Índice

[1) Introdução 2](#_Toc503259352)

[2) Contexto 2](#_Toc503259353)

[3) Questões e conclusões 3](#_Toc503259354)

[a) Harmonização do tratamento fiscal de novos produtos, como os cigarros eletrónicos, a nível da UE 3](#_Toc503259355)

[b) Comércio ilícito de tabaco em rama 4](#_Toc503259356)

[c) Substituição de cigarros por cigarrilhas induzida por motivos fiscais 5](#_Toc503259357)

[d) Substituição de cigarros por tabaco de corte fino induzida por motivos fiscais 6](#_Toc503259358)

[e) Comércio ilícito de tabaco para cachimbo de água 6](#_Toc503259359)

[f) Imposto especial mínimo sobre o consumo de cigarros 7](#_Toc503259360)

[4) Conclusão e perspetivas 7](#_Toc503259361)

## Introdução

Em 8 de março de 2016, o Conselho (ECOFIN) solicitou à Comissão Europeia que realizasse os estudos necessários para apresentar uma proposta legislativa de revisão da Diretiva 2011/64/UE, de 21 de julho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados[[1]](#footnote-1)., [[2]](#footnote-2) Caso a Comissão decida não apresentar uma proposta, o Conselho solicitou ser informado dos motivos dessa decisão. O presente relatório apresenta os resultados e as conclusões de um estudo externo sobre esta matéria e expõe as razões pelas quais a Comissão decidiu não apresentar, neste momento, uma proposta de revisão da Diretiva 2011/64/UE[[3]](#footnote-3).

## Contexto

A Diretiva 2011/64/UE define regras harmonizadas a nível da UE relativas à estrutura e às taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados. Em especial, define e classifica vários produtos de tabacos manufaturados abrangidos pela presente diretiva de acordo com as respetivas características. A estrutura dos impostos especiais sobre o consumo para os diferentes tipos de produtos é igualmente definida na presente diretiva. A diretiva foi identificada para avaliação no âmbito do programa da Comissão para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT)[[4]](#footnote-4). Em 2014, foi concluída uma avaliação externa desta diretiva, seguida de um relatório da Comissão com os resultados e conclusões da avaliação em 2015[[5]](#footnote-5). Esse relatório foi debatido pelos Estados-Membros no Conselho (ECOFIN), tendo sido adotado, em 8 de março de 2016, um conjunto de conclusões sobre possíveis medidas futuras neste domínio. A fim de dar resposta ao pedido do Conselho constante dessas conclusões, a Comissão iniciou a preparação de uma avaliação de impacto e contratou um consultor externo para levar a cabo um estudo nesse sentido. O objetivo do estudo era contribuir para a avaliação de impacto com vista a uma eventual revisão da Diretiva 2011/64/UE. As questões analisadas faziam parte das identificadas pela avaliação realizada em 2014.

## Questões e conclusões

O estudo externo sobre a eventual revisão da Diretiva 2011/64/UE centrou-se em seis áreas. As principais questões analisadas e as conclusões do estudo externo são resumidas a seguir.

## Harmonização do tratamento fiscal de novos produtos, como os cigarros eletrónicos, a nível da UE

#### Cigarros eletrónicos

Os cigarros eletrónicos não são atualmente abrangidos pela diretiva relativa aos impostos especiais sobre o consumo de tabaco. Os Estados-Membros podem aplicar aos cigarros eletrónicos o imposto nacional que considerem adequado nos termos das respetivas legislações nacionais. Atualmente, os cigarros eletrónicos são tributados em conformidade com a legislação nacional em nove Estados-Membros, estando outros a considerar esta possibilidade[[6]](#footnote-6). Estes diferentes tratamentos fiscais são suscetíveis de distorcer o funcionamento do mercado interno.

