

Bruxelas, 1 de dezembro de 2021  
(OR. en)

14651/21

FISC 227  
ECOFIN 1202  
CO EUR-PREP 37

### NOTA PONTO "A"

---

de: Secretariado-Geral do Conselho  
para: Conselho

---

Assunto: Relatório ECOFIN ao Conselho Europeu sobre questões fiscais  
– Aprovação

---

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 acordado, a 25 de novembro de 2021, pelo Grupo das Questões Fiscais do Conselho (Alto Nível), para apresentação ao Conselho, via Coreper, em 7 de dezembro de 2021. 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. Convida-se, por conseguinte, o Conselho (ECOFIN) a aprovar, como ponto "A", o relatório constante do anexo à presente nota, tendo em vista a sua transmissão ao Conselho Europeu (16-17 de dezembro de 2021).

**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 eslovena, 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 2012<sup>1</sup>, na declaração dos membros do Conselho Europeu de 25 de março de 2021<sup>2</sup>, nas Conclusões do Conselho no domínio do IVA de 2012<sup>3</sup> e de 2016<sup>4</sup>, nas Conclusões do Conselho de 2017<sup>5</sup> 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 UE<sup>6</sup>, 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 mundo<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Doc. 18/21.

<sup>3</sup> Doc. 9586/12.

<sup>4</sup> Doc. 9494/16.

<sup>5</sup> Doc. 15175/17.

<sup>6</sup> Doc. 8482/20.

<sup>7</sup> Doc. 13350/20.

3. Apesar dos entraves persistentes causados pela pandemia de COVID-19, a Presidência eslovena prosseguiu os debates sobre dossiês fundamentais, nomeadamente a resposta aos desafios decorrentes da digitalização da economia, o futuro das taxas do IVA, a revisão do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas) de 1997 e as atualizações da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, e, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu, deu início aos trabalhos de revisão da Diretiva Tributação da Energia (DTE).
4. Concretamente, o Conselho:
  - a) Acompanhou de perto e fez o balanço das negociações, no âmbito do Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre a erosão da base tributável e a transferência de lucros (QI OCDE/G20 sobre a BEPS), sobre soluções para os desafios fiscais colocados pela digitalização da economia, e prosseguiu os trabalhos sobre o caminho a seguir a nível internacional e na UE;
  - b) [Definiu uma orientação geral] relativamente à proposta de diretiva que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado;
  - c) Adotou a Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às isenções aplicáveis às importações e a certas entregas, no que se refere às medidas da União de interesse geral;
  - d) Deu início à análise da proposta de diretiva do Conselho que reestrutura o quadro da União de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade (reformulação) (proposta DTE); e
  - e) [Chegou a acordo sobre a revisão do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas).]

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, tendo em conta as limitações decorrentes da pandemia mundial de COVID-19, tal como indicado no seu relatório semestral<sup>8</sup>. A lista da UE foi atualizada pela última vez pelo Conselho em 5 de outubro de 2021<sup>9</sup>. Apresentam-se seguidamente informações mais pormenorizadas sobre cada um dos dossiês.

## **A. INICIATIVAS NO DOMÍNIO DO DIREITO FISCAL DA UE**

### **a) Desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia**

6. Enfrentar os desafios em matéria de tributação decorrentes da digitalização da economia continua a ser a principal prioridade do Conselho no domínio da política fiscal. O Conselho, nas suas Conclusões 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 mundo<sup>10</sup>, confirmou que continuava a apoiar os trabalhos do QI OCDE/G20 sobre a BEPS. Na sua declaração de 25 de março de 2021<sup>11</sup>, os membros do Conselho Europeu reiteraram a sua "*forte preferência e o [...] forte empenho numa solução mundial para a tributação digital internacional*", indicaram que se "*esforçar[ão] por chegar a uma solução consensual até meados de 2021 no âmbito da OCDE*" e confirmaram que "*a União Europeia estará disposta a avançar, caso não haja perspetivas de solução a nível mundial*".

---

<sup>8</sup> Doc. 14230/21.

<sup>9</sup> JO C 413I de 12.10.2021, p. 1.

<sup>10</sup> Doc. 13350/20.

<sup>11</sup> Doc. 18/21.

