patenteia a dimensão política da discussão relativa ao futuro do sistema de recursos próprios da UE. A origem das receitas, que pode estar mais ou menos dependente dos orçamentos nacionais, determina a relação entre o cidadão europeu, as instituições comunitárias e os Estados-membros. É possível olhar para a autonomia financeira do orçamento comunitário como um objetivo a prosseguir. No entanto, devemos estar conscientes de que quando nos posicionamos a favor de mais ou menos autonomia das receitas comunitárias estamos, simultaneamente, a efetuar uma escolha relativa àquilo que pretendemos para o futuro da integração europeia, num contexto em que se contrapõem as perspetivas federalista e intergovernamental.

Relativamente ao impacto da evolução do sistema de recursos próprios, Anne Montagnon afirmou, em entrevista, que o aumento do peso dos recursos passíveis de serem encarados como contribuições nacionais tem conduzido à perceção de que os recursos próprios são um custo que, sobretudo em tempos de austeridade, compete com as restantes despesas nacionais (Feo & Laffan, 2016). Adicionalmente, há dois conceitos a introduzir na discussão: o de contribuinte líquido e o de recetor líquido. De acordo com Clemens & Lemmer (2006), estas noções resultam do cálculo da diferença entre a contribuição nacional para o orçamento comunitário, sem considerar os recursos próprios tradicionais e as despesas administrativas, e o montante recebido. De facto, a evolução do sistema de recursos próprios fez com que as negociações dos QFP se centrassem cada

vez mais na noção de equilíbrio líquido, a qual emana da possibilidade de associar os recursos IVA e RNB a Estados-membros concretos. Neste contexto, as negociações tendem a ser desagradáveis e amargas. Nas palavras de M. Monti, as negociações dos QFP não constituem “o momento mais puro de política europeia nas instituições” (Parlamento Europeu, 2015).

Atendendo às noções de contribuinte líquido e recetor líquido, os Estados-membros olham para as negociações dos QFP como um jogo de soma nula, no qual o ganho de um país representa sempre uma perda para outro. Esta perceção é inviável, porque não podemos ter uma Europa em que todos são recetores líquidos. Além disso, ela não reflete o princípio da solidariedade inerente ao processo de integração. Também não considera os efeitos positivos da integração económica, que englobam efeitos económicos indiretos, nomeadamente o acesso a novos mercados (Cacheux, 2005; Schratzenstaller, 2014). Por último, recorde-se que o processo de construção europeia na Europa do pós-guerra se baseou na ideia contrária, de que a integração constitui um jogo de soma positiva.

Conclui-se que, em termos legais, os recursos IVA e RNB constituem verdadeiros recursos próprios, sem prejuízo de não estarem em consonância com o espírito dos Tratados. Não obstante, a sua predominância relativamente aos recursos próprios tradicionais tem alimentado um jogo de soma nula do seio da UE. Essa dinâmica manifesta-se, entre outros aspetos, nos mecanismos de compensações existentes que, conforme se apurou no capítulo 1, têm tido tendência para aumentar ao longo dos anos, sem que se verifiquem perspetivas de inflexão.

Em suma, a discussão em análise é marcadamente política. Mais do que a consonância face aos Tratados europeus, está em jogo aquilo que se pretende para o futuro

do processo europeu de integração, num contexto em que a seleção entre um orçamento integralmente financiado pelo recurso RNB e a criação de novos recursos próprios é, em simultâneo, uma escolha entre mais ou menos Europa.

3.2. O Posicionamento das Instituições Europeias

Além da possibilidade de avaliação do sistema de recursos próprios relativamente à sua autonomia, a literatura ressalta um conjunto de critérios menos controversos, a partir dos quais é possível avaliar os recursos próprios da UE, individualmente e enquanto sistema. Num estudo realizado para a Comissão Europeia, Begg et al (2008) observaram que os critérios mais recorrentes podem ser agrupados em seis categorias, a saber: critérios orçamentais; critérios de responsabilização democrática; critérios económicos; critérios de equidade; critérios de integração; critérios técnicos e administrativos.

No quadro dos critérios referidos, será prudente começar por uma afirmação-chave: a necessidade de reforma da globalidade do sistema não emana do não cumprimento do critério orçamental. O sistema de recursos próprios tem fornecido receitas suficientes para cobrir as despesas programadas, superando os problemas financeiros que a União Europeia viveu na década de 1980 (D'Alfonso, 2014). Além disso, ele apresenta características positivas inigualáveis. Segundo dados da Comissão Europeia – Direção-Geral do Orçamento¹¹, todos os Estados têm efetuado os seus pagamentos anuais de forma atempada. Neste contexto, recuperando o exemplo fornecido, em entrevista, por Anne Montagnon, não nos deve deixar de surpreender que mesmo no pior momento da crise grega o país nunca tenha pago em atraso. Quando comparado com outras entidades internacionais, o sistema de financiamento da UE é peculiar, uma vez que conseguir que os países membros paguem a sua parte constitui um

¹¹ Anexo VIII: Indicadores Orçamentais (2014).

dos maiores desafios das mesmas. A título de exemplo, recorde-se o caso da Organização das Nações Unidas, na qual são vários os Estados que têm falhado com as suas contribuições (Hurd, 2014).