O estudo concluiu que as informações disponíveis sobre os cigarros eletrónicos eram limitadas, pelo que foi difícil perspetivar a forma como o mercado irá evoluir no futuro. Além disso, as opiniões sobre os eventuais efeitos dos cigarros eletrónicos para a saúde e, por conseguinte, sobre o tratamento fiscal adequado divergem significativamente. Assim, do ponto de vista da saúde, há que adotar uma abordagem prudente com vista a uma potencial harmonização da tributação dos cigarros eletrónicos. Estima-se que a hipotética perda de imposto especial de consumo causada pela substituição dos cigarros tradicionais por novos produtos, incluindo cigarros eletrónicos, é inferior a 2,5 % (2 mil milhões de EUR) das receitas totais do imposto especial sobre o consumo de cigarros. Uma taxa de tributação positiva poderia contribuir em cerca de 0,3-0,5 mil milhões de EUR para os orçamentos dos Estados-Membros, embora se prevejam dificuldades em matéria de aplicação da legislação. Estes valores devem ser considerados com a maior prudência, já que ainda não são conhecidos todos os efeitos das regras da Diretiva «Produtos do Tabaco», que entrou em vigor em 20 de maio de 2016, nomeadamente sobre os produtores mais pequenos[[7]](#footnote-7). A Diretiva «Produtos do Tabaco» abrange uma gama mais vasta de produtos do que a Diretiva 2011/64/UE, incluindo o tabaco sem combustão, os produtos à base de plantas para fumar e, em especial, os cigarros eletrónicos e suas recargas. A Diretiva «Produtos do Tabaco» introduziu, nomeadamente, requisitos específicos em matéria de embalagem, rotulagem, segurança, monitorização e comunicação dos cigarros eletrónicos.

A Comissão apoia a recomendação do estudo externo no sentido de adotar uma abordagem multifacetada, começando pela recolha de dados exatos para colmatar as lacunas de informação. A compilação de uma sólida base de informações ou elementos de prova é essencial para melhorar a definição das políticas. Os dados atualmente disponíveis não fornecem elementos de prova suficientes para apoiar uma proposta com vista uma abordagem harmonizada para a tributação dos cigarros eletrónicos. A Comissão prevê que estarão disponíveis mais dados na sequência das obrigações impostas pelo artigo 20.º da Diretiva «Produtos do Tabaco», tendo decidido, por conseguinte, reexaminar a questão no contexto de uma avaliação REFIT e do próximo relatório periódico sobre a tributação do tabaco em 2019, em conformidade com a obrigação prevista no artigo 19.º da Diretiva 2011/64/UE. Até essa data, espera-se que haja igualmente um maior conhecimento dos efeitos dos requisitos da Diretiva «Produtos do Tabaco» no mercado de cigarros eletrónicos.

#### Produtos do tabaco aquecido (heat-not-burn)

O estudo revelou que, até 2016, os produtos do tabaco para aquecido foram objeto de comercialização em grande escala apenas num número limitado de Estados-Membros. Atualmente, os Estados-Membros têm diferentes abordagens para o tratamento fiscal destes produtos, que vão desde a tributação à mesma taxa que o tabaco de fumar, nos termos da diretiva em vigor (Croácia, Alemanha, Grécia, Letónia, Países Baixos, Eslováquia, Eslovénia, Roménia e Reino Unido) à tributação a um nível diferente em conformidade com a legislação nacional (Itália, Portugal e Hungria). Estes diferentes tratamentos fiscais têm potencial para distorcer o funcionamento do mercado interno.

Além disso, muitos Estados-Membros ainda nada decidiram acerca do regime fiscal, pelo simples facto de os produtos não serem vendidos nos respetivos mercados. Os produtos do tabaco aquecido são atualmente utilizados por menos de meio milhão de pessoas em toda a UE e a substituição de produtos do tabaco tradicionais foi considerada negligenciável.

A Comissão é de opinião de que, dada a novidade e natureza evolutiva do mercado, seria extremamente difícil desenvolver, nesta fase, uma definição explícita e harmonizada que abranja estes produtos, tanto no que respeita à sua situação atual como à sua evolução futura.Alguns destes produtos já estão abrangidos, ainda que indiretamente, pelo âmbito de aplicação da diretiva, na medida em que contêm tabaco. Na opinião da Comissão, um tratamento possível destes produtos consistiria em tributá-los à mesma taxa que o tabaco de fumar, nos termos do disposto pela diretiva. Como já referido, a Comissão decidiu debruçar-se novamente sobre esta questão no contexto da próxima avaliação REFIT e do relatório sobre a tributação do tabaco previsto pelo artigo 19.º da Diretiva 2011/64/UE.

