



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.12.2012
COM(2012) 756 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**Reforçar o mercado único
graças à eliminação dos obstáculos fiscais transfronteiriços para automóveis de
passageiros**

{SWD(2012) 429 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

Reforçar o mercado único graças à eliminação dos obstáculos fiscais transfronteiriços para automóveis de passageiros

1. INTRODUÇÃO

Mais de 230 milhões de automóveis de passageiros circulam nas estradas europeias. Anualmente, mais de 13 milhões de novos automóveis de passageiros são registados na União Europeia, e cerca de 3 milhões de automóveis usados são transferidos entre Estados-Membros, dos quais até 1 milhão estão ligados a pessoas que migram de um Estado-Membro para outro¹.

A tributação automóvel constitui uma fonte importante de receitas para todos os Estados-Membros. Em média, os impostos de registo e de circulação representavam 1,9 % de todas as receitas fiscais em 2010². O nível real e a elaboração de tais regimes fiscais nacionais é, portanto, de particular interesse para as autoridades fiscais nacionais, bem como para os construtores de automóveis e os cidadãos e empresas que possuem e utilizam um automóvel.

As questões da dupla ou múltipla tributação³ e da potencial discriminação fiscal em caso de transferências transfronteiriças de automóveis de passageiros são motivo de preocupação para os cidadãos da UE e os prestadores de serviços. No seu relatório de 2010 sobre a cidadania da UE⁴, a Comissão anunciou que iria procurar encontrar soluções para o duplo imposto de registo de veículos automóveis, uma vez que isso pode ser um obstáculo para o direito dos cidadãos da UE circularem livremente na UE; na sua comunicação «Eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras em benefício dos cidadãos da UE»⁵, a Comissão assinalou que, ao adquirir um veículo num Estado-Membro que não o da sua residência habitual, ou ao transferir um veículo para um Estado-Membro que não aquele em que esteja registado, os cidadãos da UE enfrentam frequentemente novos procedimentos de registo excessivamente complexos e podem ter de pagar impostos de registo e/ou de circulação duas vezes.

A presente comunicação incide sobre os aspetos fiscais em situações transfronteiriças. A existência de impostos de registo elevados sobre veículos automóveis transferidos entre Estados-Membros no contexto da transferência de residência permanente pode funcionar como um obstáculo para os potenciais migrantes. De igual forma, a quantidade de limiares diferentes e descoordenados e de mecanismos técnicos para diferentes níveis de tributação,

¹ Fonte: Eurostat, ACEA e Öko-Institut

² *Taxation trends in the European Union*, edição de 2012, Eurostat, Comissão Europeia.

³ De acordo com o Tribunal de Justiça da União Europeia, a cobrança sucessiva de um imposto de registo em dois Estados-Membros não constitui necessariamente uma dupla tributação em sentido estrito, dado que o facto gerador é o direito de utilizar o veículo em estradas nacionais (ver secção 3.1. do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação para mais pormenores).

⁴ Relatório de 2010 sobre a cidadania da União – «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE», COM(2010) 603 de 27.10.2010, ver ação 6.

⁵ COM(2010) 769 de 20.12.2010.

como a dimensão do motor, o combustível utilizado ou as emissões de CO₂ (seja para efeitos de registo ou de circulação) complica ainda mais as já diversas condições de mercado para os produtores de automóveis, desencadeando uma fragmentação do mercado único induzida pela fiscalidade, o que também afeta o comércio transfronteiriço.

A Comissão adotou iniciativas e apresentou propostas legislativas para solucionar estes problemas em três ocasiões, em 1975, em 1998 e em 2005⁶. A proposta de 1975 resultou na adoção da Diretiva 83/182/CEE⁷, estabelecendo isenções fiscais para a introdução temporária de um veículo rodoviário motorizado num Estado-Membro a partir de outro Estado-Membro. A proposta de 1998 destinava-se a introduzir uma isenção obrigatória quando os veículos automóveis de uso privado eram introduzidos *permanentemente* num Estado-Membro a partir de outro Estado-Membro em relação com a transferência da residência habitual de um particular. A terceira proposta destinava-se a eliminar totalmente os impostos de registo, substituindo-os por impostos de circulação anuais após um período de transição de 10 anos e por impostos de circulação «verdes». Até à data, as duas últimas propostas não receberam o apoio unânime necessário dos Estados-Membros.

Importa referir que, presentemente, não existe harmonização ao nível da UE no que se refere aos impostos de registo e de circulação automóvel. Isto significa que a evolução da tributação dos veículos na UE tem dependido, em larga medida, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado «Tribunal»).

Apesar da jurisprudência do Tribunal e das iniciativas legislativas, não tem sido possível resolver o problema da fragmentação dos regimes fiscais nacionais ou eliminar, total e sistematicamente, a dupla tributação e a potencial discriminação fiscal em relação aos veículos automóveis transferidos pelos cidadãos de um Estado-Membro para outro. Na presente comunicação e no documento de trabalho dos serviços da Comissão (a seguir designado «documento de trabalho»), a situação atual em matéria de tributação dos automóveis de passageiros⁸ na União é descrita e reavaliada, a fim de identificar as melhores práticas que os Estados-Membros podem aplicar no âmbito do quadro jurídico vigente.

