



Bruxelas, 21 de junho de 2022
(OR. en)

10355/22

FISC 137
ECOFIN 632

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Conselho Europeu

n.º doc. ant.: 9873/1/22 REV 1 FISC 126 ECOFIN 576 CO EUR-PREP 19

Assunto: Relatório ECOFIN ao Conselho Europeu sobre questões fiscais

1. O Conselho ECOFIN foi convidado a apresentar ao Conselho Europeu um relatório sobre várias questões fiscais mencionadas nomeadamente nas suas conclusões de março e junho de 2012, de maio de 2013, de dezembro de 2014 e de outubro de 2017.
2. O projeto do relatório ECOFIN ao Conselho Europeu sobre questões fiscais foi elaborado e aprovado, a 2 de junho de 2022, pelo Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível), para apresentação ao Conselho, via Coreper, em 17 de junho de 2022. Ficou igualmente acordado que as habituais atualizações factuais (partes entre parênteses retos) seriam efetuadas pelo SGC após a reunião do Conselho e antes da publicação da versão final do relatório.
3. O Conselho ECOFIN aprovou o relatório como ponto "A" em 17 de junho de 2022. Conforme acordado, o SGC procedeu a atualizações factuais no relatório constante do anexo da presente nota, que está a ser disponibilizado ao Conselho Europeu.

RELATÓRIO ECOFIN AO CONSELHO EUROPEU SOBRE QUESTÕES FISCAIS

1. O presente relatório do Conselho apresenta uma panorâmica dos progressos alcançados no Conselho durante o mandato da Presidência francesa, bem como uma panorâmica da situação dos mais importantes dossiês em negociação no domínio da fiscalidade. Foi elaborado com base nos debates do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível), que abrangeram questões horizontais de importância estratégica em matéria de política fiscal, em conformidade com o seu mandato.
2. O relatório reflete a situação dos trabalhos pertinentes do Conselho e incide sobre questões mencionadas em diversas conclusões do Conselho Europeu desde 2012¹, na declaração dos membros do Conselho Europeu de 25 de março de 2021², nas Conclusões do Conselho no domínio do IVA de 2012³ e de 2016⁴, nas Conclusões do Conselho de 2017⁵ sobre "A resposta aos desafios da tributação dos lucros da economia digital", nas Conclusões do Conselho de 2020 sobre a futura evolução da cooperação administrativa no domínio da fiscalidade na UE⁶, bem como nas Conclusões do Conselho, de 27 de novembro de 2020, sobre uma tributação justa e eficaz em tempos de recuperação, sobre os desafios fiscais associados à digitalização e sobre a boa governação fiscal na UE e no resto do mundo⁷.

¹ Docs. EUCO 4/3/12 REV 3 (pontos 9 e 21), EUCO 76/12, EUCO 75/1/13 REV 1, EUCO 14/17 (ponto 11), EUCO 10/20 (pontos A29 e 147) e EUCO 13/20.

² Doc. 18/21.

³ Doc. 9586/12.

⁴ Doc. 9494/16.

⁵ Doc. 15175/17.

⁶ Doc. 8482/20.

⁷ Doc. 13350/20.

3. Na sequência da pandemia de COVID-19, com um regresso às reuniões presenciais nas instâncias preparatórias do Conselho, a Presidência francesa prosseguiu os trabalhos sobre dossiês fundamentais, nomeadamente a transposição do segundo pilar da declaração do Quadro Inclusivo da OCDE sobre uma solução assente em dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia, a revisão da Diretiva Tributação da Energia, o futuro do IVA e as atualizações da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, bem como a utilização indevida de empresas de fachada para fins fiscais. Tendo em conta a agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia, com a cumplicidade da República da Bielorrússia, a Presidência francesa debateu igualmente formas de melhorar a aplicação das medidas restritivas da UE através de um eventual recurso acrescido à cooperação administrativa no domínio fiscal e a outros instrumentos de execução fiscal.
4. Concretamente, o Conselho:
- a) Realizou progressos satisfatórios no sentido de chegar a um acordo sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais na União;
 - b) Adotou a diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado;
 - c) Aprovou as conclusões do Conselho sobre a aplicação do pacote IVA para o comércio eletrónico;
 - d) Tomou nota do relatório intercalar da Presidência sobre a proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação); e
 - e) Deu início à análise da proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras para prevenir a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais.

5. O Grupo do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas) prosseguiu igualmente os trabalhos sobre as várias questões abrangidas pelo seu atual mandato, nomeadamente no que se refere à lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, tal como indicado no seu relatório semestral⁸. A lista da UE foi atualizada pela última vez pelo Conselho em 24 de fevereiro de 2022⁹. Apresentam-se seguidamente informações mais pormenorizadas sobre cada um dos dossiês.

A. INICIATIVAS NO DOMÍNIO DO DIREITO FISCAL DA UE

a) Fiscalidade das empresas

i. Desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia

– Nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais na UE ("pilar 2")

6. Em 8 de outubro de 2021, o Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a erosão da base tributável e a transferência de lucros ("Quadro Inclusivo") chegou a acordo sobre uma reforma das regras internacionais em matéria de tributação dos lucros das empresas multinacionais. Todos os Estados-Membros da UE manifestaram o seu apoio à Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia. Nas suas conclusões de 27 de novembro de 2020, o Conselho já tinha manifestado o seu apoio contínuo aos trabalhos do Quadro Inclusivo.

