



Bruxelas, 2 de dezembro de 2021
(OR. en)

14574/21

Dossiês interinstitucionais:
2021/0214(COD)
2021/0213(COD)
2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

NOTA PONTO "A"

de: Presidência

para: Conselho

Assunto: Propostas do pacote Objetivo 55 (Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço, Diretiva Tributação da Energia e Fundo Social para o Clima)
– Relatório intercalar

I. INTRODUÇÃO

1. O pacote "Objetivo 55"¹ foi apresentado pela Comissão Europeia em 14 de julho de 2021. O pacote visa alinhar o quadro de ação da UE relativo ao clima e à energia com a sua nova meta climática para 2030 a nível de toda a economia, que consiste em reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % em comparação com os níveis de 1990, e colocá-lo no bom caminho para alcançar o seu objetivo de neutralidade climática até 2050.
2. Nas suas conclusões de 10-11 de dezembro de 2020², o Conselho Europeu aprovou a meta vinculativa da UE que consiste numa redução interna líquida de pelo menos 55 % das emissões de gases com efeito de estufa até 2030, em comparação com os valores de 1990.

¹ Doc. 10849/21.

² Doc. EUCO 22/20, pontos 14 e 17.

3. Além disso, o artigo 2.º da Lei Europeia em matéria de Clima³ estabelece que as emissões e remoções, à escala da União, dos gases com efeito de estufa regulamentadas no direito da União devem ser equilibradas na União, o mais tardar em 2050, reduzindo assim a zero, até essa data, o balanço líquido das emissões; após essa data, a União deve procurar alcançar emissões negativas. Estabelece ainda que as instituições competentes da União e os Estados-Membros tomam, respetivamente a nível da União e a nível nacional, as medidas necessárias para possibilitar a realização coletiva deste objetivo de neutralidade climática, conferindo importância à promoção da equidade e da solidariedade entre os Estados-Membros e à eficiência em termos de custos na consecução deste objetivo.
4. O pacote "Objetivo 55" consiste num conjunto de propostas interligadas e abrange uma série de domínios de intervenção e setores económicos: clima, energia e combustíveis, transportes, edifícios, uso do solo e florestas.
5. As propostas do pacote "Objetivo 55" constituem uma das principais prioridades da Presidência que, nas várias formações do Conselho envolvidas, procurou progredir tanto quanto possível no âmbito da abordagem global destinada a assegurar a coerência do pacote. A Presidência elaborou uma panorâmica dos progressos realizados em todos os dossiês que constituem o pacote "Objetivo 55", que é reproduzida no documento ST 13977/21⁴.
6. Para além do referido relatório da Presidência sobre os progressos do pacote, esta considera ser necessário apresentar ao Conselho (ECOFIN), para informação, um relatório intercalar da Presidência mais pormenorizado, conforme o caso, sobre as seguintes propostas legislativas:
 - a) a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço⁵ (MACF);

³ Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 (JO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

⁴ Publicado em 22 de novembro de 2021 e a apresentar ao Conselho (Transportes, Telecomunicações e Energia) nas reuniões de 2, 3 e 9 de dezembro de 2021, bem como ao Conselho (Ambiente) na reunião de 20 de dezembro.

⁵ Doc. 10871/21 + ADD 1-ADD 6 (2021/0214 (COD)).

- b) a proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação)⁶ ("proposta DTE"); e
- c) a pedido de algumas delegações, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social para o Clima⁷ ("Regulamento FSC").

II. MECANISMO DE AJUSTAMENTO CARBÓNICO FRONTEIRIÇO (MACF)

- 7. Nas suas conclusões de 10-11 de dezembro de 2020⁸, o Conselho Europeu convidou a Comissão Europeia a propor um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço para garantir a integridade ambiental das políticas da UE e evitar a fuga de carbono de forma compatível com a OMC.
- 8. Nas suas conclusões de 17-21 de julho de 2020, o Conselho Europeu indicou, entre outros pontos, que a Comissão Europeia iria propor um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço, como base para recursos próprios adicionais para a UE⁹. Os trabalhos sobre o mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço são igualmente referidos no roteiro para a introdução de novos recursos próprios, que faz parte do Acordo Interinstitucional de 16 de dezembro de 2020 entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia¹⁰.

⁶ Doc. 10872/21 + ADD 1-7.

⁷ Doc. 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD 1 COR 1 (2021/0206 (COD)).

⁸ Cf. doc. EUCO 22/20, pontos 14 e 17.

⁹ Cf. doc. EUCO 10/20, ponto A29.

¹⁰ JO L 433 I de 22.12.2020, p. 28.