A presente comunicação e o documento de trabalho visam a clarificação das regras da UE em matéria de tributação dos veículos, explicando os direitos e as obrigações dos Estados-Membros, dos cidadãos e das empresas. Tendo em conta as questões suscitadas à Comissão, afigura-se que os cidadãos e as empresas não têm, muitas vezes, conhecimento, ou não compreendem, os seus direitos e as suas obrigações em diversas situações, em especial aquando da transferência de veículos, a título temporário ou permanente, de um Estado-Membro para outro. O documento de trabalho, em especial, tem por objetivo dar uma panorâmica da jurisprudência abundante do Tribunal relativa à tributação de veículos, e ilustra a legislação secundária aplicável neste domínio.

Os procedimentos relacionados com um novo registo são expressamente abordados na proposta da Comissão relativa a um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que simplifica a transferência no mercado único de veículos a motor registados noutro Estado-

⁶ JO C 267 de 21.11.1975, p.8, COM(1998) 30 de 10.2.1998 e COM(2005) 261 de 5.7.2005.

⁷ Diretiva 83/182/CEE do Conselho, de 28 de março de 1983, relativa às isenções fiscais aplicáveis na Comunidade, em matéria de importação temporária de certos meios de transporte (JO L 105 de 23.4.1983, p. 59).

⁸ Embora a presente comunicação se refira apenas à tributação dos automóveis de passageiros (veículos M1), os argumentos apresentados podem ser utilizados por analogia para outros veículos rodoviários, nomeadamente os veículos comerciais ligeiros (veículos N1) ou motorizados de duas rodas.

Membro⁹. As soluções propostas na presente comunicação para determinadas situações de utilização de automóveis num Estado-membro que não o de registo podem ter de ser reexaminadas numa fase posterior, à luz dos resultados dos debates sobre essa proposta. No entanto, a referida proposta não diz respeito à fiscalidade, continuando os Estados-Membros a ser livres de exercer a sua competência fiscal no que diz respeito aos veículos a motor, em conformidade com o direito da União.

2. NORMAS EM VIGOR EM MATÉRIA DE IMPOSTOS DE REGISTO E DE CIRCULAÇÃO SOBRE OS AUTOMÓVEIS DE PASSAGEIROS

Uma vez que, até à data, não foi adotada nenhuma legislação fiscal derivada neste domínio, com exceção da Diretiva 83/182/CEE, os Estados-Membros são livres de aplicar impostos, para além do IVA, sobre os veículos de passageiros desde que esses impostos estejam em conformidade com os princípios gerais do direito da UE.

2.1. Impostos de registo

O termo «imposto de registo» utilizado na presente comunicação inclui todos os tipos de impostos atualmente ligados ao registo de um veículo, independentemente da sua designação (imposto, imposto especial de consumo, regime *bonus-malus* ambiental, etc.), mas não abrange os custos administrativos do registo de um veículo ou o custo das inspeções técnicas.

Legislação da UE

A Diretiva 83/182/CEE abrange a utilização temporária num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de residência. No que diz respeito aos veículos para uso privado, prevê que a sua utilização temporária num Estado-Membro fique isenta de impostos de registo e de circulação, desde que a pessoa que transfere o veículo tenha a sua residência habitual¹⁰ noutro Estado-Membro e o veículo não seja objeto de cessão ou locação no Estado-Membro de utilização temporária, nem objeto de empréstimo a um residente neste último Estado. Isto significa que, em situações não abrangidas pela diretiva, os Estados-Membros estão, em princípio, autorizados a cobrar impostos de registo e/ou circulação.

Legislação nacional

Atualmente, 18 Estados-Membros cobram um imposto de registo sobre veículos¹¹. A base tributável e o nível de tributação variam consideravelmente entre Estados-Membros¹². As diferenças mais comuns referem-se ao preço de aquisição ou ao valor do automóvel, ao combustível utilizado (por exemplo, gasolina ou gasóleo), à dimensão ou potência do motor e às emissões de CO₂ de um automóvel. Nos últimos anos, muitos Estados-Membros reestruturaram a base fiscal do imposto de registo e de circulação, de forma a torná-los parcial ou totalmente baseados nas emissões de CO₂. Os impostos de registo nacionais são

⁹ COM(2012) 164 de 4.4.2012.

¹⁰ A diretiva define «residência normal» como o lugar onde uma pessoa vive habitualmente, isto é, durante pelo menos 185 dias por ano civil, em consequência de vínculos pessoais e profissionais ou, no caso de uma pessoa sem vínculos profissionais, em consequência de vínculos pessoais indicativos de relações estreitas entre ela própria e o local onde vive.