7. Os trabalhos do Conselho e das suas instâncias preparatórias realizados neste domínio durante os mandatos das Presidências precedentes são resumidos nos anteriores relatórios do Conselho sobre questões fiscais<sup>12</sup>. Note-se que o debate em curso a nível mundial sobre a atualização das regras de tributação internacional das sociedades foi tido em conta nas deliberações entre os Estados-Membros sobre a proposta legislativa relativa ao imposto sobre os serviços digitais, a proposta relativa à presença digital significativa e o projeto sobre uma matéria coletável comum (consolidada) do imposto sobre as sociedades (MCC(C)IS), bem como a proposta de reformulação da Diretiva Juros e *Royalties*.
8. Em 8 de outubro de 2021, o QI OCDE/G20 sobre a BEPS chegou a acordo, com o apoio de todos os Estados-Membros da UE, sobre o texto final da declaração que estabelece uma solução assente em dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia, bem como sobre o seu plano de execução pormenorizado<sup>13</sup>. À data de [4 de novembro de 2021, 137] países e jurisdições aderiram a este plano de dois pilares para reformar as regras fiscais internacionais e assegurar que as empresas multinacionais pagam a sua quota-parte de impostos onde quer que operem.
9. A reforma da tributação internacional das sociedades assentará em dois pilares. O pilar 1 será composto por regras destinadas a assegurar uma distribuição mais equitativa dos direitos de tributação sobre os lucros das maiores e mais rentáveis empresas multinacionais. Uma parte dos direitos de tributação será reafetada às jurisdições de mercado em que as empresas multinacionais têm atividades empresariais e obtêm lucros, independentemente da sua presença física nessas jurisdições. O pilar 2 incluirá regras destinadas a reduzir as oportunidades de erosão da base tributável e de transferência de lucros, a fim de assegurar o pagamento da taxa mínima mundial acordada do imposto sobre as sociedades, fixada em 15 %. A estabilização do sistema fiscal internacional e o aumento da segurança fiscal para contribuintes e administrações fiscais trariam também benefícios adicionais.

---

<sup>12</sup> Doc. 9970/21, pontos 6 a 18; doc. 13336/20, pontos 13 a 20; doc. 8891/20, pontos 13 a 26.

<sup>13</sup> A declaração pode ser consultada em: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>.

10. Em conformidade com o plano de execução, estão atualmente em curso trabalhos no âmbito do QI OCDE/G20 sobre a BEPS a fim de ultimar os textos que constituirão o novo quadro de regras da solução baseada num consenso internacional. A solução assente em dois pilares exigirá uma fase de execução, durante a qual serão feitos ajustes ao atual quadro de acordos fiscais internacionais e à legislação fiscal nacional, consoante necessário. A UE tenciona assegurar a execução através de legislação e de decisões a tomar pelo Conselho, conforme adequado.

**b) Iniciativas futuras no domínio da tributação das sociedades**

11. Espera-se que as novas propostas legislativas da Comissão Europeia destinadas a transpor a solução mundial assente em dois pilares sejam apresentadas ao Conselho o mais rapidamente possível, refletindo os resultados dos trabalhos realizados no âmbito do QI OCDE/G20 sobre a BEPS. Neste contexto, está prevista até ao final de 2021 a apresentação de uma proposta legislativa para transpor a tributação mínima efetiva a nível mundial no âmbito do pilar 2 na UE.

12. Espera-se igualmente que a Comissão, com base na sua Comunicação de 18 de maio de 2021 intitulada "Uma tributação das empresas para o século XXI", apresente uma proposta legislativa que estabeleça regras da União para neutralizar a utilização indevida de empresas de fachada para fins fiscais e uma proposta legislativa para a publicação das taxas de imposto efetivas pagas por grandes empresas.

**c) Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)**

13. No que respeita ao IVA, em 2016, o Conselho adotou dois textos de conclusões: em maio de 2016<sup>14</sup> reagiu ao Plano de Ação da Comissão sobre o IVA intitulado "Rumo a um espaço único do IVA na UE", de 7 de abril de 2016, e, em novembro de 2016, expressou o seu ponto de vista sobre a melhoria das atuais regras da UE em sede de IVA no que respeita às operações transfronteiras<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Doc. 9494/16.

<sup>15</sup> Doc. 14257/16.

14. Dando seguimento ao seu Plano de Ação sobre o IVA, a Comissão apresentou um número significativo de propostas legislativas no domínio do IVA. No seu conjunto, essas propostas visam modernizar o sistema do IVA a fim de o adaptar à economia digital e às necessidades das PME, combater os desvios do IVA e melhorar a cooperação administrativa no domínio do IVA.
15. Com base nos progressos realizados durante os mandatos das Presidências anteriores<sup>16</sup>, a Presidência eslovena deu continuidade aos trabalhos sobre os dossiês legislativos no domínio do IVA.
16. Durante o mandato da Presidência eslovena, os dossiês legislativos, em diferentes fases de adiantamento, que estavam na mesa do Conselho e/ou das suas instâncias preparatórias, consoante o caso, abrangiam os seguintes domínios do IVA:
  - i. Regime definitivo do IVA;
  - ii. Reforma das taxas do IVA;
  - iii. A atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições da Diretiva IVA; e
  - iv. Isenções relativas a importações e a certas entregas, no que diz respeito a medidas da União de interesse público.
17. Apresentam-se seguidamente informações mais pormenorizadas sobre cada um dos dossiês no domínio do IVA.
18. Além disso, as Conclusões do Conselho 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 mundo, de 27 de novembro de 2020, contêm também a resposta do Conselho às medidas no domínio do IVA e dos impostos especiais de consumo.

---

<sup>16</sup> Ver, por exemplo: doc. 15082/18, pontos 30 a 111; doc. 10322/18, pontos 56 a 100.

*i. Regime definitivo do IVA*

19. 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 optou por uma abordagem legislativa em duas etapas no que respeita ao regime definitivo do IVA<sup>17</sup>, tendo o dossiê sido debatido durante as Presidências romena, finlandesa, croata e alemã.
20. 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 Conselho<sup>18</sup>, 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.

