

Bruxelas, 20 de junho de 2025
(OR. en)

10611/25

FISC 146
ECOFIN 853

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

Assunto: Relatório ECOFIN sobre questões fiscais

Junto se envia, à atenção das delegações, o relatório ECOFIN sobre questões fiscais, aprovado pelo Conselho ECOFIN na sua 4106.^a reunião realizada no Luxemburgo em 20 de junho de 2025.

RELATÓRIO ECOFIN SOBRE QUESTÕES FISCAIS**A. INTRODUÇÃO**

1. O presente relatório do Conselho apresenta uma panorâmica dos progressos alcançados no Conselho durante a Presidência polaca, bem como uma panorâmica da situação dos mais importantes dossiês atualmente em negociação no domínio da fiscalidade. O relatório foi elaborado com base nos debates do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) (Grupo de Alto Nível), que abrangeram questões horizontais de importância estratégica em matéria de política fiscal, em conformidade com o seu mandato.
2. A Presidência polaca prosseguiu os trabalhos sobre dossiês fundamentais, incluindo as propostas do pacote «IVA na era digital», a alteração da Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DCA 9), a revisão da Diretiva Tributação da Energia, a proposta relativa aos preços de transferência, a atualização da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, a proposta para prevenir a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais e as negociações sobre acordos fiscais da UE com alguns países terceiros. Deu igualmente continuidade aos trabalhos relativos às negociações sobre a cooperação fiscal nas Nações Unidas, com base nos debates entre os Estados-Membros da UE.
3. Concretamente, o Conselho:
 - a) adotou o pacote «IVA na era digital»;
 - b) adotou as propostas relativas ao certificado de isenção eletrónico do IVA;
 - c) definiu uma orientação geral sobre a Diretiva relativa às disposições em matéria de IVA aplicáveis às vendas à distância de bens importados e ao IVA na importação no que diz respeito ao incentivo ao balcão único para as importações (IOSS);
 - d) adotou a Diretiva que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DCA 9);

- e) aprovou conclusões do Conselho sobre um programa de racionalização e simplificação fiscal que contribua para a competitividade da UE;
 - f) realizou progressos na revisão da Diretiva Tributação da Energia;
 - g) prosseguiu os debates sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa aos preços de transferência, bem como sobre a eventual criação de uma plataforma em matéria de preços de transferência;
 - h) prosseguiu o debate sobre a proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras para prevenir a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais; e
 - i) tomou nota das informações prestadas pelos serviços da Comissão sobre as negociações relativas à alteração dos acordos da UE com Andorra, o Liechtenstein, o Mónaco, São Marinho e a Suíça.
4. O Grupo do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas) prosseguiu igualmente os trabalhos sobre as várias questões abrangidas pelo seu atual mandato, nomeadamente a lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, tal como indicado no seu relatório semestral¹. A lista da UE foi atualizada pela última vez pelo Conselho em 18 de fevereiro de 2025².
5. Apresentam-se seguidamente informações mais pormenorizadas sobre temas e dossiês específicos.

B. ATIVIDADES LEGISLATIVAS

1) Fiscalidade direta

a) Utilização abusiva de entidades de fachada

6. 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»)³.

¹ Doc. ST 9651/25 + ADD 1-10.

² JO C, C/2025/1473, 28.2.2025.

³ Doc. ST 15296/21.

7. O objetivo da proposta é prevenir a elisão e a evasão fiscais decorrentes de ações de entidades sem substância 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.
8. A análise técnica da proposta teve início no primeiro semestre de 2022, tendo as delegações realizado debates com base nos textos de compromisso e nas notas informativas elaborados pelas Presidências sucessivas. Algumas das questões mais debatidas incluíram as seguintes: consequências fiscais, ligações com a legislação nacional antiabuso, entidades excluídas, substância mínima, ilisão da presunção e redução dos encargos administrativos, certificados de residência fiscal e troca de informações. O Grupo de Alto Nível forneceu orientações para a prossecução dos trabalhos sobre as questões pendentes. A maioria das delegações manifestou um apoio de princípio aos objetivos da proposta, mas considerou que seriam necessários mais trabalhos técnicos substanciais para se chegar a acordo.
9. Em junho de 2024, foi apresentada às delegações uma nova abordagem para esta proposta. Em novembro de 2024, essa abordagem foi convertida em sugestões de redação concretas no que respeita a alguns tópicos fundamentais, nomeadamente o âmbito de aplicação, as características-chave, as obrigações de comunicação e o intercâmbio de informações, e ainda as ações administrativas. Essas sugestões de redação, as implicações práticas da nova abordagem em geral e os domínios que necessitariam de maior atenção foram debatidos na reunião do Grupo das Questões Fiscais de novembro de 2024. Algumas delegações consideraram importante clarificar a relação com a Diretiva relativa à cooperação administrativa (DCA). Foi salientado que as eventuais próximas iniciativas sobre este dossiê não deveriam conduzir a encargos administrativos excessivos para as empresas e as autoridades fiscais.