7. A tributação mínima efetiva, que constitui o "pilar 2", traduz-se em duas regras principais (as chamadas "regras GloBE") – a regra de inclusão de rendimentos (IIR) e a regra dos lucros subtributados (UTPR) –, que visam assegurar que os lucros realizados pelos grupos multinacionais cujo volume de negócios é pelo menos igual a 750 milhões de euros sejam tributados a uma taxa efetiva de, pelo menos, 15 %. De acordo com a declaração de outubro do Quadro Inclusivo, o pilar 2 deverá entrar em vigor em 2023. A regra UTPR deverá entrar em vigor em 2024.

⁸ Doc. 9295/22 + COR 1 + ADD 1-9.

⁹ JO C 413I de 12.10.2021, p. 1.

8. A fim de assegurar uma aplicação das regras GloBE coerente e compatível com o direito da UE, a Comissão Europeia apresentou, em 22 de dezembro de 2021, uma proposta de diretiva do Conselho relativa à fixação de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos multinacionais na UE, que retoma amplamente, com certas adaptações ao direito da UE, as regras-modelo que o Quadro Inclusivo adotou em 14 de dezembro de 2021.
9. Em paralelo, prosseguem os trabalhos sobre a aplicação atempada e eficaz das regras relativas à repartição dos direitos de tributação entre jurisdições ("pilar 1"), a fim de elaborar uma convenção multilateral (CML).
10. O Comité Económico e Social Europeu emitiu o seu parecer sobre a proposta de diretiva em 23 de março de 2022. O Parlamento Europeu emitiu o seu parecer em 19 de maio de 2022.
11. Em 18 de janeiro de 2022, o Conselho ECOFIN realizou um debate de orientação sobre a proposta de diretiva, a fim de dar uma orientação política para a análise técnica do texto. Esse debate revelou que todos os Estados-Membros estão de acordo quanto à prioridade deste dossiê fiscal e à necessidade de transpor para o direito da UE, o mais fiel e rapidamente possível, as regras acordadas pelo Quadro Inclusivo da OCDE.
12. Desde o início de janeiro de 2022, e tendo em conta as orientações dos ministros, a Presidência francesa realizou nove reuniões do Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Direta, incluindo três reuniões de alto nível) dedicadas à análise técnica da proposta de diretiva. Estas reuniões permitiram, nomeadamente, alinhar significativamente o texto pelo das regras-modelo da OCDE e identificar as questões-chave que devem ser decididas a nível político para se chegar a um acordo sobre todo o texto.

13. Na reunião do Conselho ECOFIN de 15 de março de 2022, a maioria dos Estados-Membros apoiou o texto de compromisso proposto pela Presidência francesa. Dois Estados-Membros apelaram a uma adaptação dos parâmetros da cláusula de opcionalidade transitória prevista no artigo 47.º-A da diretiva. Um Estado-Membro indicou que não podia dar o seu acordo na ausência de um vínculo jurídico com a entrada em vigor do pilar 1 e um Estado-Membro manteve uma reserva de análise parlamentar.
14. Tendo em conta estes debates, a Presidência adaptou o texto de compromisso especificando as disposições transitórias facultativas e clarificando melhor as obrigações declarativas dos grupos multinacionais cuja entidade-mãe final esteja estabelecida num Estado-Membro que tenha optado por não aplicar temporariamente a IIR e a UTPR (artigo 47.º-A). Além disso, a Presidência clarificou as obrigações de transposição da diretiva para a legislação nacional com o aditamento do considerando 14-B. Por último, a reserva de análise parlamentar de um Estado-Membro foi levantada.
15. No que se refere aonexo entre os dois pilares, e tendo em conta as posições dos Estados-Membros, a Presidência sugeriu que a diretiva seja acompanhada de uma declaração do Conselho que confirme a participação de todos os Estados-Membros nos debates em curso no âmbito do Quadro Inclusivo no que se refere ao pilar 1, de acordo com o calendário de aplicação aprovado em outubro de 2021, salientando a sua importância, e que apele às outras partes para que respeitem este compromisso. O dossiê foi debatido nas reuniões do Conselho ECOFIN de abril e junho, tendo todos os Estados-Membros, exceto um, apoiado o texto de compromisso e o projeto de declaração do Conselho¹⁰.

ii. Utilização abusiva de entidades de fachada

16. Em 22 de dezembro de 2021, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras para prevenir a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais e que altera a Diretiva 2011/16/UE (proposta "Unshell")¹¹.

¹⁰ Doc. 10497/22.

¹¹ Doc. 15296/21.