No capítulo anterior debruçámo-nos sobre a relação entre o combate à fraude fiscal e o recurso IVA, constatando que uma melhoria nesse aspeto permitiria fazer da contribuição IVA uma melhor fonte de receita para o orçamento comunitário (critério orçamental), sem que se verificasse uma diminuição da sua qualidade ao nível dos restantes critérios. Quer isto dizer que o recurso IVA é passível de ser melhorado. Sem embargo, quando nos centramos na análise do recurso IVA em particular, constatamos que aos critérios supracitados está frequentemente associado um *trade-off*. Recorde-se, por exemplo, que as características regressivas da contribuição IVA conduziram ao seu nivelamento a uma percentagem do PNB (entretanto substituído pelo RNB). Ao mesmo tempo que melhora a equidade do recurso (critério de equidade), o nivelamento aumenta o seu grau de complexidade, ou seja, diminui a qualidade do seu posicionamento no quadro dos critérios técnicos e administrativos que, por causa da harmonização incompleta e de algumas compensações baseadas nesta receita, já não era elevada. Como os critérios são frequentemente conflitantes, o desafio não consiste em encontrar recursos e, no limite, sistemas de financiamento perfeitos, cumpridores de todos os critérios. O desafio a que as instituições europeias têm procurado dar resposta consiste em encontrar um sistema que tenha o maior equilíbrio possível entre os vários critérios (D'Alfonso, 2014).

De acordo com o Tratado de Lisboa, o orçamento comunitário deve ser integralmente financiado por recursos próprios. O Conselho dispõe de poderes para, depois de consultar o Parlamento Europeu, adotar por unanimidade uma decisão sobre o

sistema de recursos próprios da União. Adicionalmente, o Tratado inclui a possibilidade de criação de novas categorias de recursos próprios e de revogação das categorias existentes. Neste contexto, as instituições europeias têm produzido uma série de documentos relevantes, sendo de destacar, em matéria de recurso IVA, as propostas da Comissão de 2004 e 2011, que analisaremos em seguida.

Há doze anos, a Comissão Europeia elaborou um relatório no qual propunha a criação de um novo recurso próprio IVA, ambicioso e consonante com grande parte dos critérios anteriormente declarados (Comissão Europeia, 2004). Consistia na criação de uma taxa de IVA europeia, cobrada em simultâneo ao IVA nacional e claramente visível na fatura de cada contribuinte. O relatório preconizava que a alteração seria neutra para os contribuintes. Caso a taxa de IVA europeia fosse estabelecida em 1%, a taxa de IVA nacional teria de registar um decréscimo no mesmo valor. Considerando a taxa normal do IVA em Portugal continental (23%), seria como se esta se subdividisse em duas: uma de 22%, cujas receitas seriam canalizadas para o orçamento nacional; e outra de 1%, cujas receitas deveriam ser transferidas para o orçamento comunitário.

Quando comparada ao atual recurso IVA, a proposta de 2004 estaria associada a uma enorme simplicidade, a qual representaria um avanço em matéria de critérios técnicos e administrativos, designadamente ao nível dos custos administrativos. Recorrendo à afirmação de Rita Brito em entrevista, a proposta da Comissão Europeia de 2004 teria também “a vantagem da visibilidade, onde os contribuintes veem de forma mais exposta a sua contribuição para o orçamento da União Europeia”. Neste sentido, o novo recurso IVA cumpriria com o critério de responsabilização democrática, que se prende, justamente, com os conceitos de transparência e visibilidade, potenciadores de uma ligação mais aprofundada entre a UE e os seus cidadãos (D’Alfonso, 2014). Destes

conceitos emana, aliás, uma interessante discussão relativa às consequências da visibilidade da contribuição IVA sobre o posicionamento dos cidadãos face ao projeto europeu. Por um lado, a criação de uma ligação mais estreita entre a UE e os seus cidadãos (e empresas) – que viria substituir a ligação entre a União e os seus Estados-membros inerente ao atual recurso IVA – poderia aumentar o seu sentimento de pertença. Por outro lado, conforme notou Rita Brito, a exposição também constitui uma contrapartida. De facto, sobretudo em períodos em que as vantagens da integração europeia não são tão bem compreendidas e se sobrepõem as condicionantes mais negativas dessa integração, os cidadãos podem sentir que não pretendem que o seu IVA tenha esse destino, o que potencia o seu descontentamento face à União Europeia. Note-se que todas estas questões se relacionam com as dificuldades de comunicação do projeto europeu, assunto que retomaremos mais à frente. Apesar desta proposta ter sido apoiada pelo Parlamento Europeu em várias resoluções, ela nunca se traduziu numa proposta legislativa concreta e, atendendo à dificuldade técnica da sua implementação num contexto de harmonização incompleta, patenteada no capítulo 2, foi descartada.

Mais recentemente, em 2011, a Comissão Europeia apresentou uma nova proposta que, lembrando o sentido da ação da instituição em matéria do IVA enquanto imposto, é menos ambiciosa e mais pragmática do que a anterior. Considerando a situação atual situação de não harmonização, a instituição propôs um recurso IVA que, a aplicar-se, funcionaria como um “mínimo denominador comum”. Nestes termos, a aplicação da taxa de mobilização seria restrita aos produtos em que todos os consumidores europeus pagam a taxa de IVA normal, independentemente do Estados-membros onde efetuam a compra ou aquisição (Leen, 2013). Significa isto que o recurso IVA proposto em 2011 poderia colmatar a atual complexidade estatística associada ao cálculo da contribuição IVA,

porque envolveria menos correções e compensações a aplicar às receitas arrecadadas pelos Estados-membros, eliminando também a necessidade de utilização de uma taxa média ponderada (Comissão Europeia, 2011).

