



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 5 de agosto de 2021
(OR. en)

11166/21

**Dossiê interinstitucional:
2021/0253 (NLE)**

**FISC 129
ECOFIN 800**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	4 de agosto de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2021) 445 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO que autoriza a Alemanha a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 445 final.

Anexo: COM(2021) 445 final



Bruxelas, 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

**que autoriza a Alemanha a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º
da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor
acrescentado**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Nos termos do artigo 395.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado¹ («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derogatórias da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 15 de março de 2021, a Alemanha solicitou autorização para derrogar ao artigo 193.º da Diretiva IVA, no que diz respeito ao devedor do IVA, no caso da transferência de licenças de emissão negociadas no âmbito do sistema nacional ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis (*Brennstoffemissionshandelsgesetz* - BEHG) de 12 de dezembro de 2019. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício datado de 7 de abril de 2021, do pedido apresentado pela Alemanha. Por ofício datado de 8 de abril de 2021, a Comissão comunicou à Alemanha que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Como regra geral, o artigo 193.º da Diretiva IVA dispõe que o IVA é devido pelo sujeito passivo que efetue entregas de bens ou prestações de serviços.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, os Estados-Membros podem, se tiverem sido autorizados pelo Conselho, aplicar medidas derogatórias da Diretiva IVA para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar fraudes ou evasões fiscais.

A Alemanha solicitou uma derrogação ao artigo 193.º da Diretiva IVA, a fim de designar os sujeitos passivos que recebem transferências de licenças de emissão ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis (*Brennstoffemissionshandelsgesetz* - BEHG) de 12 de dezembro de 2019 como devedores do IVA (mecanismo de autoliquidação).

A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade² gere o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na UE (Sistema de Comércio de Emissões da UE ou CELE). A diretiva permite que os Estados-Membros mantenham os seus próprios sistemas nacionais de comércio de licenças em paralelo.

Ao abrigo da BEHG, a Alemanha criou um quadro jurídico para um sistema nacional de comércio de licenças com vista à fixação dos preços das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de combustíveis fósseis, que não são abrangidas pelo Sistema de Comércio de Emissões da UE. A BEHG ajudará a alcançar as metas climáticas nacionais, nomeadamente o objetivo a longo prazo de emissões líquidas nulas de gases com efeito de estufa até 2050, bem como os objetivos de redução ao abrigo do Regulamento Clima da UE.

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

² JO L 275 de 25.10.2003, p. 32.

A experiência no domínio do comércio de licenças mostrou, em geral, que este setor é muito vulnerável à fraude em matéria de imposto sobre o volume de negócios. Por este motivo, a Diretiva IVA prevê, no artigo 199.º-A, n.º 1, a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem um mecanismo de autoliquidação à transmissão de determinadas licenças e certificados. A Alemanha utiliza as possibilidades previstas no artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e f), da Diretiva IVA e aplica o mecanismo de autoliquidação ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa ao abrigo do Sistema de Comércio de Emissões da UE, bem como aos certificados de comércio de gás e eletricidade. Tal contribuiu para reduzir as perdas fiscais relacionadas com a transferência dessas licenças e desses certificados.

Com base nesta experiência, deve partir-se do princípio de que o comércio de licenças de emissão de combustíveis ao abrigo da BEHG poderia também ser explorado para fins fraudulentos, sendo, portanto, de prever perdas de imposto sobre o volume de negócios neste domínio. Uma característica específica do comércio de licenças de emissão é o facto de as licenças poderem ser trocadas rápida, repetida e facilmente, sem as despesas necessárias ao transporte de mercadorias, por exemplo. As cadeias de abastecimento correspondentes são obscurecidas pela mudança frequente e rápida de propriedade, tornando difícil às autoridades detetá-la e, conseqüentemente, garantir a cobrança do montante de imposto adequado.

Prevê-se igualmente que a cadeia de abastecimento possa envolver «operadores fictícios» que, uma vez descobertos, já tenham desaparecido ou não possuam quaisquer ativos, impedindo dessa forma as autoridades de cobrar o imposto objeto de evasão. De acordo com este cenário, o adquirente das licenças na cadeia de abastecimento declara o imposto sobre o volume de negócios constante da fatura do fornecedor como imposto a montante dedutível ao abrigo dos artigos 167.º e 168.º da Diretiva IVA, mas não paga às autoridades fiscais o imposto sobre o volume de negócios faturado. Uma vez que a dedução do imposto pago a montante não é compensada por qualquer receita do imposto sobre o volume de negócios, o imposto a montante representa uma perda de receitas fiscais para as autoridades fiscais alemãs.