17. O objetivo da proposta é prevenir a elisão e a evasão fiscais decorrentes de ações de empresas sem substância mínima, e melhorar o bom funcionamento do mercado interno. A proposta visa combater a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais indevidos e garantir que as empresas de fachada na UE que não exercem qualquer atividade económica, ou que têm apenas uma atividade económica mínima, não possam beneficiar de vantagens fiscais.
18. Em 6 de janeiro de 2022, no Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível), a proposta foi apresentada às delegações e a Presidência anunciou a sua intenção de lançar os debates sobre este dossiê no Conselho. A análise técnica da proposta foi efetuada no Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Direta) em 11 de março, 1 de abril, 6 de maio, 23 de maio e 9 de junho de 2022. A primeira ronda de análise da proposta na especialidade foi concluída em 23 de maio. A maioria das delegações manifestou um apoio de princípio aos objetivos da proposta, mas serão necessários mais trabalhos técnicos substanciais antes de se poder chegar a acordo.
- iii. *Dedução para reduzir a distorção fiscal dívida-capitais próprios (DEBRA)*
19. Em 11 de maio de 2022, a Comissão apresentou a sua proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras relativas a uma dedução para reduzir a distorção fiscal dívida-capitais próprios e à limitação da dedutibilidade dos juros para efeitos do imposto sobre o rendimento das sociedades. A proposta tem por objetivo combater os incentivos fiscais para as empresas que financiem investimentos por meio da dívida e não através de capitais próprios, dada a possibilidade de as empresas deduzirem os juros associados ao financiamento por dívida, mas não os custos associados ao financiamento por capitais próprios.
20. A proposta foi apresentada ao Grupo das Questões Fiscais em 10 de junho de 2022.

b) Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

21. Com base nos progressos realizados durante os mandatos das Presidências anteriores¹², a Presidência francesa deu continuidade aos trabalhos no domínio do IVA, fazendo simultaneamente um balanço dos resultados alcançados, nomeadamente com a entrada em vigor do pacote IVA para o comércio eletrónico. Apresentam-se seguidamente informações mais pormenorizadas.

i. Conclusões do Conselho sobre a aplicação do pacote IVA para o comércio eletrónico

22. Em dezembro de 2017, o Conselho adotou o pacote IVA para o comércio eletrónico, constituído por uma diretiva e dois regulamentos que estabelecem novas regras destinadas a superar os obstáculos às vendas transfronteiriças em linha e a dar resposta aos desafios decorrentes dos regimes de IVA aplicáveis às vendas à distância de bens e à importação de remessas de baixo valor. Estas regras foram complementadas no final de 2019 por uma alteração da Diretiva IVA e por um regulamento de execução do Conselho, a fim de permitir que as novas regras entrassem em vigor a 1 de janeiro de 2021. Face às circunstâncias difíceis devidas à pandemia de COVID-19, a data de entrada em aplicação das novas medidas foi adiada para 1 de julho de 2021.

23. Ao mesmo tempo, na sua comunicação de 2020 sobre um plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação¹³, a Comissão anunciou uma iniciativa intitulada "O IVA na era digital", com o objetivo de atualizar as regras da economia da partilha, avançar para um registo único de IVA na União, modernizar as obrigações de declaração de IVA e facilitar a faturação eletrónica.

24. A fim de fazer o ponto da situação, a Presidência convocou o Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta/IVA) em 31 de janeiro de 2022 no intuito de proceder a um balanço da execução do pacote IVA para o comércio eletrónico, a fim de organizar os trabalhos futuros neste domínio. Com base nesse debate, apresentou às delegações um projeto de conclusões do Conselho sobre esta matéria.

¹² Ver, por exemplo: doc. 15082/18, pontos 30 a 111; doc. 10322/18, pontos 56 a 100.

¹³ Doc. 9844/20.

25. O Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta/IVA) analisou o projeto de conclusões na reunião de 25 de fevereiro de 2022 e apresentou ao Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) um texto sobre o qual este chegou a acordo na reunião de 28 de fevereiro de 2022. As conclusões foram posteriormente aprovadas pelo Conselho na reunião de 15 de março de 2022¹⁴.

ii. Regime definitivo do IVA

26. Dando seguimento ao seu Plano de Ação sobre o IVA intitulado "Rumo a um espaço único do IVA na UE", de 7 de abril de 2016, a Comissão sugeriu uma abordagem legislativa em duas etapas no que respeita ao regime definitivo do IVA¹⁵, tendo o dossiê sido debatido no Conselho durante as Presidências romena, finlandesa, croata e alemã.

27. Os Estados-Membros concordam que este dossiê carece ainda de uma análise técnica exaustiva antes de poderem ser feitas as escolhas políticas definitivas. Tal como já foi indicado pelo Conselho¹⁶, a melhor forma de avançar é continuar a privilegiar os elementos principais da proposta da Comissão e a análise das medidas conexas possíveis. Os futuros trabalhos sobre o regime definitivo do IVA deverão continuar, sem impedir ou abrandar os esforços para melhorar o atual regime do IVA.

iii. Reforma das taxas do IVA

28. A 18 de janeiro de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado¹⁷. O objetivo desta proposta legislativa era introduzir as regras relativas à fixação das taxas do IVA em toda a UE, com efeitos a partir da entrada em vigor do regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros.

¹⁴ Doc. 7104/22.

¹⁵ Esta abordagem foi descrita de forma mais pormenorizada nos relatórios anteriores, por exemplo, no doc. 9970/21, pontos 25-31.

¹⁶ Doc. 9970/21, pontos 32 a 39.

¹⁷ Doc. 5335/18.