Mas segundo Borselli et al (2012), a taxa normal do IVA corresponde, em vários países, a menos de 50% da base tributável. Nestes termos, a base tributável do recurso IVA proposto em 2011 seria muito mais pequena do que a atual. Significa isto que, para não prejudicar a suficiência das receitas (critério orçamental) seria necessário aumentar a taxa de mobilização do novo recurso IVA. Se ele fosse visível para os cidadãos, poderia levantar-se um problema de distorção das intenções da Comissão Europeia por parte das autoridades nacionais. De facto, os Estados-membros poderiam aumentar a taxa de IVA nacional, sob o argumento de que a percentagem a transferir para a UE a título de recursos próprios também havia aumentado. Mas, na realidade, o aumento da taxa não se traduziria num aumento da carga fiscal, porque a base a considerar seria manifestamente reduzida. A não existir essa visibilidade, a questão da distorção por parte das autoridades nacionais deixaria de fazer tanto sentido. Sobre esta matéria, Anne Montagnon esclareceu, em entrevista, que a proposta de 2011 não implica que o IVA transferido para a UE seja visível ao cidadão. Por conseguinte, a questão supra referida deixa de ser relevante, mas também não se verifica uma aproximação ao critério de responsabilização democrática, ou seja, não se colmata a falta de transparência que caracteriza o sistema de recurso próprios.

A proposta de 2011 ainda não foi descartada, continua em discussão e, tal como a de 2004, tem sido suportada pelo Parlamento Europeu. Conforme afirmou Anne Montagnon em entrevista, as instituições estão ambas muito próximas nesta matéria, embora possam diferir quanto aos argumentos utilizados e quanto a eventuais motivações.

Efetivamente, a documentação produzida pelo Parlamento Europeu mostra-nos uma instituição muito focada nos argumentos que se prendem com a necessidade de transparência e autonomia, indissociáveis da natureza das suas funções. Em simultâneo, o Parlamento Europeu tem insistido na necessidade de simplificação do sistema de recursos próprios, manifestando-se a favor da extinção dos mecanismos de correção existentes (Parlamento Europeu, 2013). Paralelamente, é possível argumentar que, na mesma lógica que levou ao alargamento das competências orçamentais do Parlamento Europeu em 1970, também aqui a eventual substituição do atual recurso IVA por um recurso mais distante dos orçamentos nacionais possa ser visto como um elemento potenciador do aumento do papel do Parlamento Europeu, cujas competências orçamentais em matéria de receitas continuam reduzidas. A Comissão Europeia, por seu turno, tem abandonado o enfoque nos argumentos supracitados e tido uma posição cada vez mais pragmática, fomentada pela consciência de que tais argumentos não são suficientes para convencer os Estados-membros e pelo enquadramento da sua atuação no âmbito de uma estratégia mais vasta, relativa ao IVA enquanto imposto e ao combate à fraude fiscal (capítulo 2).

Constatou-se que o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia têm trabalhado no sentido da criação de um novo recurso IVA. No entanto, qualquer modificação do sistema exigirá unanimidade no Conselho, pelo que o sucesso dos potenciais candidatos a novos recursos também dependerá da sua capacidade de convencer as autoridades nacionais. Quando procuramos perceber qual dos cenários – abolição ou reformulação – é o mais provável, somos obrigados a considerar esse aspeto. Necessitamos ainda de atender a alguns acontecimentos relevantes, nomeadamente o resultado do referendo britânico.

4. O Futuro do Recurso IVA: Abolição ou Reformulação?

Quando discutimos o futuro do IVA como recurso próprio, não podemos descartar alguns dos acontecimentos mais recentes, designadamente a vitória do “não” no referendo sobre a manutenção do Reino Unido na UE. Em entrevista, Rita Brito recordava que sobre essa matéria “ainda não há uma leitura muito clara de qual é o caminho que se quer seguir”. Não obstante, partindo do pressuposto de que a vontade manifestada pelo povo britânico será respeitada, parte da arquitetura do sistema de recursos próprios será, forçosamente, modificada. Com efeito, a saída do Reino Unido da UE implicaria o fim da compensação britânica, a qual tem sido colocada em cima da mesa no decurso de todos os QFP, sem que nunca tenha sido possível alcançar a unanimidade necessária à sua extinção. A par da eliminação do mecanismo de compensação do Reino Unido, desapareceriam as compensações a ele associadas, mencionadas no capítulo 1. Mas, em consonância com a tendência de aumento dos mecanismos de compensação do sistema de recursos próprios, reforçada pela lógica de “saldo líquido”, conclui-se esta supressão não implicaria a extinção dos restantes mecanismos.

Além da possibilidade de manutenção do status quo, importa olhar para os modelos com que introduzimos o presente trabalho: (1) Um orçamento integralmente financiado pelo recurso RNB; (2) A criação de novos recursos próprios. O primeiro modelo, associado a uma enorme vantagem de simplificação, tem alguns defensores (veja-se, por exemplo, o estudo realizado por Heinmann et al (2008), financeiramente apoiado pelo Ministério Federal das Finanças alemão). No entanto, não é nesse sentido que a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu têm trabalhado. Ao nível das instituições europeias, os argumentos conducentes à criação de um novo recurso IVA e de outras receitas, desligadas dos orçamentos nacionais, têm sido os de mais peso.