9. O principal objetivo da proposta da Comissão de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço¹¹, ou MACF (como medida ambiental), consiste em fazer face ao risco de fuga de carbono causado por políticas climáticas assimétricas de países terceiros (onde as políticas aplicadas para combater as alterações climáticas sejam menos ambiciosas do que as da UE). A aplicação do MACF evitará que os esforços de redução das emissões da União sejam anulados pelo aumento das emissões fora da União através da relocalização da produção para países terceiros ou do aumento de importações de produtos com elevada intensidade de carbono. Sem um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço, a fuga de carbono é suscetível de provocar um aumento global das emissões a nível mundial.
10. A Comissão propõe que o MACF abranja inicialmente uma série de produtos específicos em alguns dos setores com maior intensidade de carbono: ferro e aço, cimento, fertilizantes, alumínio e eletricidade.
11. O MACF funcionará em paralelo com o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE), a fim de refletir e complementar o seu modo de funcionamento em relação às mercadorias importadas. Substituirá gradualmente os atuais mecanismos da UE para fazer face ao risco de fuga de carbono, em especial a atribuição gratuita de licenças de emissão no âmbito do CELE. Na sequência de uma revisão prevista para 2025, a Comissão tenciona avaliar a possibilidade de alargar a medida às emissões indiretas e, neste contexto, analisar a compatibilidade com as medidas financeiras existentes para compensar os custos indiretos das emissões causados pelo aumento dos preços da eletricidade devido ao CELE.
12. A fim de permitir a adaptação ao novo regime pelos produtores, importadores e comerciantes, a redução das licenças gratuitas deve ser aplicada gradualmente, à medida que se introduz progressivamente o MACF, para garantir que as referidas medidas não são cumulativas. De acordo com a proposta da Comissão, em 2023-2025, o MACF funcionará apenas como uma obrigação declarativa, e será gradualmente introduzido a partir de 2026 (ao longo de 10 anos, até 2035).
13. O MACF será um elemento essencial do conjunto de instrumentos utilizado para cumprir os objetivos de neutralidade climática da UE, em consonância com o Acordo de Paris, adotado em dezembro de 2015 no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC).

¹¹ Doc. 10871/21 + ADD 1-ADD 6 (2021/0214 (COD)).

14. Em 22 de julho de 2021, o Comité de Representantes Permanentes (2.^a Parte) criou um Grupo *ad hoc* para o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço ("Grupo *ad hoc* para o MACF"), incumbido de conduzir os trabalhos preparatórios relacionados com as negociações sobre a referida proposta legislativa e de abordar eficazmente as matérias intersetoriais abrangidas por este dossiê. O Grupo *ad hoc* para o MACF trabalha na conceção do MACF em conformidade com o seu mandato¹² e baseia-se nos conhecimentos especializados dos delegados dos Estados-Membros que trabalham nas áreas pertinentes, conforme adequado. Sob a autoridade do Comité de Representantes Permanentes, o Grupo *ad hoc* para o MACF presta contas à formação "Assuntos Económicos e Financeiros" (ECOFIN) do Conselho.
15. Durante o mandato da Presidência eslovena, terão sido realizadas seis reuniões do Grupo *ad hoc* para o MACF (devido às restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19, sob a forma de videoconferência informal dos membros, em 2 e 22 de setembro, 14 de outubro, 4 e 19 de novembro e 9 de dezembro de 2021).
16. As reuniões do Grupo *ad hoc* para o MACF foram principalmente consagradas a uma apresentação pormenorizada da proposta da Comissão e da avaliação de impacto que a acompanha, seguida de uma análise da proposta, artigo a artigo. A primeira leitura da proposta foi concluída e realizaram-se intercâmbios mais pormenorizados sobre uma série de aspetos, tais como:
- a) a correlação entre o MACF e o CELE;
 - b) o impacto da aplicação do MACF às emissões diretas de produtos importados abrangidos pelo âmbito de aplicação;
 - c) as disposições da proposta de regulamento MACF nos termos das quais a Comissão fica habilitada a adotar atos delegados (artigo 290.º do TFUE) e atos de execução (artigo 291.º do TFUE);
 - d) o papel das autoridades aduaneiras na administração do MACF;
 - e) métodos de cálculo das emissões incorporadas;
 - f) as disposições da proposta relativa ao MACF que dizem respeito ao setor da eletricidade.

¹² Doc. 10846/21.

17. Com base nos debates sobre o MACF realizados até à data, a Presidência considera que, para além dos objetivos climáticos globais, terão de ser tidos em conta alguns princípios orientadores já aprovados pelo Conselho Europeu quanto à forma de executar o pacote "Objetivo 55". Por exemplo, a necessidade de preservar a competitividade da UE e a tomada em consideração dos diferentes pontos de partida dos Estados-Membros, das circunstâncias nacionais específicas e do potencial de redução das emissões, a necessidade de alcançar coletivamente a meta para 2030, etc.
18. Embora os objetivos climáticos não sejam contestados, os debates no Grupo *ad hoc* confirmaram que os Estados-Membros atribuem à proposta uma importância significativa no contexto do comércio internacional, da competitividade da indústria da UE e dos seus efeitos na economia, nomeadamente no mercado de trabalho. Como já indicado na exposição de motivos da proposta da Comissão, continuará a ser importante assegurar que a conceção do MACF cumpra as regras da Organização Mundial do Comércio e outras obrigações internacionais da UE.
19. A Presidência considera que, por a medida proposta ser recente, serão necessários novos debates técnicos no Grupo *ad hoc* para o MACF, uma vez que as delegações têm de determinar o modo como o MACF funcionará na prática, incluindo os aspetos relacionados com a conceção geral e a administração do novo mecanismo. Entre outras questões, seriam úteis mais informações sobre:
- a) os aspetos administrativos relativos aos procedimentos aplicados na fronteira quando as mercadorias são importadas;
 - b) as sanções por infrações e as disposições destinadas a prevenir a evasão às regras do MACF;
 - c) o processo através do qual os operadores e instalações em países terceiros são registados e sujeitos aos controlos pertinentes;
 - d) o modo como são conservadas as informações sobre o preço do carbono pago no país de origem;
 - e) as particularidades da venda, do preço e da restituição dos certificados MACF;
 - f) as medidas que garantem que os sistemas e redes de TI pertinentes são adequados para o controlo e a cooperação, em conformidade com as regras do MACF.