A aplicação do mecanismo de autoliquidação ao comércio de emissões de gases com efeito de estufa nos termos do artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva IVA está limitada às licenças de emissão negociadas no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da UE. Por conseguinte, o artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva IVA não fornece a base jurídica para a aplicação do mecanismo de autoliquidação ao comércio de licenças ao abrigo de sistemas nacionais de comércio, como a BEHG.

Tendo em conta a vulnerabilidade à fraude no setor do comércio de licenças e a impossibilidade de aplicar o artigo 199-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva IVA às transmissões de licenças ao abrigo da BEHG, propõe-se a introdução de uma medida especial que permita à Alemanha aplicar o mecanismo de autoliquidação às transmissões acima referidas até 31 de dezembro de 2024. Atendendo ao âmbito e ao caráter inovador da derrogação, que se refere ao comércio de emissões de gases com efeito de estufa provenientes de combustíveis fósseis, um setor propenso à fraude, é importante avaliar o seu impacto. Por conseguinte, se a Alemanha considerar que pretende uma nova prorrogação da medida especial além de 2024, deverá apresentar à Comissão um pedido de derrogação, acompanhado de um relatório sobre a aplicação da medida especial, o mais tardar, até 31 de março de 2024. O referido relatório deve incluir uma avaliação do impacto da medida no que se refere à luta contra a fraude no domínio do IVA e ao número de operadores e operações afetados pela medida.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

O artigo 199.º-A, n.º 1.º, alíneas a) e b), da Diretiva IVA permite que os Estados-Membros apliquem o mecanismo de autoliquidação à transferência de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, tal como definidos no artigo 3.º da Diretiva 2003/87/CE, bem como à transferência de outras unidades que possam ser utilizadas para cumprimento da mesma diretiva.

A concessão de uma derrogação que permita aplicar o mecanismo de autoliquidação à transmissão de licenças relativas a emissões não abrangidas pelo Sistema de Comércio de Emissões da UE, regulado pela Diretiva 2003/87/CE, é coerente com os objetivos visados pelas disposições acima referidas da Diretiva IVA.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

- **Subsidiariedade (em caso de competência não exclusiva)**

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia, a proposta é da competência exclusiva da União Europeia. Por conseguinte, não se aplica o princípio da subsidiariedade.

- **Proporcionalidade**

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo qualquer obrigação.

Tendo em conta o âmbito de aplicação restrito da derrogação, a medida especial é proporcional ao objetivo visado, ou seja, simplificar a cobrança do IVA e combater a evasão fiscal. A presente proposta não excede o necessário para atingir estes objetivos.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento proposto é uma decisão de execução do Conselho.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, uma derrogação às regras comuns do IVA só é possível mediante autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão de execução do Conselho é o instrumento mais adequado, uma vez que pode ser dirigida a um só Estado-Membro.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consultas das partes interessadas**

Não foi realizada qualquer consulta das partes interessadas. A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Alemanha e refere-se apenas a este Estado-Membro específico.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A proposta de decisão de execução do Conselho visa evitar fraudes ou evasões fiscais no setor da negociação de licenças, que é especialmente vulnerável à fraude no domínio do IVA. O mecanismo de autoliquidação deverá ajudar a Alemanha a limitar a fraude no domínio do IVA. Por conseguinte, a medida derrogatória terá um impacto positivo potencial.

Todavia, atendendo ao âmbito restrito da derrogação e ao período de aplicação limitado, este impacto será sempre reduzido.

- **Direitos fundamentais**

A proposta não tem quaisquer consequências para a proteção dos direitos fundamentais.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem incidência negativa no orçamento da UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

A proposta inclui uma cláusula de caducidade até 31 de dezembro de 2024.

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Alemanha a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado¹, nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1, primeiro parágrafo,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE estabelece que os sujeitos passivos que efetuem entregas de bens ou prestações de serviços são, regra geral, os devedores do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) às administrações fiscais.
- (2) Por ofício de 15 de março de 2021, a Alemanha apresentou um pedido de autorização à Comissão para aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE, no que diz respeito aos devedores do IVA, no caso de transferências de licenças de emissão negociadas no âmbito de um sistema nacional de comércio ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis² (BEHG) de 12 de dezembro de 2019 («pedido»).
- (3) Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, por ofícios datados de 7 de abril de 2021, a Comissão transmitiu o pedido aos demais Estados-Membros e, por ofício datado de 8 de abril de 2021, comunicou à Alemanha que dispunha de todas as informações necessárias para considerar o pedido.
- (4) O artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva 2006/112/CE permite que os Estados-Membros designem sujeitos passivos que recebam transferências de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, tal como definidos no artigo 3.º da Diretiva 2003/87/CE do Conselho³, e transferências de outras unidades que possam ser utilizadas pelos operadores para cumprimento da mesma diretiva, como devedores do IVA («mecanismo de autoliquidação»). As referidas disposições foram incluídas na Diretiva 2006/112/CE pela Diretiva 2010/23/UE do Conselho⁴, a fim de contribuir