29. No essencial, a Comissão propôs:
- i) alterar as regras da UE relativas à fixação de taxas reduzidas do IVA (por exemplo, abolir as atuais disposições transitórias que permitem uma derrogação temporária das regras gerais; rever o artigo 98.º da Diretiva IVA);
 - ii) conceder maior liberdade aos Estados-Membros para a fixação das taxas do IVA (muito embora os Estados-Membros tenham de assegurar que a taxa média ponderada é superior a 12 % em qualquer momento);
 - iii) introduzir uma "lista negativa" de bens e serviços aos quais não é possível aplicar taxas reduzidas (em vez da atual "lista positiva").
30. A proposta da Comissão foi analisada durante os mandatos das Presidências búlgara, romena, finlandesa, croata, alemã e portuguesa.
31. Em 7 de dezembro de 2021, durante a Presidência eslovena, o Conselho ECOFIN adotou uma orientação geral sobre a proposta que incluía alterações substanciais à proposta da Comissão. O texto acordado incluía a manutenção da lista positiva de bens e serviços aos quais podem ser aplicadas taxas reduzidas – embora com uma série de aditamentos e alterações com vista a atualizar e modernizar a lista – bem como uma série de cláusulas de caducidade para os bens nocivos para o ambiente. Estabeleceu também um cuidadoso equilíbrio entre a concessão de um acesso equitativo às derrogações existentes e a prevenção da proliferação de taxas reduzidas e isenções com direito à dedução do IVA pago a montante.
32. Após o acordo sobre uma orientação geral, o Parlamento Europeu foi novamente consultado devido às diferenças substanciais entre o texto acordado no Conselho ECOFIN e a proposta da Comissão sobre a qual o Parlamento Europeu havia sido inicialmente consultado. Em 9 de março de 2022, o Parlamento Europeu emitiu um novo parecer sobre o dossiê.
33. Após a ultimação jurídico-linguística, o texto foi adotado na reunião do Conselho ECOFIN de 5 de abril de 2022. A diretiva foi posteriormente publicada no Jornal Oficial em 6 de abril de 2022¹⁸.

¹⁸ JO L 107 de 6.4.2022, p. 1.

iv. Comité do IVA

34. Em 18 de dezembro de 2020, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito à atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva¹⁹ ("Diretiva Comité do IVA"). Segundo a Comissão, o objetivo da proposta é permitir uma aplicação mais uniforme da legislação da UE em matéria de IVA. Para o efeito, a Comissão propôs a criação de um comité de comitologia que auxiliará a Comissão na adoção de medidas de execução vinculativas mediante votação por maioria qualificada. Na opinião da Comissão, tal medida tornaria o processo decisório mais eficiente e evitaria que o Tribunal de Justiça Europeu tivesse de resolver questões de interpretação com tanta frequência.
35. Durante os debates realizados no Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta) no primeiro semestre de 2021, embora, de um modo geral, os Estados-Membros tivessem apoiado o objetivo geral da proposta, muitas delegações manifestaram reservas, especialmente no que diz respeito à transferência de poderes do Conselho para a Comissão e à transição para a votação por maioria qualificada. Algumas delegações entenderam que o atual sistema pode ser melhorado, nomeadamente através da apresentação de mais propostas de atos de execução do Conselho, com base no artigo 397.º da Diretiva IVA.

v. Prorrogação do mecanismo de autoliquidação do IVA

36. Em 10 de fevereiro de 2022, a Comissão publicou uma proposta com vista a prorrogar o período de aplicação do mecanismo facultativo de autoliquidação em relação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços que apresentam um risco de fraude e do mecanismo de reação rápida contra a fraude ao IVA.
37. O objetivo da proposta é prorrogar a possibilidade prevista no artigo 199.º-A da Diretiva IVA de os Estados-Membros aplicarem o mecanismo de autoliquidação – que permite aos Estados-Membros designar o destinatário de uma prestação como devedor do IVA – para lutar contra a fraude, bem como a possibilidade de fazerem uso do mecanismo de reação rápida previsto no artigo 199.º-B da mesma diretiva para lutar contra a fraude em casos muito específicos.

¹⁹ Doc. 14293/20.

38. A proposta foi analisada pelo Grupo das Questões Fiscais, tendo sido, de um modo geral, bem acolhida. As delegações concordaram em alargar a duração da prorrogação proposta por um ano, ou seja, até 31 de dezembro de 2026.
39. O Comité Económico e Social Europeu e o Parlamento Europeu emitiram os seus pareceres sobre a proposta em 23 de março e 3 de maio de 2022, respetivamente.
40. O texto legislativo, ultimado pelos juristas-linguistas, foi posteriormente adotado pelo Conselho na reunião de 3 de junho de 2022.

vi. *Nono relatório da Comissão sobre os procedimentos de registo, cobrança e controlo do IVA*

41. De três em três anos, a Comissão apresenta um relatório sobre os procedimentos de registo, cobrança e controlo do IVA nos termos do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, a fim de promover procedimentos eficientes e eficazes de administração do IVA e, assim, limitar as perdas de receitas.
42. Em 7 de abril de 2022, a Comissão publicou o seu nono relatório, que abrange o período 2016-2019, tendo posteriormente apresentado esse relatório às delegações no Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) na reunião de 12 de maio de 2022, que nessa altura tomaram nota do relatório.

c) Impostos especiais de consumo

i. *Revisão da Diretiva Tributação da Energia (DTE)*

43. Em 14 de julho de 2021, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação)²⁰ ("proposta DTE").

²⁰ Doc. 10872/21.