O sentido dos trabalhos da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu não constitui, necessariamente, um critério suficiente para convencer os Estados-membros a reformar um sistema: “*Necessity of reform does not necessarily mean ability to reform*”, constatou Becker (2012: 14). Esta afirmação é ainda mais importante tendo em conta que o sistema só pode ser alterado através de unanimidade no Conselho. A propósito, a necessidade de unanimidade é frequentemente considerada o grande entrave da concretização da reforma do sistema de financiamento da UE (Becker, 2012; D’Alfonso, 2014). Apesar de se tratar de um obstáculo à reforma, agravado pelo facto de termos passado de uma Europa dos Seis a uma Europa com 28 Estados-membros, a decisão de nos cingirmos à análise de reformas dentro do quadro dos tratados não foi infundada. Conforme referiu, em entrevista, Anne Montagnon, o fim da unanimidade constitui uma possibilidade remota, pelo que se revela mais frutífero adotar uma posição pragmática, colocando a questão de outra forma: se a unanimidade existe e não vai ser, para já, alterada, como é que podemos convencer os Estados-membros? A proposta da Comissão Europeia de 2011 não vai ao encontro de grande parte dos critérios enumerados no capítulo anterior, mas mostra-se alinhada com esta preocupação. Atendendo às suas características, já descritas, é relativamente fácil de comunicar às autoridades nacionais as suas vantagens. Sintetizando, a proposta representa uma grande simplificação e diminui os custos administrativos subjacentes à necessidade de calcular uma base harmonizada fictícia, que não tem outra função que não o cálculo da contribuição IVA para o orçamento da UE. Note-se que, em ambas as entrevistas realizadas, ficou claro que o futuro está altamente dependente da estratégia de comunicação, que a Comissão Europeia parece estar empenhada em melhorar.

Conclusão

Não foi por acaso que Jacques Delors denominou o projeto europeu de Objeto Político Não Identificado (Drake, 2000). Efetivamente, a União Europeia constitui uma organização *sui generis*, cuja originalidade também se manifesta no seu sistema de financiamento que, apesar de não constituir uma réplica do modelo da CECA, não se assemelha ao de outras entidades internacionais.

Na sequência da Decisão de 1970, que concedeu um sistema de recursos próprios à Comunidade Económica Europeia, a evolução do peso das receitas do orçamento comunitário efetuou-se no sentido do aumento dos recursos facilmente associados a Estados-membros concretos. Neste contexto, verificou-se um aumento da perceção de que a integração europeia constitui um jogo de soma nula, a qual prejudica o clima das negociações dos QFP. Simultaneamente, constatou-se que a orientação do sistema de recursos próprios reflete o processo de integração: a seleção do tipo de financiamento é, também, uma escolha entre um futuro orientado para mais ou menos Europa.

No que concerne ao recurso IVA, pudemos identificar-lhe insuficiências, nomeadamente a regressividade em relação ao rendimento, a falta de transparência e, mormente, uma complexidade de cálculo que o torna incompreensível para os cidadãos. No quadro da futura manutenção do recurso IVA atual, foi possível concluir que o desfecho da situação do Reino Unido no sentido do respeito pela vontade manifestada pelos cidadãos conduzirá a alguma simplificação, que será o resultado do fim da compensação britânica e dos mecanismos a ela associados.

Retomando as questões de investigação com que introduzimos a presente dissertação – Caminhará a UE em direção à proliferação do recurso RNB? Ou dirigir-se-á no sentido da criação de um novo recurso IVA? – pode afirmar-se que não foram encontradas evidências de que a UE esteja a caminhar em direção a um sistema

exclusivamente assente no recurso RNB. De facto, é no sentido da criação de novos recursos próprios que o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia têm trabalhado. Neste contexto, encontra-se na ordem do dia a possibilidade de criação de um novo recurso IVA.

Nesse âmbito, foram analisadas duas propostas concretas, elaboradas pela Comissão Europeia. A primeira, que remonta a 2004, foi descartada, o que constitui mais uma prova de que não caminhamos no sentido de um IVA verdadeiramente europeu. A de 2011, menos ambiciosa, continua na ordem do dia, sendo apoiada pelo Parlamento Europeu. Embora de concretização incerta, a proposta mais recente está associada a uma redução dos custos administrativos, o que constitui um argumento que poderá ser capaz de convencer os Estados-membros. Este aspeto é verdadeiramente importante, porque qualquer modificação do sistema exigirá unanimidade no Conselho. Nesse sentido, o sucesso dos potenciais candidatos a novos recursos também depende da sua capacidade de convencer as autoridades nacionais.

Pelo exposto, conclui-se que, relativamente ao seu sistema de financiamento, a UE caminha no sentido da manutenção de uma situação intermédia. Tal situação poderá acontecer através da preservação do status quo. Mas também pela realização de pequenas alterações, como a criação de um recurso IVA mais simples, ou o aumento das receitas a ele associadas, por via da diminuição da fraude fiscal. Apesar de benéficas, as modificações supramencionadas não eliminam os grandes problemas do sistema de recursos próprios, nomeadamente o enfoque dos Estados-membros na noção de saldo líquido. Sobre esta matéria, não deve ser descartada a possibilidade de criação de recursos próprios completamente novos, que constitui um tema valioso para a realização de trabalhos futuros.