10. Durante a Presidência polaca, o Conselho aprovou conclusões que estabelecem um programa de racionalização e simplificação fiscal com vista a contribuir para a competitividade da UE (ver capítulo C, secção (1) infra). Essas conclusões contêm princípios de racionalização fiscal que também deverão ser respeitados aquando da negociação das propostas atualmente em discussão. Na reunião do Grupo de Alto Nível de 29 de abril de 2025, a proposta «Unshell» foi mencionada como um dossiê que poderia ser analisado do ponto de vista dos princípios de racionalização fiscal.
11. Em 27 de maio de 2025, o Grupo das Questões Fiscais procedeu a uma troca de pontos de vista sobre o dossiê. Chamou-se a atenção para o facto de poderem ser identificadas potenciais sobreposições entre as características-chave do mais recente texto de compromisso «Unshell» e as da DCA 6, o que poderá implicar o risco de, ao abrigo de uma eventual futura diretiva «Unshell», virem a ser comunicadas informações semelhantes duas vezes, e provavelmente através de sistemas informáticos separados. Além disso, os objetivos da DCA 6, como o reforço da transparência fiscal e a luta contra o planeamento fiscal agressivo, convergem com os da proposta «Unshell». Muitas delegações foram de opinião que os objetivos da proposta «Unshell» poderão ser alcançados mediante uma clarificação ou alterações das características-chave na DCA 6. Em consonância com a agenda de racionalização e simplificação, as delegações salientaram igualmente que as soluções futuras, sejam elas quais forem, não deverão criar encargos administrativos indevidos. Tais soluções poderão ser analisadas logo que a Comissão tenha concluído as suas análises e apresentado uma eventual nova proposta legislativa sobre a DCA. Em consequência, verificou-se que a análise da proposta «Unshell» não deveria ser prosseguida no Conselho. Tal abordagem estaria em consonância com o conceito de racionalização e simplificação fiscal e evitaria encargos administrativos e de conformidade adicionais para as administrações e os contribuintes dos Estados-Membros, bem como custos de execução desproporcionados e relatórios múltiplos. Esta abordagem foi amplamente saudada pelas delegações.

b) Diretiva Preços de Transferência

12. Em 12 de setembro de 2023, a Comissão apresentou a proposta de diretiva do Conselho relativa aos preços de transferência⁴, que visa essencialmente integrar no direito da UE os princípios e regras fundamentais em matéria de preços de transferência acordados no âmbito da OCDE.

⁴ Doc. ST 12954/23 + ADD 1.

13. Na sequência do primeiro debate geral sobre esta proposta legislativa, realizado durante a Presidência espanhola, a Presidência belga iniciou uma análise aprofundada da proposta da Comissão a nível do Grupo das Questões Fiscais. Durante a Presidência húngara, os debates a nível do Grupo das Questões Fiscais continuaram a mostrar que esta proposta legislativa não reúne apoio suficiente por parte dos Estados-Membros. A grande maioria dos Estados-Membros considerou que não é possível realizar novos progressos com base na proposta da Comissão na sua forma atual. Apenas um pequeno número de Estados-Membros considerou que os debates técnicos poderiam prosseguir, a fim de determinar se existiam aspetos processuais relacionados com as regras em matéria de preços de transferência que pudessem eventualmente ser harmonizados através de uma diretiva do Conselho.
14. A Presidência polaca procurou obter os pontos de vista dos Estados-Membros a nível do Grupo das Questões Fiscais sobre a eventual alteração da sua posição relativamente à proposta de diretiva do Conselho. Os debates revelaram que os Estados-Membros têm numerosas preocupações, nomeadamente preocupações fundamentais de princípio relativamente a esta proposta legislativa, e que a perspectiva de alcançar um acordo é improvável. Embora um pequeno número de Estados-Membros considere que alguns aspetos processuais relacionados com os preços de transferência poderiam eventualmente ser regulados numa diretiva, não parece viável alcançar um compromisso nesta base. No entanto, os Estados-Membros apoiam plenamente o objetivo geral de se reduzir a complexidade, os custos e os encargos administrativos tanto para os contribuintes como para as autoridades fiscais no domínio dos preços de transferência.
15. Em paralelo com os debates sobre a proposta de diretiva do Conselho, e sob reserva do disposto no artigo 296.º, n.º 3, do TFUE, a Presidência polaca prosseguiu os debates técnicos sobre a possibilidade de se criar uma plataforma em matéria de preços de transferência fora do quadro de uma diretiva do Conselho. Estes debates basearam-se no facto de os Estados-Membros terem manifestado interesse e apoio a um método de trabalho diferente entre os Estados-Membros, segundo o qual as regras em matéria de preços de transferência continuassem a ser da competência dos Estados-Membros e que permitisse propor, conceber e determinar soluções consensuais não juridicamente vinculativas, em consonância com o quadro da OCDE, para questões práticas no domínio dos preços de transferência, com o objetivo de reduzir a complexidade, os custos e os encargos administrativos, tanto para os contribuintes como para as autoridades fiscais.