¹¹ Ver anexo I do documento de trabalho.

¹² A base de dados sobre a fiscalidade na Europa contém mais informações sobre a base tributável e o nível de tributação de cada Estado-Membro e a sua política fiscalidade. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm.

normalmente cobrados uma vez no tempo de vida útil de um automóvel, exceto na Bélgica, onde são cobrados de cada vez que a propriedade (privada) de um automóvel muda.

A maior parte dos problemas que se colocam em matéria de tributação de automóveis de passageiros refere-se a uma das seguintes situações transfronteiriças:

- Caso 1: Um cidadão transfere o seu automóvel para outro Estado-Membro na sequência da transferência da sua residência normal. Apesar de a Diretiva 2009/55/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às isenções fiscais aplicáveis às entradas definitivas de bens pessoais de particulares provenientes de um Estado-Membro¹³ não se aplicar ao imposto de registo de veículos, alguns Estados-Membros preveem uma isenção nesta situação. Os Estados-Membros que aplicam um imposto de registo devem aplicar um fator de depreciação, em consonância com a redução do valor económico do veículo importado. Em caso de cancelamento de registo permanente e exportação de um automóvel, alguns Estados-Membros aplicam um reembolso de parte do imposto de registo já pago, aplicando também normalmente algum tipo de fator de depreciação.
- Caso 2: Um cidadão traz consigo o seu veículo de forma permanente para a sua segunda residência (por exemplo, uma casa de férias) noutro Estado-Membro e tem de pagar novamente um imposto de registo. Alguns Estados-Membros de destino isentam esta transferência. Do mesmo modo, alguns Estados-Membros de partida concedem um reembolso de parte do imposto de registo.
- Caso 3: Um cidadão vive num Estado-Membro e utiliza um veículo da empresa registado pelo seu empregador ou pela empresa de que é administrador noutro Estado-Membro. O Estado-Membro de registo pode cobrar um imposto de registo. O Estado-Membro de residência do trabalhador ou administrador só pode cobrar um imposto de registo se este for o Estado-Membro onde o automóvel é essencialmente utilizado numa base permanente.
- Caso 4: Um cidadão vive num Estado-Membro e utiliza um veículo automóvel registado por uma sociedade de locação financeira noutro Estado-Membro. O Estado-Membro de registo pode cobrar um imposto de registo. O Estado-Membro de residência pode ainda cobrar um imposto de registo, proporcional à duração do contrato de locação financeira.
- Caso 5: Um cidadão vive num Estado-Membro e utiliza frequentemente o seu veículo noutro Estado-Membro para visitar o seu parceiro ou familiares. O segundo Estado-Membro só pode cobrar um imposto de registo se o parceiro ou os familiares utilizarem regularmente o automóvel.
- Caso 6: Um estudante vai estudar temporariamente para outro Estado-Membro ou um trabalhador é destacado pelo seu empregador para outro Estado-Membro. Durante esse período, ambos utilizam essencialmente o seu automóvel no seu país de estudos/destacamento. Nesses casos, o Estado-Membro de estudo/destacamento não pode cobrar um imposto de registo.
- Caso 7: Uma empresa de aluguer de automóveis que tenha registado uma frota automóvel, ou parte dela, num Estado-Membro estabelece contratos de repatriação, ou pretende deslocar parte dessa frota automóvel para outro Estado-Membro, sem ter de pagar impostos de registo e de circulação, de forma a gerir melhor a procura sazonal.
- Caso 8: Um cidadão ou um concessionário automóvel de um Estado-Membro que cobra imposto de registo vende um veículo a um cidadão ou a uma empresa estabelecidos noutro Estado-Membro em que será necessário um novo registo. Em caso de não reembolso do imposto de registo ainda incorporado no valor do automóvel, pode verificar-se uma

¹³ JO L 145 de 10.6.2009, p. 36.

«tributação excessiva» no primeiro Estado-Membro, em relação aos automóveis que continuam registados nesse Estado-Membro até ao seu fim de vida útil. No entanto, alguns Estados-Membros que aplicam um imposto de registo também preveem um reembolso parcial do imposto já pago no caso de o registo dos automóveis de passageiros ser cancelado e de os automóveis serem exportados por concessionários profissionais, ou seja, sem que o proprietário do automóvel efetivamente emigre.

Dada a escassa legislação a nível da UE no que respeita à tributação de veículos automóveis, o Tribunal foi chamado a decidir em diversos casos, tendo definido vários princípios que os Estados-Membros devem respeitar aquando da aplicação de impostos de registo em situações como as acima descritas. Todavia, embora esta jurisprudência tenha permitido soluções para a discriminação entre os produtos nacionais e os produtos importados, a questão da dupla tributação que ocorre em situações como as mencionadas nos casos 1, 2 e 8, não foi resolvida.