Apesar de se não se encontrarem em marcha grandes modificações ao sistema de recursos próprios, urge recordar a importância que poderá ter o desfecho dos trabalhos dos GANRP. Além disso, não nos podemos esquecer que a história tem dado razão a Schuman, que na sua Declaração de 1950 afirmou que a Europa não se faria de repente. De facto, também no que concerne à evolução do sistema de recursos próprios poderemos ver em andamento a Europa dos pequenos passos.

Bibliografia

- Alves, R. (2009). The reform of the EU budget: finding new own resources. *Intereconomics*, 44 (3), 177-184.
- Azevedo, M. (2003). Do sistema de recursos próprios ao imposto europeu [Em linha]. Disponível em: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1092/1/LD_11_8.pdf [Acesso em: 2016/05/15].
- Becker, P. (2012). Lost in Stagnation: The EU's Next Multiannual Financial Framework (2014-2020) and the Power of the Status Quo [Em linha]. Disponível em: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP14_bkr.pdf [Acesso em: 2016/05/22].
- Begg, Enderlein, H., Cacheux, J. e Mrak, M. (2008). Financing of the European Union Budget (Study for European Commission, Directorate General for Budget) [Em linha]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/selected-readings/12-DOC-COMM-StudyFinancingEu-EC-April2008.pdf> [Acesso em: 2016/06/30].
- Begg, I. (2010). Rethinking how to pay for Europe [Em linha]. Disponível em: <http://www.sieps.se/sites/default/files/625-20102epa.pdf> [Acesso em: 2016/04/29].
- Borselli, Chiri, S. e Romagnano, E. (2012). Patterns of Reduced VAT Rates in the European Union. *International VAT Monitor*, January/February Issue, 13-21.
- Cacheux, J. (2005). European Budget: The poisonous budget rebate debate [Em linha]. Disponível em: <http://www.notre-europe.eu/media/etud41-en.pdf?pdf=ok> [Acesso em: 2016/05/30].
- Clemens, J. e Lemmer, A. (2006). Financing the EU Budget Present Situation and Perspectives. *CESifo DICE Report*, 4 (1), 39-44.
- Comissão Europeia – Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (2016a). The Concept of Tax Gaps – Report on VAT Gap Estimations [Em linha]. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/tgpg_report_en.pdf [Acesso em: 2016/09/10].
- Comissão Europeia – Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (2016b). VAT Rates applied in the Member States of the European Union – Situation at 1st August 2016 [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/at/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf [Acesso em: 2016/09/10].
- Comissão Europeia – Direção-Geral do Orçamento (2015). Annual Activity Report [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/budg_aar_2014.pdf [Acesso em: 2016/05/22].
- Comissão Europeia (2004). Report from the Commission: Financing the European Union – Commission report on the operation of the own resources system [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0505:EN:HTML> [Acesso em: 2016/04/27].
- Comissão Europeia (2008). *European Union Public Finances*, 4^a Ed. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2011). Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union (COM/2011/0510 final) [Em linha]. Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0510:FIN> [Acesso em: 2016/05/29].

- Comissão Europeia (2013). Luta contra a fraude e a evasão fiscais – Contribuição da Comissão para o Conselho Europeu de 22 de maio de 2013 [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_pt.pdf [Acesso em: 2016/08/09].
- Comissão Europeia (2015). EU Budget 2014: Financial Report. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Comissão Europeia (2016). EU expenditure and revenue 2014-2020 [Base de dados], julho de 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.
- Conselho da União Europeia (1977). Sixth Council Directive 77/388/EEC of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Common system of value added tax: uniform basis of assessment. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (145), 1-40.
- Conselho da União Europeia (1989). Regulamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (155), 9-13.
- Conselho da União Europeia (2007). Decisão do Conselho, de 7 de Junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (2007/436/CE, Euratom). *Jornal Oficial da União Europeia* (163), 17-21.
- Conselho da União Europeia (2014). Decisão do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (2014/335/UE, Euratom). *Jornal Oficial da União Europeia* (168), 105-111.
- Constantinesco, V. (2012). Le financement de l'Union européenne: contributions nationales ou impôt européen? *Revue française d'administration publique*, 144, 1079-1084.
- D'Alfonso, A. (2014). O modo como o orçamento da UE é financiado [Em linha]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/140805/LDM_BRI\(2014\)140805_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/140805/LDM_BRI(2014)140805_PT.pdf) [Acesso em: 2016/06/03].
- D'Oultremont, C. e Mijs, A. (2013). Reforming the System of Financing the EU Budget [Em linha]. Disponível em: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20130206_reforming_financing_EU.pdf [Acesso em: 2016/06/03].
- Drake, H. (2000). Jacques Delors: Perspectives on a European Leader. Londres: Routledge.
- Feo, A. e Laffan, B. (2016). EU Own Resources: Momentum for a Reform? [Em linha]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/selected-readings/01-DOC-COMM-EUORMomentumForReform-EUIDeFeoLaffan-Feb2016.pdf> [Acesso em: 2016/04/28].
- Freitas Pereira, M. (2014). Fiscalidade, 5ª Ed. Coimbra: Edições Almedina.
- Goucha Soares, A. (1997). O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos. *Análise Social*, 32 (142), 627-648.
- Goucha Soares, A. (2009). O Tratado de Roma: a "reliquia" da construção europeia. Instituto Superior de Economia e Gestão – GHES, Documento n° 39-2009.