16. Apesar do apoio geral à ideia de se criar uma plataforma em matéria de preços de transferência, os Estados-Membros manifestaram opiniões divergentes no que diz respeito aos parâmetros fundamentais da plataforma, tais como o seu mandato e estrutura, a forma dos resultados e a validação dos seus trabalhos (resultados), bem como quanto à possibilidade de um compromisso político para os aplicar e à sua revisão ou acompanhamento. Alguns Estados-Membros mostraram-se favoráveis a que a plataforma fosse criada com um mandato alargado, um compromisso político e um mecanismo de revisão ou de acompanhamento, elementos todos eles cruciais para que a Comissão assegurasse a eficácia da plataforma, mas não se chegou a acordo sobre esta matéria.
17. No entanto, note-se que os Estados-Membros estão favoravelmente predispostos a aceitar a ideia de que a Comissão poderá criar uma plataforma em matéria de preços de transferência que funcione consensualmente entre os Estados-Membros e que analise questões práticas no domínio dos preços de transferência, com o objetivo de que as regras em matéria de preços de transferência continuem a ser da competência dos Estados-Membros, e que conceba e proponha soluções consensuais não juridicamente vinculativas, em consonância com o quadro da OCDE, com o objetivo de reduzir a complexidade, os custos e os encargos administrativos tanto para os contribuintes como para as autoridades fiscais.

c) *Diretiva BEFIT*

18. Em 12 de setembro de 2023, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho relativa ao Quadro de Tributação dos Rendimentos Empresariais na Europa (BEFIT)⁵, cujo objetivo principal é desenvolver um quadro comum de tributação das sociedades para as grandes multinacionais na UE. Assim que o BEFIT foi proposto, a Comissão retirou a proposta relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades (MCCIS) e a proposta relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS), que estavam na mesa do Conselho desde 2016 e que tinham sido suspensas devido às negociações mundiais iniciadas em paralelo sobre a solução assente em dois pilares (no âmbito do Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS).

⁵ Doc. ST 12965/23 + ADD 1-3.

19. Os trabalhos preparatórios realizados até à data foram resumidos nos anteriores relatórios do Conselho sobre questões fiscais⁶. Durante a Presidência polaca, com o objetivo de realizar novos progressos no domínio da política e da legislação fiscais, foi decidido centrar os esforços numa série de outras prioridades, tal como referido na parte introdutória do presente relatório.⁷
20. O anterior relatório do Conselho sobre questões fiscais mencionava o seguinte:
«alguns Estados-Membros acolheriam favoravelmente um debate político sobre o BEFIT, mas considera-se que é necessário aprofundar primeiro a reflexão e os trabalhos técnicos para determinar as próximas etapas destas negociações durante a próxima Presidência. A este respeito, vários Estados-Membros sugeriram igualmente, como via a seguir, a possibilidade de dar prioridade aos debates sobre determinadas partes específicas da proposta. A análise técnica da proposta da Comissão poderá pois prosseguir com o objetivo de preparar um debate sobre as opções políticas.»⁸

2) **Fiscalidade indireta**

a) IVA na era digital

21. Em 8 de dezembro de 2022, a Comissão publicou o seu pacote «Regras do IVA para a era digital», que contém três propostas:
- uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às regras do IVA para a era digital⁹,
 - uma proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 no que diz respeito às modalidades de cooperação administrativa no domínio do IVA necessárias para a era digital¹⁰, e
 - uma proposta de regulamento de execução do Conselho que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 no que diz respeito aos requisitos de informação para determinados regimes de IVA¹¹.

⁶ Doc. ST 11287/24, pontos 34 a 38, e doc. ST 16673/24, pontos 27 a 30.

⁷ Ponto 3 do presente relatório.

⁸ Doc. ST 16673/24, ponto 30.

⁹ Doc. ST 15841/22.

¹⁰ Doc. ST 15842/22.

¹¹ Doc. ST 15843/22.

22. O pacote tem três objetivos. Em primeiro lugar, visa modernizar as obrigações de declaração de IVA com a introdução de obrigações de comunicação digital baseadas na faturação eletrónica. Em segundo lugar, pretende dar resposta aos desafios da economia das plataformas, atualizando as regras aplicáveis em matéria de IVA. E, em terceiro lugar, procura fazer face aos encargos administrativos mediante a transição para um registo único para efeitos de IVA.
23. Em 5 de novembro de 2024, o Conselho ECOFIN chegou a um acordo sobre este compromisso, constituído por uma orientação geral sobre a diretiva modificativa, um acordo político sobre o regulamento modificativo e um acordo político sobre o regulamento de execução modificativo. O Conselho decidiu igualmente voltar a consultar o Parlamento Europeu sobre a diretiva. O Parlamento Europeu emitiu um novo parecer a 18 de fevereiro.
24. Em 11 de março de 2025, o Conselho adotou formalmente o pacote¹². Os atos jurídicos pertinentes foram publicados no Jornal Oficial em 25 de março de 2025¹³.
- b) *Regras em matéria de IVA aplicáveis às vendas à distância de bens importados e ao IVA na importação*
25. Em 17 de maio de 2023, a Comissão publicou um pacote de propostas como parte integrante de uma reforma ampla e abrangente da União Aduaneira, acompanhado de uma comunicação intitulada: «Reforma aduaneira: fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar»¹⁴. Este pacote incluía igualmente uma proposta relativa ao imposto sobre o valor acrescentado, a saber, a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às disposições em matéria de IVA aplicáveis aos sujeitos passivos que facilitam as vendas à distância de bens importados e à aplicação do regime especial de vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros e dos regimes especiais de declaração e pagamento do IVA na importação («Diretiva relativa às vendas à distância de bens importados e ao IVA na importação»)¹⁵.