2.2. Impostos de circulação

O termo «imposto de circulação» utilizado na presente comunicação inclui todos os tipos de impostos associados à circulação de um automóvel no território de um Estado-Membro, independentemente da designação do imposto, excluindo portagens, vinhetas e impostos especiais sobre o consumo de combustíveis.

Normalmente, os impostos de circulação são cobrados anualmente pelo Estado-Membro em que um automóvel de passageiros se encontra registado, sendo diferenciados em função da dimensão ou da potência do motor, do combustível utilizado e/ou do desempenho ambiental do veículo. No caso de o registo de um automóvel ser cancelado, ou de mudança de proprietário, durante o período em que o imposto de circulação tenha sido pago, aplica-se um reembolso proporcional. Assim, o problema da dupla tributação no caso de uma utilização transfronteiriça de automóveis de passageiros é limitado.

3. OS PROBLEMAS RESTANTES

3.1. O problema da dupla tributação

Apesar de a jurisprudência do Tribunal ter solucionado um certo número de questões no domínio da cobrança de impostos de registo no país de destino, subsistem uma série de problemas em diversas situações.

Impostos de registo

Os cidadãos podem ser confrontados com uma dupla tributação quando transferem um automóvel a título definitivo para outro Estado-Membro, ou quando o utilizam essencialmente num país diferente do país onde o automóvel foi inicialmente registado.

A dupla tributação ocorre, nomeadamente, quando os cidadãos migram de um Estado-Membro que cobra um imposto de registo sem prever um reembolso em caso de transferência de um veículo para outro Estado-Membro em que é aplicável um imposto de registo, sem prever uma isenção fiscal nesse caso. A dupla tributação pode também ocorrer nos casos em que um veículo está registado num Estado-Membro que aplique impostos de registo e é essencialmente (temporária ou permanentemente) utilizado noutro Estado-Membro, que também aplique impostos de registo (casos 3 a 5 supra).

À medida que o processo de integração da UE avança, são cada vez mais as pessoas que se deslocam de um país para outro para viver, estudar, trabalhar ou reformar-se, ou ainda com casas de férias noutros Estados-Membros, aí deixando o seu (segundo) carro¹⁴. Embora as regras da UE evitem a dupla tributação em algumas situações específicas, o problema da dupla tributação pode ainda surgir em muitas outras situações.

Impostos de circulação

No domínio dos impostos de circulação, não é de esperar uma dupla tributação, uma vez que esses impostos são cobrados anualmente e são proporcionais, ou seja, são normalmente reembolsados em caso de cancelamento do registo.

3.2. Outros desafios

3.2.1. A falta de informação sobre a aplicação dos impostos de registo e de circulação automóvel em situações transfronteiriças

É frequente os cidadãos queixarem-se não só da dupla tributação, mas também da complexidade das disposições fiscais estrangeiras e das dificuldades em obter informações sobre essas disposições e procedimentos. Essas dificuldades são devidas, em parte, às barreiras linguísticas.

3.2.2. A correta aplicação das regras da UE em caso de utilização temporária ou ocasional de um automóvel

A correta aplicação da Diretiva 83/182/CEE, relativa ao tratamento fiscal em caso de utilização temporária ou ocasional de um veículo num Estado-Membro que não o de registo, tem sido objeto de inúmeras decisões judiciais e processos por infração (ver secção 3.1. do documento de trabalho). Outras situações em que o Tribunal de Justiça foi chamado a deliberar referem-se à locação financeira transfronteiriça, aos veículos da empresa utilizados por um funcionário ou um administrador que vive noutro Estado-Membro e aos automóveis emprestados por um residente num Estado-Membro diferente do Estado de registo (ver pontos 3.4. a 3.7 do documento de trabalho). Por agora, a jurisprudência do Tribunal de Justiça consolidou alguns princípios importantes que clarificaram a competência fiscal dos Estados-Membros, ao mesmo tempo que protegem os direitos dos cidadãos da UE. No entanto, para alguns Estados-Membros, parece constituir um desafio tornar a legislação nacional e as práticas conformes com esta evolução. A Comissão está empenhada continuamente no controlo da conformidade da legislação dos Estados-Membros com a jurisprudência do Tribunal de Justiça neste domínio.

3.2.3. O caso do aluguer transfronteiriço de um veículo automóvel

As empresas de aluguer de automóveis alugam veículos durante um período de tempo relativamente curto. As suas frotas são geralmente muito recentes, dado que os veículos

¹⁴ O número de cidadãos que residem num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem atingiu 12,8 milhões em 2011. O número de trabalhadores transfronteiriços (cidadãos que trabalham num Estado-Membro diferente do Estado-Membro de residência) atingiu cerca de 1 milhão de pessoas em 2010. Uma categoria específica de trabalhadores transfronteiriços é constituída pelas pessoas que vivem num Estado-Membro e utilizam um veículo a motor registado pelo seu empregador noutro Estado-Membro. Não existem dados disponíveis para esta categoria, mas, geralmente, os automóveis registados em nome de empresas representaram cerca de 50,5 % dos 11,6 milhões de automóveis novos de passageiros registados em 18 Estados-Membros da UE em 2008.