- Grupo de Alto Nível Sobre Recursos Próprios (2014). First Assessment Report [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/multiannual_framework/HLGOR_1stassessment2014final_en.pdf [Acesso em: 2016/04/15].
- Heinemann, Mohl, P. e Osterloh, S. (2008). Reform Options for the EU Own Resources System [Em linha]. Disponível em: ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_OwnResources_System_Executive_Summary.pdf [Acesso em: 2016/07/09].
- Hurd, I. (2014). International Organizations: Politics, Lay, Practice. 2ª Ed. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Leen, A. (2011). The Revenues of the European Union: Past, Present and Future. In Kalaitzidis, D. (Eds.) International Relations, Culture and Global Finance. ATINER, 263-274.
- Leen, A. (2013). The return of the Value Added Tax: a new own resource to finance the budget of the European Union [Em linha]. Disponível em: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/al-2014-02.pdf> [Acesso em: 2016/05/27].
- Lehner, S. (2015). Reform options for the VAT Own Resource – Lessons learnt from recent reform proposals [Em linha]. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/dossier_hearing_05_may_2015_/dossier_hearing_05_may_2015_en.pdf [Acesso em: 2016/07/09].
- Mathis, A. (2015). Control Challenges in The EU's own resources system [Em linha]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/490705/IPOL_BRI\(2015\)490705_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/490705/IPOL_BRI(2015)490705_EN.pdf) [Acesso em: 2016/05/12].
- Mendonça, P. e Sancho, V. (1990). Política Agrícola Comum. Revista Aduaneira, Abril/Setembro (18/19).
- Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção-Geral dos Assuntos Europeus (2009). Portugal na União Europeia: Ano 2008 [Em linha]. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000041001-000042000/000041965.pdf> [Acesso em: 2016/05/04].
- Nello, S. (2012), The European Union: Economics, Policies and History. 3ª Ed. Maidenhead: McGrawHill.
- Palma, C. (2012). A recente comunicação da Comissão sobre o futuro do IVA [Em linha]. Disponível em: <http://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineestudos144.pdf> [Acesso em: 2016/05/26].
- Parlamento Europeu (1999). Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de março de 1999, sobre a necessidade de modificar e reformar o sistema de recursos próprios da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (175), 238.
- Parlamento Europeu (2013). Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de março de 2013, sobre as conclusões do Conselho Europeu de 7-8 de fevereiro de 2013 relativas ao Quadro Financeiro Plurianual. *Jornal Oficial da União Europeia* (36), 49-51.
- Parlamento Europeu (2015). Orçamento da UE: Como financiar melhor a Europa [Em linha]. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/20150204STO19005/or%C3%A7amento-da-ue-como-financiar-melhor-a-europa> [Acesso em: 2016/05/19].
- Pires, M. e Pires, R. (2012). Direito Fiscal. 5ª Ed. Coimbra: Edições Almedina.

- Rodriguez, F. e Garcia, S. (2002). Evolución de la armonización comunitaria del impuesto sobre sociedades en materia contable y fiscal. Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, Documento nº 17-02.
- Sande, P. (Coord.) (2008). 60 Anos de Europa: Os Grandes Textos da Construção Europeia. Publicação do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.
- Santos, A. (2008). Sobre o imposto europeu. TOC, 99, 24-30.
- Schratzenstaller, M. (2013). The EU own resources system: reform needs and options. *Intereconomics*, 48 (5), 303-313.
- Schratzenstaller, M. (2014). Reform options for the EU's system of own resources. *Revue de l'OFCE*, 2014/1 (132), 327-355.

Anexos**ANEXO I: ORÇAMENTO DA UE POR RUBRICA ORÇAMENTAL (2015)**

2015 (Milhões de EUR)	Total
1. CRESCIMENTO INTELIGENTE E INCLUSIVO	68009,2
• 1.1 Competitividade para o crescimento e o emprego	16801,9
• 1.2 Coesão económica, social e territorial	51207,3
2. CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL: RECURSOS NATURAIS	58065,5
3. SEGURANÇA E CIDADANIA	2018,5
4. EUROPA GLOBAL	7884,4
5. ADMINISTRAÇÃO	8977,6
6. COMPENSAÇÕES	0
Outros instrumentos especiais	287,9
Total	145243,1

Fonte: Comissão Europeia (2016).

ANEXO II: GUIÕES DE ENTREVISTA

Entrevista realizada à Doutora Rita Brito, Conselheira Orçamental na Representação Permanente de Portugal na União Europeia.

1. Segundo o Artigo 311º do TFUE, “O orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas”. Considera que o atual sistema de recursos próprios se afasta do espírito dos Tratados e que a União Europeia não dispõe de um sistema de verdadeiros recursos próprios?
2. Considera que é do interesse dos Estados-membros que os recursos próprios sejam menos dependentes dos orçamentos nacionais?
3. Considera que o recurso IVA constitui uma contribuição regressiva, que prejudica países como Portugal?
4. A criação de um novo recurso IVA, na linha da proposta da Comissão Europeia de 2011, seria uma opção mais vantajosa para os Estados-membros do que a atual?