¹² Doc. ST 6304/25.

¹³ JO L, 2025/516, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/516/oj>; JO L, 2025/517, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/517/oj>; JO L, 2025/518, 25.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/518/oj.

¹⁴ Doc. ST 9622/23.

¹⁵ Doc. ST 9638/23.

26. Um dos objetivos da reforma aduaneira é fazer face ao aumento drástico dos volumes de comércio, impulsionado em grande medida pelo extraordinário crescimento do comércio eletrónico, que gera um aumento exponencial do número de pequenos volumes de mercadorias de baixo valor. Estas dificuldades são agravadas pelos casos de subavaliação e de fracionamento deliberado de remessas para manter o seu valor abaixo de 150 EUR, a fim de evitar direitos aduaneiros. Por conseguinte, as propostas de reforma visam eliminar a isenção de direitos aduaneiros para as mercadorias de valor máximo de 150 EUR e introduzir um novo sistema pautal de quatro categorias para as remessas de baixo valor.
27. Atualmente, o limiar de 150 EUR também existe no que respeita à aplicação da disposição relativa ao «fornecedor ou prestador presumido» prevista na Diretiva IVA, bem como à utilização do balcão único do IVA para as importações (IOSS): a sua aplicação está limitada às vendas à distância de bens importados que não excedem 150 EUR. A proposta relativa ao IVA que consta do pacote visa eliminar esse limiar também para efeitos do IOSS, a fim de alinhar as regras em matéria aduaneira e de IVA no que diz respeito ao comércio eletrónico.
28. Além disso, uma vez que, no âmbito das negociações relativas ao pacote «IVA na era digital», a proposta de utilização obrigatória do IOSS não obteve apoio, foi desenvolvida uma solução alternativa durante a Presidência espanhola e a Presidência belga para incentivar a utilização do IOSS, em especial tornando o fornecedor ou fornecedor presumido responsável pelo IVA na importação nos Estados-Membros de destino final dos bens (o que implica que, se não utilizarem o IOSS, os fornecedores (presumidos) terão de se registar separadamente em cada Estado-Membro onde exerçam as suas atividades).
29. Devido à ligação estreita entre esta solução de incentivo e a reforma do Código Aduaneiro da União, foi decidido debater as disposições pertinentes no contexto da proposta relativa ao IVA constante da reforma aduaneira. Ao longo de quatro reuniões do Grupo das Questões Fiscais, a Presidência húngara aperfeiçoou a solução, inclusive através de medidas destinadas a garantir ainda mais o pagamento do IVA na importação e de uma medida de recurso que daria aos Estados-Membros a possibilidade de, em casos específicos, permitirem que o cliente pague o IVA na importação, e debateu a supressão do limiar de 150 EUR aplicável ao IOSS.

30. Durante as negociações, foi apresentada uma sugestão no sentido de alargar a definição de «vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros» às entregas de bens provenientes de entrepostos aduaneiros, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas – em termos de possibilidade de utilização do IOSS para efeitos de IVA – entre as entregas que chegam em encomendas individuais e as entregas que chegam a granel aos entrepostos aduaneiros para serem vendidas aos consumidores. Tendo em conta os potenciais benefícios para efeitos de controlo aduaneiro, a Presidência húngara incluiu esta sugestão no seu texto de compromisso para o projeto de diretiva relativa às vendas à distância de bens importados e ao IVA na importação.
31. Ao passo que a supressão do limiar de 150 EUR e o alargamento aos entrepostos aduaneiros estão estreitamente relacionados com a reforma aduaneira e terão de ser debatidos à luz das opções políticas tomadas nas negociações sobre esse pacote legislativo, não existe tal relação entre a reforma aduaneira e as medidas de incentivo ao IOSS. No essencial, a abordagem alternativa apenas substitui as disposições do pacote «IVA na era digital» que teriam tornado o IOSS obrigatório. Ao incentivarem ainda mais a declaração periódica do IVA em vez da avaliação e do pagamento na fronteira, as medidas para promover o IOSS simplificariam a cobrança do IVA. Além disso, uma vez que essas medidas desencorajarão fortemente o incumprimento, a Presidência polaca considerou que as mesmas são necessárias e pertinentes por razões estritamente relacionadas com o IVA. Acresce ainda que a adoção destas medidas proporcionarão clareza sobre o quadro aplicável em matéria de IVA no âmbito das negociações sobre a reforma do Código Aduaneiro da União.
32. Para o efeito, a Presidência polaca elaborou um projeto que contém as disposições que deverão ser adotadas separadamente, acompanhado de uma declaração a exarar na ata do Conselho no sentido de que o Conselho continue a trabalhar sobre os restantes elementos do projeto de diretiva. Esta abordagem foi igualmente apoiada pela Comissão. Em paralelo, a Presidência organizou igualmente um debate de orientação sobre uma série de medidas possíveis para reforçar a solidez do IOSS, com vista a eventualmente alargar o seu âmbito de aplicação no futuro.