44. A proposta DTE faz parte do pacote Objetivo 55²¹, que visa concretizar as ambiciosas metas da UE de reduzir as emissões em, pelo menos, 55 % até 2030, em comparação com os valores de 1990, e de alcançar a neutralidade climática até 2050. O pacote consiste num conjunto de propostas interligadas que visam o objetivo comum de assegurar uma transição justa, competitiva e ecológica até 2030 e daí em diante. Abrange uma série de domínios de intervenção e setores económicos: clima, energia e combustíveis, transportes, edifícios, uso do solo e florestas²².
45. A proposta DTE visa os seguintes objetivos:
- proporcionar um quadro adaptado que contribua para as metas da UE para 2030 e para a neutralidade climática até 2050, no contexto do Pacto Ecológico Europeu. Tal implicará alinhar a tributação dos produtos energéticos e da eletricidade com as políticas da UE em matéria de energia, ambiente e clima, contribuindo assim para os esforços da UE para reduzir as emissões;
 - proporcionar um quadro que preserve e melhore o mercado interno da UE atualizando a gama dos produtos energéticos e a estrutura das taxas e racionalizando a utilização das isenções e reduções fiscais pelos Estados-Membros; e
 - preservar a capacidade de gerar receitas para os orçamentos dos Estados-Membros.
46. Na opinião da Comissão, estes objetivos seriam alcançados passando da tributação baseada no volume para a tributação baseada no teor energético, introduzindo uma classificação das taxas em função do desempenho ambiental e limitando os incentivos à utilização de combustíveis fósseis. De acordo com esta classificação, os combustíveis fósseis convencionais, como o gasóleo e a gasolina, serão tributados à taxa mais elevada, e a eletricidade à taxa mais baixa.

²¹ Doc. 10849/21.

47. Em 11 de setembro de 2019, a Comissão publicou um relatório²³ sobre a avaliação da DTE, salientando que as regras atuais não contribuem para o novo quadro regulamentar nem para os novos objetivos políticos da UE no domínio do clima e da energia. Em 5 de dezembro de 2019, o Conselho ECOFIN aprovou as Conclusões sobre o quadro da UE em matéria de tributação da energia²⁴, salientando o importante papel da harmonização da tributação da energia através da DTE para assegurar o bom funcionamento do mercado interno. O Conselho apoiou igualmente uma atualização do quadro jurídico relativo à tributação da energia que contribuísse para os grandes objetivos da política económica e ambiental da UE. Nas conclusões, o Conselho apelou à Comissão para que assegurasse que os custos e benefícios económicos, sociais e ambientais das propostas fossem avaliados na íntegra. No âmbito da preparação da proposta DTE, a Comissão realizou uma consulta pública²⁵.
48. Em 20 e 21 de julho de 2021, na reunião informal do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) dedicada aos "Desafios futuros no domínio fiscal", as delegações puderam já exprimir, durante a sessão de trabalho subordinada ao tema dos "Aspetos fiscais do Pacto Ecológico", os seus pontos de vista preliminares sobre o papel da fiscalidade na transição ecológica. Em 22 de julho de 2021, a Comissão apresentou a proposta DTE no Comité de Representantes Permanentes (2.ª Parte).
49. Os debates técnicos no Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta – Impostos Especiais de Consumo/Tributação da Energia) tiveram início em 9 de setembro de 2021, quando a Comissão apresentou tanto a proposta como a avaliação de impacto.
50. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 23 de setembro de 2021, a Presidência eslovena informou as delegações sobre o ponto da situação, os trabalhos previstos e a sua intenção de avançar tanto quanto possível neste dossiê durante o seu mandato.
51. A análise técnica da proposta no Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta – Impostos Especiais de Consumo/Tributação da Energia) prosseguiu em 6 de outubro, 20 de outubro, 15 de novembro e 24 de novembro de 2021, com uma análise na especialidade. A primeira fase de análise de todos os artigos foi concluída em 24 de novembro de 2021.

²³ Doc. 12153/19.

²⁴ Doc. 14608/19.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_pt.

52. Durante a análise da proposta, foram colocadas várias perguntas sobre uma série de aspetos da proposta, tais como a passagem da tributação baseada no volume para a tributação baseada no teor energético, a introdução de uma classificação das taxas em função do desempenho ambiental, a tributação de novos produtos, a indexação e os setores da aviação e dos transportes marítimos, bem como sobre as ligações com outros dossiês do pacote Objetivo 55.
53. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 25 de novembro de 2021, a Presidência eslovena informou as delegações sobre os resultados dos trabalhos e a evolução do dossiê, nomeadamente no contexto do pacote Objetivo 55. Em 7 de dezembro de 2021, como ponto "A", o Conselho ECOFIN tomou nota do relatório intercalar da Presidência sobre as propostas do pacote Objetivo 55 tratadas pelo Conselho ECOFIN, incluindo a proposta DTE²⁶.
54. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 6 de janeiro de 2022, a Presidência francesa prosseguiu o debate sobre a revisão da proposta DTE, sugerindo o caminho a seguir e confirmando o seu empenhamento em fazer avançar este dossiê. A análise técnica da proposta foi efetuada no Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta – Impostos Especiais de Consumo/Tributação da Energia) em 10 de janeiro, 11 de fevereiro, 10 de março, 8 de abril, 2 de maio e 1 de junho de 2022.
55. A análise abrangeu a totalidade da proposta, tendo os trabalhos sido divididos em quatro blocos de temas: 1) âmbito dos produtos tributáveis e a abordagem assente no teor energético, estrutura das taxas no final do período transitório, energias renováveis; 2) níveis mínimos de tributação e conteúdo das categorias fiscais, estrutura das taxas em 2023, períodos transitórios e indexação; 3) auxílios estatais e transportes; 4) indústria, agricultura, pescas e agregados familiares. Com base nos debates realizados no Grupo das Questões Fiscais, a Presidência apresentou textos de compromisso parciais sobre os blocos um e dois.
56. Em 17 de junho de 2022, o Conselho ECOFIN tomou nota do relatório intercalar da Presidência sobre a proposta DTE²⁷.