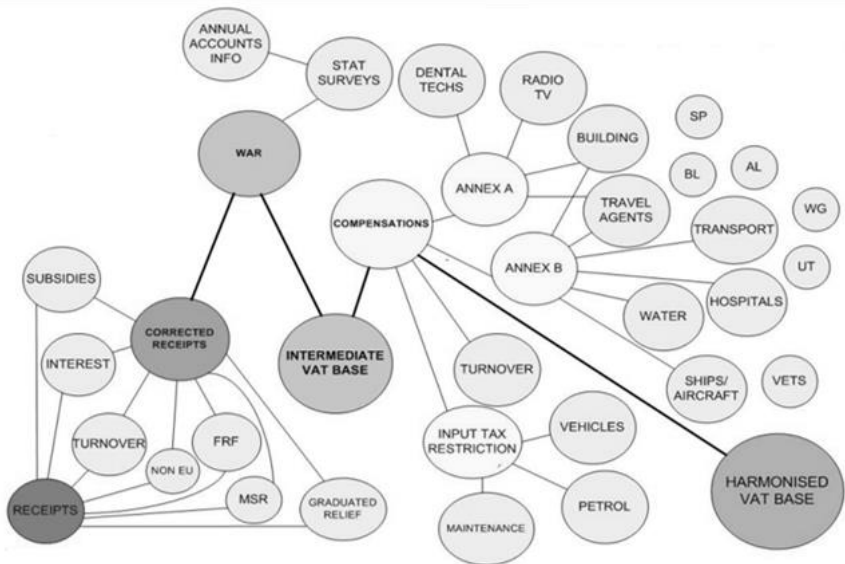
5. Considera que a necessidade de unanimidade no Conselho da União Europeia constitui o principal entrave à reforma do sistema de recursos próprios, ou existem outros entraves relevantes?
6. Dentro do Conselho é possível identificar, de forma clara, um conjunto de países que são a favor da reforma e um outro conjunto que pretende manter o status quo?
7. Atendendo às posições demonstradas no Conselho da União Europeia, quais as perspetivas para o futuro do sistema de recursos próprios?
8. A existir uma mudança substancial do sistema, ela terá de se fazer acompanhar por uma mudança nas instituições europeias?

Entrevista realizada à Doutora Anne Montagnon, que está à frente do Grupo de Missão sobre Recursos Próprios (Comissão Europeia – Direção-Geral do Orçamento).

1. Segundo o Artigo 311º do TFUE, “O orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas”. Considera que o atual sistema de recursos próprios se afasta do espírito dos Tratados e que a União Europeia não dispõe de um sistema de verdadeiros recursos próprios?
2. Relativamente à reforma do sistema de recursos próprios, pode afirmar-se que a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu têm em vista objetivos semelhantes?
3. Considera que a necessidade de unanimidade no Conselho da União Europeia constitui o principal entrave à reforma do sistema de recursos próprios, ou existem outros entraves relevantes?
4. Recuperando uma afirmação sua – “*while everyone publicly deplors the complexity of the system, experience shows that simplification is not a strong enough argument in itself*” – quais os incentivos a oferecer aos Estados-membros para que estes se tornem mais predispostos à alteração do sistema de financiamento do orçamento comunitário?
5. No que concerne à perceção dos cidadãos europeus sobre a União Europeia, quais os possíveis impactos da substituição do atual recurso IVA por um recurso IVA visível?

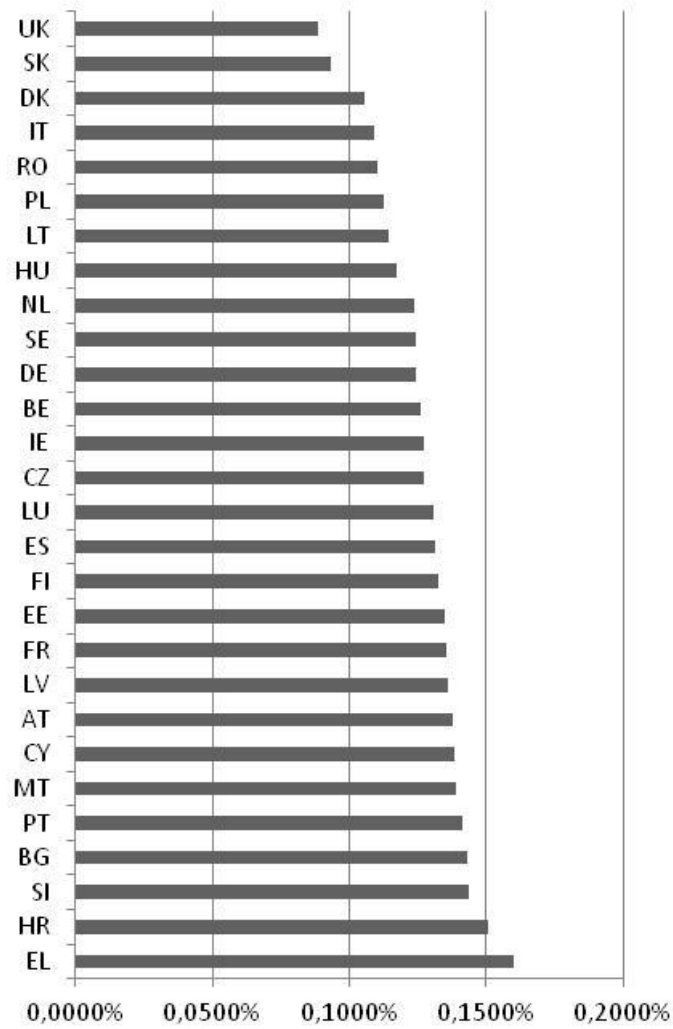
6. Qual a importância da estratégia de comunicação da Comissão Europeia relativamente à criação de um novo recurso IVA?