33. Na reunião do Grupo de Alto Nível, quase todas as delegações apoiaram um texto de compromisso revisto que continha apenas as disposições em matéria de incentivos. Algumas delegações continuavam a ter reservas. Para atender às preocupações dessas delegações, a Presidência introduziu uma série de alterações no texto de compromisso e no projeto de declaração do Conselho.
34. Em 13 de maio de 2025, o Conselho ECOFIN definiu uma orientação geral sobre o texto nesta base¹⁶. O Conselho decidiu igualmente consultar o Parlamento Europeu sobre o texto tendo em vista a sua adoção, sob reserva de revisão jurídico-linguística do texto.
- c) *Certificado de isenção eletrónico de IVA*
35. Em 8 de julho de 2024, a Comissão publicou duas propostas com o objetivo de substituir o atual certificado de isenção de IVA em papel por um certificado de isenção eletrónico de IVA:
- i. uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita ao certificado de isenção eletrónico do imposto sobre o valor acrescentado; e
 - ii. uma proposta de regulamento de execução do Conselho que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 no que respeita ao certificado de isenção eletrónico do imposto sobre o valor acrescentado.
36. A proposta de alteração da Diretiva IVA cria as condições jurídicas para o desenvolvimento do certificado eletrónico pela Comissão através de medidas de execução, ao passo que a proposta de alteração do regulamento de execução prevê a utilização alternativa de certificados em papel e certificados eletrónicos durante uma fase de transição.
37. O Conselho ECOFIN chegou a um acordo político sobre o pacote em 10 de dezembro de 2024 e, em 18 de fevereiro de 2025, o Conselho adotou formalmente o pacote¹⁷. Os atos jurídicos foram publicados no Jornal Oficial em 28 de fevereiro de 2025¹⁸.

¹⁶ Doc. ST 8710/25.

¹⁷ Doc. ST 5431/25.

¹⁸ JO L, 2025/425, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/425/oj>; JO L, 2025/428, 28.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/428/oj.

d) Revisão da Diretiva Tributação da Energia (DTE)

38. 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)¹⁹ («proposta DTE»).
39. A proposta DTE faz parte do pacote «Objetivo 55»²⁰, 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.
40. A proposta DTE visa alcançar os seguintes objetivos:
- a) 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;
 - b) proporcionar um quadro que preserve e melhore o mercado interno da UE, através da atualização da gama dos produtos energéticos e da estrutura das taxas, bem como da racionalização da utilização das isenções e reduções fiscais pelos Estados-Membros; e
 - c) preservar a capacidade de gerar receitas para os orçamentos dos Estados-Membros.

¹⁹ Doc. ST 10872/21.

²⁰ Doc. ST 10849/21.

41. Em 17 de junho de 2022, o Conselho ECOFIN tomou nota do relatório intercalar da Presidência sobre a proposta DTE²¹. Em 6 de dezembro de 2022, o Conselho ECOFIN realizou um debate de orientação²² sobre a proposta DTE e forneceu orientações políticas sobre o caminho a seguir. De um modo geral, os ministros apoiaram a abordagem mais flexível da Presidência e pediram que se encontrassem soluções para as questões em aberto. Durante o debate de orientação realizado na reunião do Conselho ECOFIN de 10 de dezembro de 2024²³, a maioria das delegações considerou que o compromisso alcançado até à data sobre a diretiva no seu conjunto representa um equilíbrio delicado entre diferentes pontos de vista, tendo em conta vários aspetos, como os objetivos ecológicos, as especificidades dos Estados-Membros, a competitividade e o mercado interno. Algumas delegações chamaram no entanto a atenção para certas questões que deveriam ser debatidas mais aprofundadamente. Tendo em conta as orientações políticas, a análise técnica foi prosseguida.
42. Com base nos progressos realizados pelas Presidências anteriores, a Presidência polaca prosseguiu os trabalhos sobre a revisão da DTE. A Presidência elaborou textos de compromisso completos em várias ocasiões. O dossiê foi analisado no Grupo das Questões Fiscais em 30 de janeiro, 1 de abril e 20 de maio. Foram igualmente fornecidas informações sobre o dossiê às delegações na reunião do Grupo de Alto Nível de 12 de junho. Em 20 de junho de 2025, o Conselho ECOFIN tomou nota do relatório intercalar da Presidência sobre o dossiê DTE²⁴.

²¹ Doc. ST 9874/22.

²² Doc. ST 14736/22.

²³ Doc. ST 16174/24 REV 1.

²⁴ Doc. 7819/25.