20. A Presidência regista que os Estados-Membros estão empenhados em prosseguir os trabalhos com base na proposta da Comissão. Contudo, nesta fase, continua a ser demasiado cedo para tecer observações conclusivas acerca do teor de um eventual acordo de compromisso sobre uma orientação geral do Conselho (a sua posição nas futuras negociações com o Parlamento Europeu) relativa a este dossiê legislativo.

III. REVISÃO DA DIRETIVA TRIBUTAÇÃO DA ENERGIA (DTE)

21. A proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação)¹³ ("proposta DTE") visa 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 atualizando a gama dos produtos energéticos e a estrutura das taxas e racionalizando a utilização das isenções e reduções fiscais pelos Estados-Membros; e
- c) preservar a capacidade de gerar receitas para os orçamentos dos Estados-Membros.

22. 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.

¹³ Doc. 10872/21 + ADD 1-7.

23. A Comissão já tinha proposto a revisão da DTE em 2011, mas, após debates que se revelaram inconclusivos, retirou a sua proposta em 2015. Em 11 de setembro de 2019, a Comissão publicou um relatório¹⁴ sobre a avaliação da DTE, salientando que as regras não contribuíam para o novo quadro regulamentar e 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 energia¹⁵, 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 pública¹⁶.
24. 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 intitulada "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).
25. 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. Nesta reunião, a Comissão apresentou tanto a proposta como a avaliação de impacto.
26. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 23 de setembro de 2021, a Presidência informou as delegações sobre o ponto da situação, os trabalhos previstos e a sua intenção de avançar o mais possível neste dossiê durante o seu mandato.

¹⁴ Doc. 12153/19.

¹⁵ Doc. 14608/19.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_pt

27. 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 artigo a artigo. A primeira fase de análise de todos os artigos foi concluída em 24 de novembro de 2021.
28. A análise da proposta proporcionou às delegações a oportunidade de solicitar esclarecimentos, aos quais a Comissão já respondeu. 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".
29. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 25 de novembro de 2021, a Presidência informou as delegações sobre os resultados dos trabalhos e a evolução do dossiê, nomeadamente no contexto do pacote "Objetivo 55".

IV. FUNDO SOCIAL PARA O CLIMA (FSC)

30. A fim de atenuar os impactos sociais e distributivos do sistema de comércio de licenças de emissão separado proposto para os edifícios e o transporte rodoviário, a Comissão propõe a criação de um Fundo Social para o Clima (uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social para o Clima¹⁷ ("Regulamento FSC")).
31. Em 8 de setembro de 2021, o Comité de Representantes Permanentes (1.ª Parte) criou um Grupo *ad hoc* do Fundo Social para o Clima ("Grupo *ad hoc* do FSC")¹⁸, incumbido de conduzir os trabalhos preparatórios relacionados com as negociações sobre a referida proposta legislativa e de abordar eficazmente as matérias intersetoriais nela abrangidas.

¹⁷ Doc. 10920/21 + ADD 1 + COR 1 (2021/0206 (COD)).

¹⁸ Doc. 11402/21 + COR 1.

32. Sob a autoridade do Comité de Representantes Permanentes, o Grupo *ad hoc* do FSC presta contas às formações "Ambiente" e "Assuntos Económicos e Financeiros" (ECOFIN) do Conselho, consoante o caso.
33. Os principais aspetos do ponto da situação desta proposta legislativa são apresentados pela Presidência na panorâmica dos progressos do pacote "Objetivo 55", que é reproduzida no documento ST 13977/21. Conforme indicado nessa panorâmica, e em consonância com o mandato do Grupo *ad hoc* do Fundo Social para o Clima¹⁹, a Presidência colocou entre parêntesis retos as disposições pertinentes da proposta e dos respetivos anexos sobre os aspetos financeiros ligadas ao Quadro Financeiro Plurianual e aos recursos próprios da União. A evolução dos trabalhos sobre o Regulamento FSC será apresentada num relatório intercalar a elaborar tendo em vista a reunião do Conselho (Ambiente) de 20 de dezembro.

V. CONCLUSÃO

Neste contexto, e na sequência da reunião do Comité de Representantes Permanentes de 1 de dezembro, convida-se o Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) a tomar nota do presente relatório intercalar da Presidência na rubrica de pontos "A" da sua próxima reunião.

¹⁹ Doc. 11402/21 + COR 1.