## Comércio ilícito de tabaco em rama

Atualmente, o tabaco em rama não integra os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo na aceção da Diretiva 2011/64/UE. Durante a avaliação efetuada em 2014, foi comunicado que o tabaco em rama estava a ser desviado para o circuito ilícito. Tal acontece porque o desvio ilícito de tabaco em rama para o circuito ilícito pode ser uma opção mais fácil em comparação com os produtos de tabaco manufaturado, uma vez que os instrumentos de monitorização, como o Sistema de Controlo da Circulação dos Produtos Sujeitos a Impostos Especiais de Consumo (EMCS), não são utilizados para monitorizar a circulação do tabaco em rama. O comércio ilícito de tabaco em rama é estimado em cerca de 10 000 toneladas por ano, cerca de 1 % do mercado do tabaco em rama da UE. Se a partir desta quantidade de tabaco em rama fossem produzidos cigarros, daí poderia resultar uma evasão fiscal estimada entre 1 e 2 mil milhões de EUR, representando 1,6 a 2,7 % das atuais receitas provenientes dos cigarros.

A inclusão do tabaco em rama nos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo reforçaria o controlo, mas também imporia custos administrativos e de conformidade a todos os operadores legítimos. Estes custos são elevados em comparação com o valor da produção, representando cerca de 35 % do preço de mercado do tabaco em rama na UE. Comparativamente ao mercado global do tabaco em rama da UE, estes custos representariam cerca de 8 % do seu valor. Tal conduziria a uma perda de competitividade do tabaco produzido na UE em comparação com o tabaco importado. Os custos regulamentares dizem respeito à constituição de um entreposto fiscal e à obtenção de autorização para o gerir, bem como à constituição e transporte de mercadorias ao abrigo do sistema EMCS. Esta seria uma situação vantajosa para os produtores e as empresas de primeira transformação fora da UE, que não teriam de suportar esses custos, mas poderiam continuar a exportar tabaco (em rama) para a UE. Além disso, é pouco provável que o montante do imposto objeto de evasão suscetível de ser recuperado na sequência da monitorização do EMCS excedesse os custos administrativos e de conformidade suportados pelos operadores económicos e, em menor grau, pelas autoridades públicas.

A Comissão apoiaria, por conseguinte, a recomendação do estudo externo que conclui que a inclusão do tabaco em rama nos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo seria desproporcionada e que poderiam conseguir-se benefícios similares a custos mais baixos através de um quadro regulamentar comum para os produtores e as empresas de primeira transformação na UE. Alguns Estados-Membros já introduziram um quadro regulador nacional que obriga os operadores económicos a registar e a conservar registos das existências e dos fluxos de tabaco em rama.

## Substituição de cigarros por cigarrilhas induzida por motivos fiscais

A taxa mínima do imposto especial de consumo aplicável à categoria «charutos e cigarrilhas» é inferior à dos cigarros. As cigarrilhas de baixo custo têm características semelhantes às dos cigarros, mas pode ser vendidas a um preço inferior por serem classificadas como cigarrilhas e beneficiarem de um tratamento fiscal mais favorável. Estes produtos de baixo custo são suscetíveis de causar uma diminuição das receitas, distorções da concorrência e comprometer as políticas de luta contra o tabagismo.

O estudo concluiu, no entanto, que a substituição de cigarros por cigarrilhas de baixo custo por motivos fiscais tinha diminuído significativamente devido à entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2015, de uma definição revista da categoria «charutos e cigarrilhas» na diretiva e à consequente adoção de estruturas fiscais adequadas pelos Estados-Membros[[8]](#footnote-8).

Por conseguinte, a Comissão apoia a recomendação do estudo externo de que são poucas as razões para novas medidas neste domínio a nível da UE. Além disso, a diretiva permite aos Estados-Membros desenvolver uma estrutura fiscal que reduza o incentivo às cigarrilhas de baixo preço que concorrem com os cigarros. Os Estados-Membros poderiam, por exemplo, introduzir ou aumentar os impostos específicos ou um imposto especial de consumo mínimo para esta categoria de produtos.

## Substituição de cigarros por tabaco de corte fino induzida por motivos fiscais

A taxa mínima do imposto especial de consumo aplicável ao tabaco de corte fino é inferior à dos cigarros. A diferença no nível de tributação poderia funcionar como um incentivo à substituição dos cigarros pelo tabaco de corte fino, conduzindo a perdas de receitas e comprometendo as políticas de luta contra o tabagismo. Tal como expresso nos considerandos da Diretiva 2011/64/UE, considerou-se conveniente aproximar os níveis mínimos aplicáveis ao tabaco de corte fino dos níveis mínimos aplicáveis aos cigarros, tendo em conta a concorrência e o caráter igualmente prejudicial de ambos os produtos. O tabaco de corte fino é, em grande medida, um substituto dos cigarros e representa atualmente quase 20 % do consumo total de tabaco. Na diretiva, preveem-se ainda aumentos graduais para o tabaco de corte fino em 2018 e 2020, a fim de aproximar as taxas mínimas globais das taxas aplicáveis aos cigarros. O mercado do tabaco de corte fino cresceu entre 2006 e 2012, tendo depois estabilizado entre 2013 e 2016, na UE, devido ao ajustamento das políticas fiscais e à saturação do mercado. O estudo considerou vários cenários suscetíveis de atenuar o incentivo para a substituição. Os efeitos são muito divergentes, consoante os cenários e também entre os Estados-Membros. Dada a elevada percentagem de PME presentes no mercado do tabaco de corte fino, qualquer diminuição teria um impacto proporcionalmente maior nas PME em comparação com as grandes empresas tabaqueiras.