permanecem na frota por cerca de 6 a 9 meses e, em seguida, são retomados pelos fabricantes. A frota de automóveis de passageiros da UE para aluguer a curto prazo é estimada em 1,4 milhões de veículos. Uma empresa de aluguer de automóveis que presta serviços transfronteiriços pode enfrentar dois desafios:

- (1) O primeiro é a repatriação de um automóvel em caso de aluguer só de ida¹⁵. Os Estados-Membros frequentemente não permitem que um veículo seja novamente alugado a um residente de um país em que tenha terminado o aluguer só de ida, sem um novo registo e o pagamento do imposto de registo. Por conseguinte, o automóvel só pode ser, muitas vezes, devolvido se a empresa de aluguer angariar um cliente residente no país de registo, ou se o automóvel for devolvido por um funcionário da empresa de aluguer ou for repatriado por camião. Para além dos custos de repatriação, verifica-se uma perda de receitas durante o período em que o veículo não pode ser alugado. Como consequência, um aluguer só de ida para outro Estado-Membro é dispendioso, frequentemente devido ao facto de as empresas de aluguer não oferecerem esta possibilidade aos clientes.
- (2) O segundo desafio é que é difícil para as empresas de aluguer de automóveis fazerem face aos picos de procura sazonais em certos Estados-Membros, mudando temporariamente os automóveis de aluguer de um Estado-Membro para outro. Os custos de anulação do registo no Estado-Membro de origem e o novo registo do automóvel e o pagamento do imposto de registo no Estado-Membro de destino e as receitas perdidas enquanto esses procedimentos estão em curso - e vice-versa após alguns meses - são demasiado elevados para justificar a deslocalização de um automóvel durante alguns meses. Em consequência, muitas vezes não é possível às empresas de aluguer de automóveis satisfazerem os picos de procura de automóveis de aluguer em determinados Estados-Membros durante a época turística enquanto, ao mesmo tempo, os automóveis estão imobilizados noutros Estados-Membros. Por conseguinte, as empresas de aluguer de automóveis deveriam poder transferir parte das suas frotas para outros Estados-Membros durante um certo número de meses de cada ano.

Os dois desafios enumerados restringem implicitamente a liberdade de prestação de serviços transfronteiriços, aumentam os custos para as empresas de aluguer e para os seus clientes, ou limitam a escolha dos serviços prestados aos clientes, uma vez que tais serviços transfronteiriços podem nem sequer ser prestados de todo. No que diz respeito às formalidades e aos custos associados à anulação do registo e a um novo registo, é apresentada uma solução na proposta de regulamento destinada a simplificar a transferência de veículos a motor registados noutro Estado-Membro no âmbito do mercado único, referida no ponto 1. A proposta prevê que as empresas de aluguer de automóveis só sejam obrigadas a registar os seus veículos no Estado-Membro onde têm a sua residência habitual.

¹⁵ O artigo 3.º da Diretiva 83/182/CEE exige que os Estados-Membros permitam que os automóveis de aluguer sejam novamente alugados a não residentes, com vista a serem «exportados» caso se encontrem no país devido a um contrato de aluguer que tenha terminado nesse país. Podem igualmente ser devolvidos por um funcionário ao Estado-Membro em que foram originalmente alugados, mesmo que o funcionário seja um residente do Estado-Membro de importação temporária. O artigo 9.º da Diretiva permite que os Estados-Membros introduzam e/ou mantenham disposições mais liberais, por exemplo, permitir que esses veículos sejam novamente alugados a um residente do seu país com vista a uma reexportação. Contudo, poucos Estados-Membros recorrem a esta possibilidade.

3.2.4. *Fragmentação do mercado induzida pela fiscalidade*

A maior parte dos Estados-Membros que aplicam impostos de registo ou de circulação baseados nas especificações técnicas de um automóvel fazem-no através da diferenciação em função do desempenho técnico (por exemplo, dimensão ou potência do motor) ou do volume de emissões de CO₂¹⁶. Muitas vezes, os limiares são fixados de acordo com as características do mercado nacional ou as orientações políticas nacionais existentes aquando da sua introdução, e tendo igualmente em conta as implicações em matéria de receitas líquidas das reformas sucessivas pretendidas.