²⁶ Doc. 14574/21.

²⁷ Doc. 9874/22.

ii. Lojas francas no terminal francês do túnel do canal da Mancha

57. Em 16 de dezembro de 2021, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2008/118/CE e a Diretiva (UE) 2020/262 (reformulação) no que respeita às lojas francas situadas no terminal francês do túnel do canal da Mancha.
58. O objetivo da proposta era autorizar a reabertura de lojas francas no terminal francês da ligação fixa do canal da Mancha, na sequência da saída do Reino Unido da União Europeia.
59. A proposta foi analisada pelo Grupo sobre o Reino Unido e pelo Grupo das Questões Fiscais.
60. O Comité Económico e Social Europeu e o Parlamento Europeu emitiram os seus pareceres em 23 de fevereiro e 9 de março de 2022, respetivamente.
61. A diretiva foi posteriormente adotada pelo Conselho ECOFIN na reunião de 5 de abril de 2022, tendo sido publicada no Jornal Oficial em 6 de abril de 2022.

d) Imposto sobre as transações financeiras (ITF)

62. Em 14 de fevereiro de 2013, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras.
63. Nesta fase, dez Estados-Membros continuam a participar na cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras: Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Itália, Portugal, Eslováquia, Eslovénia e Espanha (a seguir designados por "Estados-Membros participantes").
64. Os principais aspetos das negociações em curso sobre este dossiê foram resumidos no anterior relatório ECOFIN ao Conselho Europeu sobre questões fiscais²⁸.

²⁸ Doc. 8891/20, pontos 67 a 70, e doc. 14863/19, pontos 104 a 110.

65. Nas suas conclusões de 17-21 de julho de 2020²⁹ (ponto A29), o Conselho Europeu indicou que *"Nos próximos anos, a União irá trabalhar no sentido de reformar o sistema de recursos próprios e de criar novos recursos próprios. [...] ...no decurso do próximo QFP, a União trabalhará no sentido de introduzir outros recursos próprios, que podem incluir um imposto sobre as transações financeiras"*. A este respeito, a Comissão esclareceu recentemente que³⁰ *"[c]aso se chegue a acordo sobre este imposto sobre as transações financeiras, a Comissão apresentará uma proposta a fim de transferir as receitas deste imposto para o orçamento da UE, como um recurso próprio. Se não houver acordo até ao final de 2022, a Comissão, com base em avaliações de impacto, proporá um novo recurso próprio baseado num novo imposto sobre as transações financeiras. A Comissão envidará todos os esforços para apresentar estas propostas até junho de 2024, tendo em vista a introdução do novo recurso próprio até 1 de janeiro de 2026."*

B. COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA

a) Cooperação administrativa com a Noruega no domínio do IVA

66. Em 26 de abril de 2022, a Comissão apresentou ao Conselho uma recomendação de decisão do Conselho que autoriza a Comissão a encetar negociações para a alteração do Acordo entre a União Europeia e o Reino da Noruega sobre a cooperação administrativa, a luta contra a fraude e a cobrança de créditos no domínio do imposto sobre o valor acrescentado³¹.

²⁹ Doc. EUCO 10/20.

³⁰ Ver resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2020, referente ao projeto de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (09970/2020 – C9-0409/2020 – 2018/0166 (APP)), "Declaração da Comissão sobre a criação de um recurso próprio baseado num imposto sobre as transações financeiras".

³¹ Doc. 8461/22 + ADD 1.

67. As negociações previstas para a alteração do Acordo UE-Noruega sobre a cooperação administrativa, a luta contra a fraude e a cobrança de créditos no domínio do IVA³² teriam dois objetivos:
- a) Proporcionar aos Estados-Membros, na medida do possível e sempre que necessário, novos instrumentos de cooperação com a Noruega semelhantes aos introduzidos no Regulamento (UE) n.º 904/2010 pelo Regulamento (UE) 2018/1541, e
 - b) Atualizar as referências jurídicas à Diretiva 95/46/CE através de referências ao Regulamento (UE) 2016/679.
68. As modalidades concretas constam do projeto de diretrizes de negociação, que será anexado à decisão do Conselho.
69. Na sequência da reunião de 2 de maio de 2022 do Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta), todas as delegações apoiaram o conteúdo do projeto de decisão do Conselho e das diretrizes de negociação, tal como proposto pela Comissão.
70. A decisão do Conselho que autoriza a abertura de negociações com o Reino da Noruega para a alteração do Acordo entre a União Europeia e o Reino da Noruega sobre a cooperação administrativa, a luta contra a fraude e a cobrança de créditos no domínio do imposto sobre o valor acrescentado, bem como as diretrizes de negociação, foram adotadas pelo Conselho em 17 de junho de 2022³³.

³² JO L 195 de 1.8.2018, p. 3.