A maioria dos Estados-Membros já aplicam um imposto sobre o tabaco de corte fino bem acima da taxa mínima global. Uma alteração da taxa mínima teria, portanto, poucos efeitos nesse domínio, tanto mais que, em alguns casos, as taxas de imposto aplicáveis ao tabaco de corte fino e aos cigarros tinham já sido alinhadas. Poder-se-ia esperar um maior impacto se os Estados-Membros «indexassem» o tratamento fiscal do tabaco de corte fino ao dos cigarros. Para o efeito, deve recordar-se que a diretiva não impede os Estados-Membros de alinhar as taxas de tabaco de corte fino e dos cigarros, nem de «indexar» as taxas dessas categorias de produtos. A diretiva é omissa sobre estes pontos, permitindo assim que os Estados-Membros tomem as medidas adequadas para combater a substituição dos cigarros por tabaco de corte fino. Tendo em conta a liberdade facultada pela diretiva e a estabilização visível do mercado, a Comissão é da opinião que, em consonância com o estudo externo, a adoção de novas medidas ao nível da UE não teria um valor acrescentado evidente.

## Comércio ilícito de tabaco para cachimbo de água

O tabaco para cachimbo de água é atualmente classificado como «restantes tabacos de fumar» na Diretiva 2011/64/UE. O tabaco para cachimbo de água parece ter registado um elevado nível de comércio ilícito. Os dados relativos ao tabaco para cachimbo de água são escassos, mas, aparentemente, a maior parte destes produtos são importados. Estima-se que o consumo total na UE seja de 5 000 toneladas por ano, das quais dois terços sem pagamento de direitos. Embora significativo em termos proporcionais, o tabaco para cachimbo de água continua a ser um produto de nicho em termos absolutos, comparativamente a outros produtos. A existência de uma categoria de produto separada permitiria aos Estados-Membros tributar o tabaco para cachimbo de água a um nível diferente dos «restantes tabacos de fumar». No entanto, embora a existência de uma categoria separada para tabaco para cachimbo de água e de uma taxa reduzida ajustada pudesse contribuir para eliminar o incentivo ao comércio ilícito, as taxas mais favoráveis poderiam funcionar como um incentivo para o desenvolvimento de novos produtos de baixo custo. Em consonância com o estudo externo, a Comissão considera que os dados disponíveis são demasiado limitados e não são fiáveis para apoiar uma reforma fiscal de maior envergadura, como a introdução de uma categoria separada para o tabaco de cachimbo de água nesta altura.

## Imposto especial mínimo sobre o consumo de cigarros

A diretiva permite que os Estados-Membros estabeleçam um «limiar mínimo fiscal», também conhecido como um imposto especial de consumo mínimo, desde que a estrutura mista global seja respeitada. A diretiva não prevê um método específico de cálculo deste imposto especial de consumo mínimo.No entanto, tanto os operadores económicos responsáveis pelo pagamento do imposto como as administrações fiscais referiram no estudo que o imposto especial de consumo mínimo funciona bem. A margem de aplicação das regras facultada pela diretiva é apreciada pelos Estados-Membros porque reforça a sua flexibilidade na realização dos objetivos do imposto especial de consumo mínimo. Ao mesmo tempo, à luz dos vários termos técnicos utilizados na diretiva e suscetíveis de criar confusão relativamente ao cálculo do imposto especial de consumo mínimo, pode vir a revelar-se necessária uma clarificação, a fim de permitir que os Estados-Membros façam uso desta disposição contra os cigarros de baixo preço de uma forma mais eficiente.