Os construtores de automóveis podem - sempre que tal seja economicamente significativo - ajustar a sua produção a essas características dos impostos sobre os veículos automóveis, nomeadamente produzindo veículos automóveis para os seus principais mercados com limiares pouco abaixo de certos limiares, por exemplo, através da oferta de automóveis com dimensões de motor de 1599 cm³ ou 1999 cm³. Contudo, esses limiares divergem de país para país. Esta ausência de harmonização desencadeia, assim, uma fragmentação «técnica» do mercado único. Em consequência, o potencial das economias de escala de um mercado único com cerca de 13 milhões de automóveis novos a serem registados anualmente, não pode ser explorado na íntegra, tendo um impacto negativo sobre a competitividade da indústria e a eficácia dos regimes de incentivos. O custo dos veículos automóveis também aumenta em consequência. Tal deve-se ao facto de um sistema fragmentado induzir os fabricantes de automóveis a um desperdício de recursos para ajustar corretamente os automóveis a limiares diferentes, além de reduzir a eficácia em termos de custos da política climática europeia. Esta fragmentação na tributação dos veículos foi claramente reconhecida pelo Grupo de Alto Nível CARS 21 em 2012¹⁷. Os construtores de automóveis têm, pois, apelado a uma harmonização dos impostos automóveis baseada nas emissões de CO₂. No entanto, a iniciativa de harmonização adotada pela Comissão a este respeito não recebeu, até à data, o apoio unânime dos Estados-Membros¹⁸.

4. **OPÇÕES POLÍTICAS E MELHORES PRÁTICAS**

A Comissão considera que a supressão dos impostos de registo e a sua integração (sem incidência nas receitas) nos impostos de circulação, bem como harmonizar e tornar mais ecológica a tributação automóvel, é a melhor solução para os problemas remanescentes identificados supra. No entanto, dado que a proposta de 2005 ainda não foi adotada, é conveniente explorar soluções imediatas para os problemas identificados na presente comunicação.

4.1. **O problema da dupla tributação**

De modo a evitar a dupla tributação ou uma tributação excessiva no caso de um cidadão da UE deslocar permanentemente um automóvel de um Estado-Membro para outro (casos 1, 2 e 8 da secção 2.1), existem, em princípio, três opções políticas:

- O Estado-Membro de destino isenta totalmente o automóvel «importado» de impostos de registo automóvel.

¹⁶ Ver anexo IV do documento de trabalho.

¹⁷ O relatório final do Grupo CARS 21, adotado em 6 de junho de 2012, está disponível no seguinte sítio Web: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cars-21-final-report-2012_en.pdf.

¹⁸ Ver a proposta de 2005 referida na nota de rodapé 6.

- O Estado-Membro de partida reembolsa a parte do imposto de registo já pago ainda incorporada no valor do automóvel (o imposto residual)¹⁹.
- O Estado-Membro de destino reduz o imposto interno devido pelo imposto já pago no Estado-Membro de partida (sistema de imputação), para além da depreciação a aplicar ao tributar automóveis usados em vez de automóveis novos.

O quadro seguinte mostra quais dos 18 Estados-Membros que aplicam um imposto de registo já aplicam as opções 1 e/ou 2:

	AT	BE	CY	D K	EL	ES	FI	FR	IE	IT	H U	LV	M T	NL	PL	PT	R O	SI
1.			X ¹		X	X	X		X	X				X	X	X		
2.	X	X		X		X	X							X	X	X	X	X

¹ em relação aos impostos especiais de consumo sobre automóveis mas não em relação ao imposto de registo

A primeira opção pode ter algumas implicações orçamentais negativas para os Estados-Membros que cobram impostos de registo elevados. Este estatuto de imposto elevado, no entanto, pode também desencorajar a imigração e as condições de trabalho transfronteiriço de entrada, podendo afetar negativamente as suas economias. Além disso, esta opção, de certo modo, coloca os imigrantes que entram com os seus automóveis (usados) numa posição privilegiada em relação aos residentes. No entanto, uma vez que a própria migração tipicamente origina elevados custos sociais e económicos para o imigrante, o «privilegio fiscal» só parcialmente compensará esta situação.

No âmbito da segunda opção, o Estado-Membro de partida «perde» o imposto residual. Mas, em resultado do reembolso, o automóvel sai do Estado-Membro numa situação de «neutralidade em termos fiscais».

No âmbito da terceira opção, o automóvel é, de facto, exportado de forma neutral em termos fiscais do país de partida. Seria o Estado-Membro de destino que ficaria privado das receitas fiscais correspondentes ao imposto residual. As implicações orçamentais negativas da aplicação de um tal regime de imputação seriam menos acentuadas do que as implicações da aplicação de um regime de isenção.

Para os cidadãos, o melhor regime seria um sistema de reembolso baseado na depreciação aplicado pelo Estado-Membro de partida, combinado com uma isenção do imposto de registo no Estado-Membro de destino. Nesta situação, a carga fiscal final no primeiro Estado-Membro teria sempre de ser proporcional ao período de utilização do automóvel nesse Estado-Membro (implicando a inexistência de uma tributação excessiva) e não haveria carga fiscal no segundo Estado-Membro. O segundo melhor regime consistiria numa combinação de regimes de reembolso e de imputação. Este regime é menos benéfico para os cidadãos, uma vez que não beneficiariam, ou não beneficiariam plenamente, de tal imputação no caso de mudança para um Estado-Membro que não aplique um imposto de registo, ou aplique um imposto de registo mais baixo.