³³ Docs. 8901/22 e 9643/22.

b) Cooperação administrativa com outros países terceiros no domínio do IVA

71. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 12 de maio de 2022, a Comissão informou as delegações sobre as seguintes questões:

- a) os aspetos relacionados com o IVA debatidos com o Reino Unido no contexto do Protocolo relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado e à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos e direitos;³⁴
- b) a fase inicial dos contactos exploratórios com as autoridades da Austrália, do Canadá, da Nova Zelândia e do Japão, no que diz respeito às possibilidades de prosseguir os trabalhos com vista à cooperação administrativa no domínio do IVA. A Comissão indicou que estas conversações exploratórias prosseguem com o Japão, uma vez que, nesta fase, os contactos com a Austrália, o Canadá e a Nova Zelândia não produziram resultados satisfatórios.
- c) as negociações com as autoridades da República Popular da China, tendo em vista a celebração de um memorando de entendimento não vinculativo (eventual futuro quadro de cooperação administrativa entre a UE e a República Popular da China no domínio do IVA)³⁵. A Comissão indicou que estas negociações estão atualmente suspensas.

³⁴ JO L 149 de 30.4.2021, p. 10.

³⁵ Em 10 de março de 2021, o Conselho aprovou, com uma série de observações (doc. CM 1978/21 LIMITE, e em mais pormenor no doc. ST 6351/21 LIMITE), que a Comissão encete negociações com as autoridades da República Popular da China com vista à celebração de um memorando de entendimento não vinculativo.

72. Recorde-se que, no que diz respeito à negociação e celebração de instrumentos não vinculativos ao abrigo do direito da UE (como o memorando de entendimento acima referido), e em conformidade com os requisitos previstos no Tratado da UE (em particular no artigo 16.º, n.º 1, do TUE), a definição das políticas é uma prerrogativa do Conselho. Por conseguinte, compete ao Conselho avaliar se é do interesse da União encetar tais conversações (negociações) sobre um eventual instrumento não vinculativo. Além disso, na sequência do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo C-660/13 (Memorando de Entendimento suíço), os secretários-gerais do Conselho, da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa chegaram a acordo, em 2017, sobre as disposições aplicáveis a instrumentos não vinculativos³⁶. Estas disposições são aplicáveis a todos os instrumentos não vinculativos, independentemente do domínio de ação em causa e de quem representa a União nas negociações com terceiros, e independentemente da sua denominação ou forma. Pressupõe-se que a Comissão continuará a informar regularmente os Estados-Membros sobre a evolução destas negociações (inclusive sobre quaisquer contactos adicionais com países terceiros neste domínio), e que se dirigirá ao Conselho no final das negociações, a fim de obter, em conformidade com o direito da União, a autorização do Conselho para assinar o instrumento não vinculativo em nome da União.

c) Melhorar a aplicação das medidas restritivas da UE através de instrumentos de política fiscal

73. No contexto da agressão da Rússia contra a Ucrânia, com a cumplicidade da Bielorrússia, em 27 de abril e 25 de maio de 2022, a Presidência francesa reuniu-se com o Grupo das Questões Fiscais para analisar uma série de medidas que os Estados-Membros poderiam adotar a fim de apoiar a aplicação das medidas restritivas da UE, e evitar o contornamento das mesmas graças a instrumentos de cooperação fiscal.

74. Em primeiro lugar, os Estados-Membros observaram que as ações da Rússia e da Bielorrússia prejudicaram gravemente o ambiente cooperativo com a Federação da Rússia e a República da Bielorrússia no domínio da fiscalidade ao abrigo dos instrumentos multilaterais e bilaterais do direito internacional.

75. Atendendo à alteração fundamental das circunstâncias que essas ações provocaram, os Estados-Membros da UE decidiram pôr termo a todas as trocas de informações para fins fiscais com esses dois países.

³⁶ Doc. ST 15367/17.

76. Em segundo lugar, os Estados-Membros da UE analisaram uma série de medidas destinadas a aumentar o recurso à cooperação administrativa e a outros instrumentos no domínio fiscal no contexto da aplicação das medidas restritivas.
77. Os Estados-Membros da UE acordaram em examinar com mais pormenor o recurso à troca espontânea de informações sobre as pessoas e entidades designadas incluídas na lista que consta do anexo I do Regulamento (UE) n.º 269/2014 e a criação informal de uma plataforma de cooperação *ad hoc* temporária para facilitar os debates sobre a aplicação das medidas restritivas no domínio fiscal.
78. Os Estados-Membros da UE debateram igualmente outras medidas possíveis com vista a melhorar a eficácia das medidas restritivas da UE, sugerindo, por exemplo, um maior recurso a auditorias fiscais no que diz respeito a pessoas e entidades incluídas na lista, consoante o caso, bem como a coordenação das informações fiscais e dos pedidos de verificações fiscais simultâneos apresentados pelos Estados-Membros da UE no âmbito da Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal a países terceiros prevista pela OCDE, ou ainda um balanço coordenado das informações financeiras trocadas com países europeus não pertencentes à UE.
79. Por último, os Estados-Membros da UE congratularam-se com o apelo no sentido de que se preste maior atenção à possibilidade de reembolso de impostos em benefício das pessoas ou entidades incluídas na lista de pessoas sancionadas, sempre que possível.
80. O Grupo das Questões Fiscais acompanhará a evolução da situação no que toca às medidas acima referidas, incluindo os trabalhos realizados a nível da plataforma temporária criada pela Comissão em 3 de junho de 2022, sob a forma de um subgrupo sobre execução fiscal no âmbito do Grupo de Missão Congelar e Apreender.
81. Na sua reunião de 18 de maio de 2022, o Comité de Representantes Permanentes tomou nota destes trabalhos.