## Conclusão e perspetivas

No presente relatório, a Comissão explicou as razões pelas quais não será apresentada qualquer proposta de revisão ou de alteração da Diretiva 2011/64/UE em 2017. As principais razões são a falta de dados necessários para apoiar uma proposta de harmonização da tributação dos cigarros eletrónicos e o facto de algumas questões identificadas na avaliação de 2014 terem sido entretanto resolvidas a nível nacional ou terem sido regularizadas. A questão de saber se é necessário propor uma categoria explícita harmonizada para os cigarros eletrónicos e produtos de tabaco aquecido será reconsiderada no contexto da próxima avaliação REFIT e do relatório sobre a aplicação da diretiva previsto para 2019.

A avaliação REFIT irá abranger as questões pendentes que o estudo externo não pôde concluir sobre a inclusão dos cigarros eletrónicos e dos produtos de tabaco aquecido. Prevê-se a disponibilização de mais informações provenientes, entre outras fontes, da obrigação de comunicação prevista no artigo 20.º da Diretiva «Produtos do Tabaco». Por conseguinte, a Comissão continuará a acompanhar os desenvolvimentos relacionados com os cigarros eletrónicos e com produtos de tabaco aquecido.

Por último, a Comissão considera que, paralelamente à avaliação REFIT, deve igualmente proceder-se a uma revisão das taxas mínimas aplicáveis nos termos da diretiva. De acordo com o artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2011/64/UE, a Comissão deve apresentar, de quatro em quatro anos, um relatório sobre as taxas e a estrutura do imposto especial de consumo fixadas nesta diretiva. O último relatório foi apresentado em 2015 e o próximo deverá sê-lo em 2019. Na última avaliação concluída em 2014, as taxas mínimas não foram examinadas porque alguns dos períodos transitórios em curso ainda não tinha terminado e nem todos os aumentos tinham entrado em vigor. Atualmente, quase todos os Estados-Membros, com exceção da Bulgária, da Hungria e da Roménia, atingiram as taxas mínimas globais. Até 2019, data prevista para o próximo relatório e a eventual revisão, terão decorrido quase dez anos desde a aprovação das atuais taxas mínimas, não tendo sido aplicada qualquer correção para efeitos de inflação. Em anexo às conclusões do Conselho de 8 de março de 2016, cinco Estados-Membros apoiaram a conclusão de que os trabalhos sobre uma futura revisão das taxas mínimas devem ser iniciados sem demora[[9]](#footnote-9). Além disso, tendo em conta os graves danos para a saúde provocados pelos produtos do tabaco, há que ter em conta que o artigo 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que seja assegurado um elevado nível de proteção da saúde e que a UE seja parte na Convenção-Quadro para o Controlo do Tabaco. Por razões acima expostas, a Comissão considera que se deve igualmente analisar a necessidade de aumentar as taxas mínimas paralelamente à avaliação REFIT. Por conseguinte, a Comissão vai dar início à avaliação das taxas mínimas em 2018.

1. Conclusões do Conselho relativas à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados, 8 de março de 2016.
<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/08-ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados. [↑](#footnote-ref-2)
3. O estudo externo está publicado no sítio Web da Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira: [https://ec.europa.eu/taxation\_customs/publications/studies-made-commission\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/publcations/studies-made-commission_en.). [↑](#footnote-ref-3)
4. REFIT é um programa que visa analisar toda a legislação da UE em vigor, a fim de identificar encargos administrativos, incoerências, lacunas ou medidas ineficazes, bem como apresentar as propostas necessárias para dar seguimento aos resultados do exercício de análise. [↑](#footnote-ref-4)
5. TAXUD/2012/DE/341, Contrato específico n.º 4, com a referência FWC TAXUD/2012/CC116, «Estudo sobre a medição e a redução dos custos administrativos dos operadores económicos e das autoridades fiscais e a obtenção paralela de um maior nível de conformidade e de segurança na imposição de impostos especiais de consumo sobre os produtos de tabaco».
COM(2015) 621 final «RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO relativo à avaliação REFIT da Diretiva 2011/64/UE do Conselho e relativo à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados». [↑](#footnote-ref-5)
6. Itália, Portugal, Roménia, Eslovénia, Letónia, Hungria, Finlândia, Grécia e Croácia. [↑](#footnote-ref-6)
7. DIRETIVA 2014/40/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 3 de abril de 2014, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita ao fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco e produtos afins e que revoga a Diretiva 2001/37/CE. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver também a derrogação para a DE e a HU, até 31 de dezembro de 2014, prevista no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/64/UE. [↑](#footnote-ref-8)
9. Áustria, Irlanda, Finlândia, França e Suécia. [↑](#footnote-ref-9)