¹⁹ Os Estados-Membros que concedem esse reembolso aplicam-no em condições diferentes (ver anexo II do documento de trabalho). Geralmente, os reembolsos não são apenas concedidos aos cidadãos que mudam de residência com os seus automóveis, mas também no caso de os automóveis serem eliminados do registo e exportados por cidadãos ou negociantes de automóveis que vendem os seus automóveis no estrangeiro.

4.2. Outros desafios

4.2.1. Falta de informação

Por meio da presente comunicação e do documento de trabalho, a Comissão pretende clarificar as regras da UE em matéria de tributação dos veículos de passageiros, tendo em conta os princípios enunciados pelo Tribunal. Compete aos Estados-Membros fornecer informações pormenorizadas aos cidadãos e às empresas sobre a forma como aplicam os seus impostos nacionais e sobre o modo como aplicaram os princípios enunciados pelo Tribunal. A informação deve estar disponível, pelo menos, na(s) língua(s) do Estado-Membro e as questões fundamentais (por exemplo, sob a forma de «Perguntas mais frequentes») também devem estar disponíveis nas línguas dos cidadãos que se deslocam mais para esse Estado-Membro, bem como em inglês para todos os outros. A informação deve ser facilmente acessível na Internet, adequada e atualizada, devendo ainda incluir um ponto de contacto para mais informações.

4.2.2. *Transferência temporária de um veículo de passageiros para outro Estado-Membro (casos 3 a 7 da secção 2.1.)*

Conforme salientado na secção 3.2.2., os Estados-Membros podem ter dificuldades em alinhar a sua legislação em matéria de tributação automóvel com os princípios estabelecidos na jurisprudência do Tribunal. O documento de trabalho, que a Comissão tenciona atualizar regularmente, deve fornecer orientações aos Estados-Membros. Além disso, poderia ser útil realizar debates com os Estados-Membros no âmbito de um Grupo de trabalho técnico, com vista a identificar as melhores práticas para determinadas situações.

Atualmente, alguns Estados-Membros já permitem que veículos registados noutro Estado-Membro sejam essencialmente utilizados, durante um período relativamente curto (máximo duas semanas, um mês), pelos seus próprios cidadãos, sem a obrigação de pagar impostos de registo e de circulação, desde que certas condições sejam cumpridas, como uma notificação administrativa. No entanto, mesmo esta situação parece bastante rígida, numa época de crescente mobilidade internacional e de diferenciação dos padrões de mobilidade. Dada a recente jurisprudência do Tribunal sobre automóveis emprestados²⁰, os Estados-Membros devem considerar a possibilidade de permitir um certo período de utilização de veículos registados noutro Estado-Membro por um cidadão, sem a obrigação de pagar o imposto de registo, mediante o respeito de determinadas condições fixadas para evitar fraudes ou abusos.

4.2.3. *O setor dos automóveis de aluguer*

Alguns Estados-Membros já tomaram medidas para superar os problemas descritos na secção 3.2.3:

- (1) No que diz respeito à repatriação de um automóvel de aluguer só de ida, alguns Estados-Membros permitem que veículos registados noutro Estado-Membro, que tenham chegado ao seu território na sequência de um contrato de aluguer, sejam alugados durante um certo período a um residente, sem a obrigação de pagar impostos de registo e de circulação, se estiverem reunidas certas condições²¹. Esta

²⁰ Acórdão de 26 de abril de 2012, processos apensos L.A.C. van Putten, P. MOOK, G. Frank, C-578/10, C-579/10 e C-580/10.

²¹ Para mais pormenores, ver o anexo III do documento de trabalho.

situação facilita os alugueres só de ida, embora as condições variem consideravelmente.

- (2) Um Estado-Membro permite a transferência temporária de automóveis de aluguer registados noutro Estado-Membro, durante um período não superior a 3 meses por ano, sem a necessidade de pagar os impostos de registo e de circulação para esses veículos, permitindo que as empresas de aluguer de automóveis lidem mais eficazmente com os picos de procura sazonal.

Os Estados-Membros que aplicam disposições mais flexíveis nas duas situações referidas podem fazê-lo com base no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 83/182/CEE. Até à data, não há provas de que esta flexibilidade tenha causado problemas. Por conseguinte, a Comissão sugere que os outros Estados-Membros adotem disposições similares, sob reserva das condições por eles estabelecidas, com vista a evitar eventuais fraudes ou abusos. Tal permitiria que as empresas de aluguer de automóveis pudessem otimizar a utilização das suas frotas e reduzir os custos e, consequentemente, os preços para os clientes finais.