3) Cooperação administrativa no domínio da fiscalidade

a) Diretiva que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DCA 9)

43. Em 28 de outubro de 2024, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DCA 9)²⁵.
44. O principal objetivo dessa proposta legislativa era aplicar disposições específicas da Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União²⁶. Trata-se, em especial, do artigo 44.º dessa diretiva, que estabelece a obrigação de as entidades declarantes dos grupos de empresas multinacionais e dos grandes grupos nacionais apresentarem a declaração de informação sobre o imposto complementar. A declaração de informação sobre o imposto complementar deve ser apresentada utilizando um modelo normalizado.
45. Na sequência dos trabalhos preparatórios²⁷, o Conselho ECOFIN chegou, na sua reunião de 11 de março de 2025, a um acordo político sobre o texto do projeto de diretiva²⁸, tendo em vista a adoção da diretiva, sob reserva da revisão pelos juristas-linguistas. Foram, na ata dessa reunião do Conselho, exaradas uma declaração do Conselho e uma declaração da Comissão²⁹.
46. Em 14 de abril de 2025, o Conselho dos Negócios Estrangeiros adotou a Diretiva (UE) 2025/872 do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade³⁰. O ato jurídico foi publicado no Jornal Oficial em 6 de maio de 2025³¹.

²⁵ Doc. ST 15004/24 + ADD 1.

²⁶ JO L 328 de 22.12.2022, pp. 1-58 ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>.

²⁷ Doc. ST 6760/25 + ADD 1.

²⁸ Doc. ST 6845/25.

²⁹ Doc. 7009/25, página 3, ponto 4 e anexo.

³⁰ Doc. ST 6963/25, ST 8024/25.

³¹ JO L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>.

b) Acordos da UE com Andorra, Listenstaine, Mónaco, São Marinho e Suíça

47. Na sequência dos debates no Grupo de Alto Nível iniciados em 2023³², a Comissão apresentou ao Conselho, em 17 de janeiro de 2024, uma recomendação de decisão do Conselho que autoriza a Comissão a encetar negociações com vista à alteração dos cinco acordos relativos à troca automática de informações sobre contas financeiras para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais internacionais entre a União Europeia e, respetivamente, a Confederação Suíça, o Principado do Listenstaine, o Principado de Andorra, o Principado do Mónaco e a República de São Marinho.³³
48. O objetivo das negociações previstas para a alteração destes cinco acordos é o seguinte:
- a) assegurar que, a partir de 1 de janeiro de 2026, a troca automática de informações sobre contas financeiras entre os Estados-Membros da UE e os cinco países terceiros ao abrigo dos cinco respetivos acordos da UE esteja alinhada com a Norma Comum de Comunicação (NCC) atualizada elaborada pela OCDE e continue a realizar-se em conformidade com a NCC atualizada; a aplicação da NCC atualizada na UE foi incluída na Diretiva 2023/2226 (DCA 8);
 - b) atualizar as referências jurídicas à Diretiva 95/46/CE substituindo-as por referências ao Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD), se for caso disso.

³² Doc. ST 16411/23, pp. 17-18.

³³ Doc. ST 5598/24 + ADD 1.

49. Em 21 de maio de 2024, o Conselho adotou a decisão do Conselho que autoriza a abertura de negociações com vista à alteração dos acordos relativos à troca automática de informações sobre contas financeiras para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais internacionais entre a União Europeia e, respetivamente, a Confederação Suíça, o Principado do Listenstaine, o Principado de Andorra, o Principado do Mónaco e a República de São Marinho³⁴ e chegou a acordo sobre as diretrizes de negociação³⁵. Foi decidido incluir nas diretrizes de negociação uma alteração ao Acordo com a Suíça no que respeita à assistência na cobrança de impostos diretos e indiretos.
50. Nas reuniões do Grupo de Alto Nível de 26 de setembro e 24 de outubro de 2024, 8 de janeiro, 26 de fevereiro, 29 de abril e 12 de junho de 2025, e do Grupo das Questões Fiscais de 31 de janeiro e 27 de maio de 2025, a Comissão prestou informações sobre os progressos realizados nas negociações relativas aos acordos de alteração com a Suíça, o Listenstaine, São Marinho, o Mónaco e Andorra e apresentou posteriormente o resultado dessas negociações, a saber, os projetos de protocolos de alteração, com vista à rubrica dos textos.

³⁴ Doc. ST 9543/24, ST 9245/24.

³⁵ Doc. ST 9245/24 ADD 1.

C. ATIVIDADES NÃO LEGISLATIVAS

1) Conclusões sobre um programa de racionalização e simplificação fiscal que contribua para a competitividade da UE

51. Nas conclusões que aprovou na sua reunião de 17 e 18 de abril de 2024³⁶, o Conselho Europeu salientou a necessidade de um «novo pacto para a competitividade europeia, assente num mercado único plenamente integrado», recordando que era necessário garantir a segurança jurídica e a previsibilidade, uma melhor integração, a coerência, a abertura à inovação e a opção pelo digital por defeito, reduzindo simultaneamente os encargos administrativos. Na Declaração de Budapeste sobre o novo pacto para a competitividade europeia³⁷, o Conselho Europeu salientou a necessidade de «lançar uma revolução em termos de simplificação, assegurar um quadro regulamentar claro, simples e inteligente para as empresas e reduzir drasticamente os encargos administrativos, regulamentares e de comunicação de informações, em especial para as PME».
52. No debate de orientação do Conselho, de 18 de janeiro de 2025, sobre a forma de garantir na Europa um ambiente empresarial competitivo à escala mundial através da simplificação, da racionalização e da redução da carga regulamentar, alguns ministros mencionaram a necessidade de simplificar os sistemas fiscais e a margem para racionalizar a legislação fiscal da UE.
53. Neste contexto, a Presidência propôs dar início a trabalhos sobre conclusões do Conselho que representassem os pontos de vista do Conselho e fornecessem orientações sobre possíveis iniciativas futuras para melhorar a competitividade da UE e reduzir os encargos administrativos, regulamentares e de prestação de informações no domínio da fiscalidade. A proposta recebeu amplo apoio das delegações e a Presidência decidiu que começaria a trabalhar nas conclusões com base nos contributos recebidos das delegações.