d) Programa Fiscalis para a cooperação no domínio fiscal

82. O Programa Fiscalis visa apoiar as autoridades fiscais a fim de melhorar o funcionamento do mercado interno, promover a competitividade, combater a fraude, a evasão e a elisão fiscais e melhorar a cobrança de impostos. Em 28 de fevereiro de 2022, a Comissão apresentou ao Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) o Relatório intercalar de 2020 sobre o Programa Fiscalis³⁷ e, em 12 de maio de 2022, o Relatório intercalar anual de 2021 sobre o Programa Fiscalis³⁸. Os relatórios apresentam uma panorâmica dos progressos alcançados pelo Programa Fiscalis nos anos em causa, dos principais resultados, das questões suscitadas e dos ensinamentos retirados. 2021 foi o primeiro ano de execução do novo Programa Fiscalis no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.
83. Em 12 de maio, a Comissão informou igualmente o Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) sobre a participação de países terceiros no Programa Fiscalis.

C. COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAIS

Foram prosseguidos importantes trabalhos em matéria de coordenação das políticas fiscais (fora do âmbito de aplicação da legislação da UE em matéria fiscal), a seguir apresentados.

a) Grupo do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas)

84. O Grupo do Código de Conduta reuniu-se em 24 de janeiro, 27 de abril e 2 de junho de 2022; o subgrupo sobre questões internas/externas reuniu-se em 14 de janeiro, 2 e 7 de fevereiro, 16 e 31 de março, 5 de maio e 18 de maio de 2022.
85. A revisão bianual da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais foi aprovada pelo Conselho em 24 de fevereiro de 2022 e publicada no Jornal Oficial em 3 de março de 2022³⁹.

³⁷ Doc. 6009/22.

³⁸ Doc. 8383/22.

³⁹ JO C 413I de 12.10.2021, p. 1-4.

86. Para além do trabalho habitual, que é mais amplamente abordado no relatório semestral específico do Grupo do Código de Conduta, a Presidência francesa, em coordenação com a Presidência do Grupo do Código de Conduta, realizou debates horizontais sobre uma série de aspetos do processo de elaboração da lista da UE, incluindo o impacto no processo de inclusão na lista das revelações nos média e o acordo sobre o pilar 2 no âmbito do Quadro Inclusivo da OCDE sobre a BEPS.

b) *Evolução da situação internacional*

87. O Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) foi regularmente informado da evolução da situação internacional no que diz respeito à política fiscal, nomeadamente em relação às reuniões dos ministros das Finanças do G20 e ao Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS. Os debates regulares no Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível), a par de um debate informal ao nível ministerial em setembro de 2021, contribuíram de forma significativa para o acordo definitivo no Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre BEPS.

88. As questões relacionadas com a Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro (FATCA) dos EUA foram levadas ao conhecimento das delegações em janeiro e março de 2022, quando a Presidência francesa informou o Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) sobre o ponto da situação no que diz respeito à FATCA e debateu o caminho a seguir. Em maio, com base nos progressos alcançados durante os mandatos das anteriores Presidências, a Presidência francesa realizou uma videoconferência informal com a administração fiscal (*Internal Revenue Service*) e o Departamento do Tesouro dos EUA sobre a FATCA, que se centrou na questão dos denominados norte-americanos acidentais, incluindo a questão da obtenção de mais orientações por parte do Tesouro e da administração fiscal dos EUA para evitar o encerramento das contas bancárias de norte-americanos acidentais na UE. Em junho, a Presidência francesa informou o Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) sobre esta reunião. Estão em curso contactos com as autoridades dos EUA e serão previstas novas reuniões informais com os homólogos dos EUA.

c) Fiscalidade em matérias não fiscais

89. A 19 de novembro de 2013, o Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) acordou em que as disposições fiscais em matéria não fiscais conducentes a alterações na legislação fiscal ou nas práticas administrativas dos Estados-Membros ou que tivessem outras consequências em matéria tributária deveriam ficar sujeitas a um "mecanismo de alerta informal". A abordagem sistemática que consiste em submeter estes casos à atenção dos peritos fiscais, com o apoio do Secretariado-Geral, continuou a garantir que os Estados-Membros sejam alertados atempadamente, inclusive acerca das negociações de acordos entre a UE e países terceiros. As questões acompanhadas pelo Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) foram, nomeadamente, a proposta de diretiva relativa ao desempenho energético dos edifícios, a proposta de alteração do regulamento relativo aos gestores de fundos de investimento alternativos e a proposta de alteração do regulamento relativo aos fundos europeus de investimento a longo prazo, bem como a proposta de diretiva relativa à melhoria das condições de trabalho nas plataformas digitais, as conclusões do Conselho sobre o reforço dos intercâmbios interculturais no espaço europeu através da mobilidade dos artistas e dos profissionais da cultura e da criação, e através do multilinguismo na era digital, e a Comunicação da Comissão intitulada "REPowerEU: ação conjunta europeia para uma energia mais segura e mais sustentável a preços mais acessíveis".