ANEXO III: CÁLCULO DA BASE DE IVA HARMONIZADA



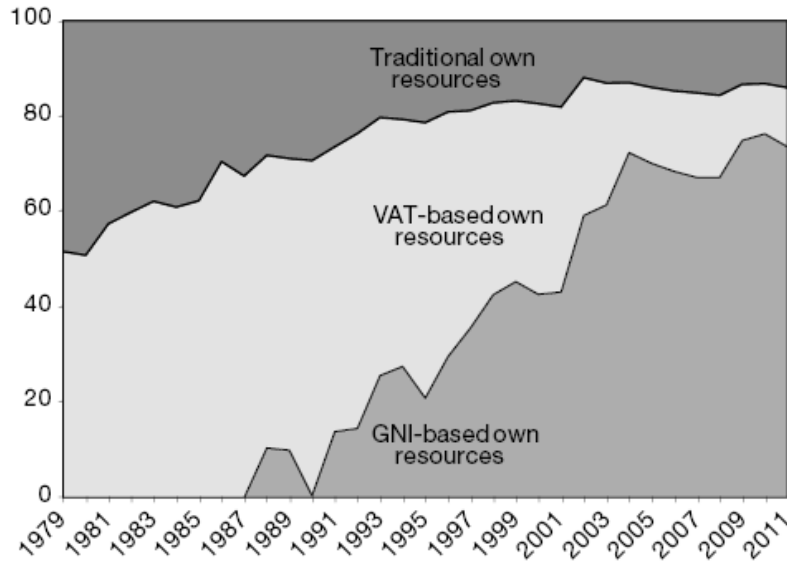
Fonte: Lehner (2015).

ANEXO IV: CONTRIBUIÇÕES IVA EM % DO RNB (2014)



Fonte: Comissão Europeia (2015).

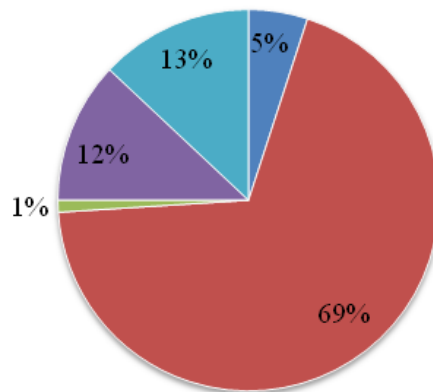
ANEXO V: PESO DOS RECURSOS PRÓPRIOS NO ORÇAMENTO DA UE, EM % (1979-2011)



Fonte: Schratzenstaller (2013).

ANEXO VI: PESO DOS RECURSOS PRÓPRIOS NO ORÇAMENTO DA UE, EM % (2015)

- Outros
- Recurso RNB
- Excedente do ano anterior
- Recurso IVA
- Recursos próprios tradicionais



Fonte: Comissão Europeia (2016).

ANEXO VII: LISTA DE TAXAS DE IVA APLICADAS NOS ESTADOS-MEMBROS DA UE (%)

Member States	Code	Super-reduced Rate	Reduced Rate	Standard Rate	Parking Rate
Belgium	BE	-	6 / 12	21	12
Bulgaria	BG	-	9	20	-
Czech Republic	CZ	-	10 / 15	21	-
Denmark	DK	-	-	25	-
Germany	DE	-	7	19	-
Estonia	EE	-	9	20	-
Ireland	IE	4.8	9 / 13,5	23	13.5
Greece	EL	-	6 / 13	24	-
Spain	ES	4	10	21	-
France	FR	2.1	5,5 / 10	20	-
Croatia	HR	-	5 / 13	25	-
Italy	IT	4	5 / 10	22	-
Cyprus	CY	-	5 / 9	19	-
Latvia	LV	-	12	21	-
Lithuania	LT	-	5 / 9	21	-
Luxembourg	LU	3	8	17	14
Hungary	HU	-	5 / 18	27	-
Malta	MT	-	5 / 7	18	-
Netherlands	NL	-	6	21	-
Austria	AT	-	10 / 13	20	13
Poland	PL	-	5 / 8	23	-
Portugal	PT	-	6 / 13	23	13
Romania	RO	-	5 / 9	20	-
Slovenia	SI	-	9.5	22	-
Slovakia	SK	-	10	20	-
Finland	FI	-	10 / 14	24	-
Sweden	SE	-	6 / 12	25	-
United Kingdom	UK	-	5	20	-

Fonte: Comissão Europeia – Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira

(2016b).

ANEXO VIII: INDICADORES ORÇAMENTAIS (2014)

Main outputs in 2014			
Description	Indicator	Target	Result (end 2014)
Management of Member States' own resources payments	Percentage of collection of OR contributions and related payments received timely	100%	All national contributions have been fully and timely paid. Any deviations noted for other own resources were promptly followed.
Management of VAT recovery	Timely and accurate recovery of VAT paid by the Commission services	Full and timely refund by Member States	All refund requests for 2013 were made timely (before 30/6/2014). Reimbursement is monitored and followed-up.
Control of the Union's traditional own resources (TOR)	Percentage of Implementation and reporting of TOR inspections in accordance with the annual programme	100%	100 % of the TOR reports sent within the legal deadlines. 93% of the annual programme implemented (two inspections rescheduled for early 2015 at Member States' request)
Treatment of Member State's write-off reports	Percentage of Member States' write-off reports treatment for irrecoverable amounts of TOR	100%	100% of reports received treated within the statutory deadline

Fonte: Comissão Europeia – Direção-Geral do Orçamento (2015).