³⁶ Doc. EUCO 12/24.

³⁷ Declaração de Budapeste sobre o novo pacto para a competitividade europeia, <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

54. Essas conclusões foram analisadas pelo Grupo das Questões Fiscais em 20 e 26 de fevereiro de 2025. Em 4 de março de 2025, foi apresentada ao Coreper uma versão revista das conclusões, tendo o Conselho aprovado as conclusões em 11 de março de 2025³⁸.
55. Na reunião do Grupo de Alto Nível de 29 de abril de 2025, a Presidência polaca apresentou a abordagem do trio de Presidências sobre o seguimento a dar às conclusões.

2) **Produtos da indústria do tabaco**

56. Em 26 de fevereiro de 2025, o Grupo de Alto Nível procedeu a uma troca de pontos de vista sobre os desafios relacionados com a tributação dos produtos do tabaco e de nicotina. O debate revelou que, na ausência de regras da UE em matéria de tributação dos produtos alternativos emergentes, e tendo em conta o rápido desenvolvimento do mercado destes produtos, os Estados-Membros introduziram individualmente impostos sobre esses produtos. Esta situação conduziu a diferenças significativas na tributação destes novos produtos, o que, por sua vez, cria dificuldades administrativas no que respeita à supervisão deste domínio de atividade económica, resultando em crescentes distorções da concorrência e em ineficiências no funcionamento do mercado interno. Durante a reunião do Grupo de Alto Nível, quase nenhum Estado-Membro manifestou fortes reservas em relação a uma iniciativa da Comissão que vise abranger os produtos alternativos de tabaco e de nicotina, enquanto alguns Estados-Membros manifestaram o desejo de preservar a competitividade do mercado. Além disso, a grande maioria dos Estados-Membros apelou abertamente à ação da Comissão neste domínio.
57. Embora já nas suas conclusões de 2020 sobre o tabaco o Conselho tenha solicitado à Comissão que apresentasse uma proposta legislativa de revisão da legislação relativa à tributação do tabaco, nem a Comissão apresentou qualquer proposta nesse sentido nem o programa de trabalho da Comissão para 2025 a contempla.

³⁸ Doc. ST 6748/25.

3) **Cooperação administrativa em matéria de jogos de azar**

58. Em 8 de janeiro de 2025, o Grupo de Alto Nível procedeu a uma troca de pontos de vista sobre o reforço da cooperação administrativa no domínio dos jogos de azar, a fim de dar resposta aos desafios para o mercado interno decorrentes da digitalização da economia. Foi salientado que as atividades de sítios Web e plataformas sediados no estrangeiro que oferecem possibilidades ilegais de jogos de azar podem implicar um risco de evasão fiscal e uma perda de receitas para os Estados-Membros.

59. A formação de um grupo de peritos e o recurso à cooperação administrativa para o intercâmbio de informações sobre jogos de azar, incluindo a criação de uma base de dados, foram algumas das ideias sugeridas sobre a forma de atenuar o problema. Foi sublinhado que os jogos de azar são um tema multidisciplinar, e que a sua tributação se insere num contexto mais vasto. Antes de tomar medidas, é necessário compreender melhor quais são as eventuais lacunas relacionadas com a fiscalidade e fazer um levantamento da legislação pertinente. Na reunião do Grupo de Alto Nível de 26 de fevereiro de 2025, a Presidência prestou mais informações sobre o tema dos jogos de azar.

4) **Evolução da situação internacional**

60. O Grupo de Alto Nível foi regularmente informado dos principais aspetos da evolução da situação internacional no que diz respeito à política fiscal.

a) **Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS**

61. As delegações foram regularmente informadas sobre os trabalhos em curso e o ponto da situação no âmbito do Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS, bem como sobre os aspetos de política fiscal abrangidos pelas reuniões dos ministros das Finanças e dos governadores dos bancos centrais do G20.

62. Nesta fase, a «solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia» continua a ser um dos principais temas debatidos no Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a BEPS. Neste domínio, os principais debates incidem atualmente numa série de questões importantes relacionadas com a aplicação do Pilar Dois a nível mundial.