4.2.4. Fragmentação do mercado induzida pela fiscalidade

Apesar de a proposta de 2005 não ter recebido um apoio unânime dos Estados-Membros, é necessário reconhecer que muitos Estados-Membros já introduziram elementos ambientais na sua tributação em matéria de registo e/ou de circulação. No entanto, ainda que os Estados-Membros apliquem os mesmos elementos ambientais, recorrem frequentemente a limiares diferentes, o que resulta em diferenças (por vezes enormes) no que respeita ao imposto cobrado. As diferenças em matéria de tributação de automóveis não devem basear-se em critérios tecnológicos específicos, como a dimensão do motor ou a potência do motor, mas sim em dados objetivos e generalizados, bem como em dados de desempenho relevantes, tais como as emissões de CO₂. Além disso, os limiares devem ser regularmente atualizados, de forma a que os compradores se sintam pressionados a comprar veículos não poluentes e eficientes. Nesta perspetiva, sugere-se que os Estados-Membros examinem, no âmbito de um Grupo de trabalho, de que modo os critérios utilizados como base para o cálculo dos impostos de registo e de circulação podem ser melhor coordenados, de forma a que a fragmentação técnica do mercado automóvel da UE seja reduzida, que as economias de escala sejam exploradas e os objetivos ambientais sejam atingidos com uma boa relação custo-eficácia. Refira-se ainda que os serviços da Comissão estão atualmente a preparar orientações para os Estados-Membros que pretendam introduzir incentivos financeiros, em consonância com a estratégia europeia sobre veículos não poluentes e energeticamente eficientes²².

5. CONCLUSÕES E ACÇÕES SUBSEQUENTES

A mobilidade dos cidadãos tem vindo a aumentar constantemente, graças à integração europeia e em resultado de modelos empresariais e de crescimento cada vez mais dependentes da intensificação da divisão internacional do trabalho. A mobilidade pode ajudar a resolver problemas em mercados de trabalho locais, aumentar a eficiência dos mercados e promover o crescimento económico. A livre circulação também constitui um dos direitos mais apreciados pelos cidadãos da UE e um elemento fundamental no desenvolvimento da UE. A dupla tributação no domínio dos impostos sobre veículos, a existência de impostos de registo elevados aquando da transferência de um automóvel no contexto da migração e a falta de informação nesta matéria, podem comprometer a mobilidade transfronteiriça.

²² COM(2010) 186 de 28.4.2010.

Embora a abordagem proposta pela Comissão em 2005, ou seja, a eliminação do imposto de registo e a sua integração, de forma neutra do ponto de vista fiscal, nos impostos de circulação existentes, não tenha sido adotada até agora, alguns Estados-Membros já tomaram, voluntariamente, certas medidas previstas na proposta, o que a Comissão acolhe com agrado. No entanto, continuam a verificar-se um certo número de problemas, que são incompatíveis com a ideia de um verdadeiro mercado único, que exigem uma solução a curto prazo.

Por conseguinte, a Comissão identificou e propõe aos Estados-Membros que apliquem as seguintes boas práticas a curto prazo:

1. Garantir que os contribuintes conhecem os seus direitos e obrigações quando se deslocam para outro Estado-Membro, devendo este último fornecer informações adequadas sobre a sua tributação em matéria de registo e de circulação no que respeita a veículos em situações transfronteiriças, incluindo informações sobre o modo como aplicou o quadro jurídico da UE descrito na presente comunicação e no documento de trabalho. Para o efeito, deve ser designado um ponto central de contacto para os contribuintes, devendo o sítio web da Comissão conter uma ligação para o referido ponto de contacto.
2. Para evitar a dupla tributação e a tributação excessiva nos casos em que um cidadão desloca um automóvel de forma permanente de um Estado-Membro para outro, os Estados-Membros que inicialmente aplicaram um imposto de registo devem, no mínimo, conceder um reembolso parcial do imposto, tendo em conta a depreciação do automóvel, independentemente de o Estado-Membro de destino prever uma isenção do imposto de registo, caso este último exista.
3. Os Estados-Membros devem fazer uma plena utilização da flexibilidade oferecida pela Diretiva 83/182/CEE no que se refere à aplicação de disposições mais liberais, que permitam a utilização temporária de veículos nos Estados-Membros, sem aplicação do imposto de registo e de circulação. Tal diz respeito, em especial, aos automóveis de aluguer registados noutro Estado-Membro, mas também a outras situações de utilização temporária ou ocasional por um residente de um automóvel registado noutro Estado-Membro.
4. Tomar medidas no sentido de reduzir a fragmentação do mercado automóvel da UE causada pela aplicação divergente, por parte dos Estados-Membros, de impostos de registo e de circulação de veículos. As próximas orientações em matéria de incentivos financeiros para veículos não poluentes e energeticamente eficientes terão de ser igualmente tidas em conta.

Após receber o parecer das instituições destinatárias da presente comunicação, a Comissão tenciona criar um Grupo de trabalho técnico para discutir as questões supra com os Estados-Membros. Como resultado deste processo, as discussões no Conselho sobre a proposta de 2005 poderão adquirir uma nova dinâmica. A revisão da Diretiva 83/182/CEE poderá igualmente ser prevista, a fim de ter em conta a vasta jurisprudência do Tribunal e melhorar a transparência e a segurança jurídicas.