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

² *Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen* (BGBl. I S. 2728).

³ Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁴ Diretiva 2010/23/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, que altera a Diretiva 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que se refere à aplicação facultativa e

para a luta contra a fraude no domínio do IVA. A aplicação do mecanismo de autoliquidação ao comércio de emissões de gases com efeito de estufa nos termos do artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva 2006/112/CE está limitada às licenças de emissão negociadas no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da UE («CELE»).

- (5) Ao abrigo da BEHG, a Alemanha criou um quadro jurídico para um sistema nacional de comércio que abrange as emissões não abrangidas pelo CELE. Por conseguinte, o artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva 2006/112/CE não fornece a base jurídica para a aplicação do mecanismo de autoliquidação ao comércio de licenças ao abrigo da BEHG.
- (6) De acordo com a Alemanha, o comércio de licenças de emissão é muito vulnerável à fraude no domínio do IVA. O comércio de licenças de emissão de combustíveis ao abrigo da BEHG poderia ser explorado para fins fraudulentos, tal como acontece ao abrigo do CELE. As licenças de emissão podem ser trocadas de forma rápida, repetida e fácil. A mudança frequente e rápida de propriedade destas licenças de emissão faz com que seja muito difícil para as autoridades detetá-las e, consequentemente, garantir que é cobrado o montante adequado de imposto. O adquirente das licenças, sendo um sujeito passivo com direito à dedução, poderia deduzir o IVA incorrido, sem que o fornecedor tivesse pago às autoridades fiscais o imposto sobre o volume de negócios faturado. Em especial, o envolvimento de «operadores fictícios» que, uma vez descobertos, desaparecem rapidamente ou não possuem quaisquer ativos, impede que as autoridades cobrem o imposto objeto de evasão, com consequências negativas para o orçamento. Para obviar às perdas de receitas públicas, a Alemanha solicita uma derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE, a fim de ser autorizada a aplicar o mecanismo de autoliquidação à transferência de licenças de emissão.
- (7) A designação do destinatário como sujeito passivo devedor do IVA nesses casos específicos simplificaria o procedimento de cobrança do IVA e evitaria a evasão e a elisão fiscais. Por conseguinte, a Alemanha deve ser autorizada a aplicar o mecanismo de autoliquidação à transferência de licenças de emissão negociadas no âmbito de um sistema nacional de comércio ao abrigo da BEHG.
- (8) A medida especial deverá ser limitada no tempo. A Alemanha deve, portanto, ser autorizada a aplicar a medida até 31 de dezembro de 2024.
- (9) Dado o âmbito e o caráter inovador da medida especial, é importante avaliar o seu impacto. Por conseguinte, se a Alemanha desejar prorrogar essa medida além de 2024, deve apresentar à Comissão um relatório que inclua um reexame da medida especial, acompanhado do pedido de prorrogação, o mais tardar, até 31 de março de 2024. O referido relatório deve incluir uma avaliação do impacto da medida no que se refere à luta contra a fraude no domínio do IVA e ao número de operadores e operações afetados pela medida.
- (10) A medida derrogatória não tem incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA,

temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 72 de 20.3.2010, p. 1).

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE, a Alemanha é autorizada a estabelecer que o devedor do IVA é o sujeito passivo ao qual tenha sido efetuada uma transferência de licenças de emissão negociadas no âmbito de um sistema nacional de comércio ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis (*Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen*) de 12 de dezembro de 2019.

Artigo 2.º

A presente decisão expira em 31 de dezembro de 2024.

Qualquer pedido de prorrogação da medida especial prevista na presente decisão deve ser apresentado à Comissão até 31 de março de 2024 e ser acompanhado de um relatório sobre a aplicação desta medida, que inclua uma avaliação do impacto da medida no que se refere à luta contra a fraude no domínio do IVA e ao número de operadores e operações afetados pela medida.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a República Federal da Alemanha.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*