63. Embora uma execução mais abrangente a nível mundial continue a ser um objetivo desejado, as regras do Pilar Dois já fazem parte do acervo da UE por via da Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União.
64. Dada a importância destas questões, o Grupo de Alto Nível, por iniciativa da Presidência polaca, debateu o ponto da situação e uma série de opções técnicas para uma via a seguir no que diz respeito a estas questões.
65. Neste contexto, e conforme mencionado na recente declaração do Quadro Inclusivo sobre a BEPS da OCDE/G20 na sequência da sua 17.^a reunião plenária, de 7 a 10 de abril de 2025, serão necessários debates construtivos na prossecução do objetivo extremamente importante de garantir a segurança e a estabilidade no sistema fiscal internacional.
66. Estas negociações são igualmente de importância fundamental tendo em conta o objetivo de assegurar a competitividade económica da UE e dos seus Estados-Membros, bem como de criar condições de concorrência equitativas para todas as empresas multinacionais em causa. Espera-se, por conseguinte, que os trabalhos preparatórios necessários prossigam, tanto a nível técnico como a nível político, conforme necessário.
- b) *Negociações sobre a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Cooperação Internacional em matéria Fiscal*
67. Em 27 de novembro de 2024, a 79.^a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução intitulada «*Promotion of inclusive and effective international tax cooperation at the United Nations*» (Promoção de uma cooperação fiscal internacional inclusiva e eficaz nas Nações Unidas), a fim de dar início às negociações formais sobre uma convenção-quadro. Os Estados-Membros da UE abstiveram-se na votação.

68. As negociações no Comité Intergovernamental de Negociação (CIN) sobre a nova convenção e os dois primeiros protocolos foram lançadas em 2025, tendo as primeiras reuniões de fundo sido realizadas em Nova Iorque, de 3 a 6 de fevereiro de 2025. Durante esta sessão, os delegados chegaram a acordo sobre as modalidades processuais e lançaram três vertentes de trabalho informais para orientar as negociações: Vertente de trabalho I sobre a Convenção-Quadro, vertente de trabalho II sobre o Protocolo n.º 1, relativo à tributação dos rendimentos provenientes de serviços transfronteiriços, e vertente de trabalho III sobre o Protocolo n.º 2, relativo à prevenção e resolução de litígios. Estas vertentes de trabalho visam desenvolver projetos de elementos e contributos técnicos para apoiar o progresso dos textos negociados. O Grupo de Alto Nível foi periodicamente informado sobre os debates.

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

69. O Grupo do Código de Conduta reuniu-se em 29 de janeiro e 30 de abril de 2025, tendo sido realizadas reuniões do subgrupo em 14 e 23 de janeiro, 27 de fevereiro e 22 de maio de 2025.

70. A revisão semestral da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais foi aprovada pelo Conselho em 18 de fevereiro de 2025 e publicada no Jornal Oficial em 28 de fevereiro de 2025³⁹.

71. Figura, no relatório semestral específico do Grupo do Código de Conduta, um relatório mais exaustivo⁴⁰.

³⁹ JO C, C/2025/1473, 28.2.2025.

⁴⁰ Doc. ST 9651/25 + ADD 1-7.

6) Agressão da Rússia contra a Ucrânia

72. No contexto da agressão da Rússia contra a Ucrânia com a participação da Bielorrússia, o Grupo das Questões Fiscais do Conselho analisou uma série de medidas que os Estados-Membros poderiam adotar a fim de apoiar a aplicação das medidas restritivas da UE (em relação à Rússia e à Bielorrússia) e evitar que sejam contornadas através de instrumentos de cooperação fiscal.
73. Em primeiro lugar, os Estados-Membros concordaram com a necessidade de se pôr termo a todas as trocas de informações para fins fiscais com a Federação da Rússia e a Bielorrússia. 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.
74. Neste contexto, o Grupo das Questões Fiscais continuará a examinar a evolução da situação no que toca a essas medidas, 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.
75. Na reunião do Grupo de Alto Nível de 12 de junho de 2025, as delegações tomaram nota de uma atualização apresentada pela Comissão sobre os trabalhos desse subgrupo.

7) Fiscalidade em matérias não fiscais

76. A 19 de novembro de 2013, o Grupo de Alto Nível acordou em que as disposições fiscais em dossiês 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 fossem alertados atempadamente, inclusive acerca das negociações de acordos entre a UE e países terceiros. O Grupo de Alto Nível tomou nota das informações mais recentes a este respeito.

8) Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu

77. Em 28 de novembro de 2024, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) publicou o Relatório Especial n.º 27/2024 intitulado «Luta contra os regimes fiscais prejudiciais e a elisão fiscal das empresas – UE criou uma primeira linha de defesa, mas há falhas na aplicação e no controlo das medidas». Este relatório analisou os esforços da UE para combater os regimes fiscais prejudiciais e a elisão fiscal das empresas.
78. Em 24 de março de 2025, o TCE publicou o Relatório Especial n.º 08/2025 intitulado «Imposto sobre o Valor Acrescentado nas importações – Regimes aduaneiros de importação simplificados não protegem bem os interesses financeiros da UE». O relatório avaliou se os interesses financeiros da UE e o mercado único são eficazmente protegidos contra a fraude ao IVA nas importações quando se utilizam regimes aduaneiros de importação simplificados.
79. Em 26 de fevereiro e em 12 de junho de 2025, o TCE fez apresentações sobre estes dois relatórios no Grupo de Alto Nível.

9) Comissão Internacional de Resolução de Litígios em Matéria Fiscal (ITDRC)

80. Na reunião do Grupo de Alto Nível de 12 de junho de 2025, os Estados-Membros receberam informações atualizadas sobre as negociações de uma Convenção Multilateral relativa à Comissão Internacional de Resolução de Litígios em Matéria Fiscal.