*ii. Reforma das taxas do IVA*

21. 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 acrescentado<sup>19</sup>. O objetivo desta proposta legislativa é 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.
22. Resumindo, a Comissão propôs essencialmente, com esta proposta legislativa específica, o seguinte:
- 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);

---

<sup>17</sup> Esta abordagem foi descrita de forma mais pormenorizada nos relatórios anteriores, por exemplo, no doc. 9970/21, pontos 25-31.

<sup>18</sup> Doc. 15082/18, pontos 89 a 91.

<sup>19</sup> Doc. 5335/18.

- iii) introduzir uma "lista negativa" de bens e serviços aos quais não é possível aplicar taxas reduzidas (em vez da atual "lista positiva").
23. A proposta da Comissão foi analisada durante os mandatos das Presidências búlgara, romena, finlandesa, croata, alemã e portuguesa.
24. Durante as Presidências croata e alemã, realizaram-se debates sobre a possibilidade de recorrer a uma lista positiva, a utilização dos códigos da Nomenclatura Combinada<sup>20</sup> (sempre que possível) para os bens e dos códigos CPA<sup>21</sup> para os serviços e os princípios e as condições de aplicação das taxas reduzidas do IVA. Foram também apresentadas sugestões sobre a forma de impulsionar o Pacto Ecológico Europeu com a introdução de um tratamento mais vantajoso em matéria de IVA para as entregas com baixas emissões de CO<sub>2</sub><sup>22</sup>.
25. Na sequência dos trabalhos realizados anteriormente, a Presidência portuguesa sugeriu uma abordagem em três fases, baseada na definição das características que norteariam a inclusão de bens e serviços numa lista positiva, a atualização e modernização do anexo III da Diretiva 2006/112/CE e o âmbito de aplicação das taxas zero, das taxas super-reduzidas e das derrogações. Em 18 de junho de 2021, o Conselho ECOFIN debateu dois aspetos da reforma proposta que poderiam beneficiar das orientações políticas dos ministros, a saber, a cláusula de caducidade para os bens nocivos para o ambiente e a questão de uma cláusula de congelamento que torne as derrogações existentes que permitem a aplicação de taxas de transição (taxas reduzidas superiores a 12 %), taxas super-reduzidas e isenções com direito à dedução do IVA pago a montante acessíveis a todos os outros Estados-Membros, assegurando assim a igualdade de tratamento entre os mesmos.

---

<sup>20</sup> Regulamento de Execução (UE) 2019/1776 da Comissão, de 9 de outubro de 2019, que altera o anexo I do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum.

<sup>21</sup> Regulamento (UE) n.º 1209/2014 da Comissão, de 29 de outubro de 2014, que altera o Regulamento (CE) n.º 451/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma nova classificação estatística de produtos por atividade (CPA) e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3696/93 do Conselho.

<sup>22</sup> Ver também as conclusões do Conselho de dezembro de 2019 sobre a tributação da energia, doc. 14861/19.

26. Com base nos resultados dos debates sobre a cláusula de congelamento, a Presidência eslovena trabalhou em textos de compromisso a fim de ter em conta as diferentes opiniões manifestadas pelos ministros, tendo procurado estabelecer uma abordagem equilibrada que garantisse que todos os Estados-Membros pudessem aceder em pé de igualdade às derrogações existentes nos outros Estados-Membros, evitando simultaneamente a proliferação de taxas reduzidas e isenções com direito à dedução do IVA pago a montante, o que poderia provocar a erosão da base tributável.
27. No que respeita às cláusulas de caducidade, a Presidência eslovena alinou a maioria das mesmas com o Pacto Ecológico Europeu. A cláusula de caducidade para os fertilizantes químicos e os pesticidas químicos foi ligeiramente ajustada para ter em conta as preocupações de alguns Estados-Membros relativamente aos pequenos agricultores.
28. A Presidência também se preocupou em encontrar soluções para as outras questões técnicas no texto e o conteúdo do anexo III da Diretiva IVA, ou seja, a lista de bens e serviços aos quais podem ser aplicadas taxas reduzidas.
29. Na sequência dos trabalhos técnicos realizados nas videoconferências informais do Grupo das Questões Fiscais que tiveram lugar em 15 de julho, 15 de setembro, 30 de setembro, 15 de outubro, 25 de outubro e 18 de novembro, e do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 25 de novembro de 2021, [a Presidência apresentou um texto de compromisso ao Conselho ECOFIN em 7 de dezembro de 2021, tendo em vista chegar a uma orientação geral sobre a proposta.]

iii. Comité do IVA

30. 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 diretiva<sup>23</sup> ("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.
31. 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 defenderam a ideia de 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.

---

<sup>23</sup> Doc. 14293/20.

iv. IVA relacionado com ações de "aquisição e doação"

32. Em 12 de abril de 2021, a Comissão transmitiu ao Conselho uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às isenções aplicáveis às importações e a certas entregas, no que se refere às medidas da União de interesse geral<sup>24</sup>. O objetivo da proposta é prever uma isenção do IVA para a Comissão e outras agências da UE quando adquirem bens e serviços para distribuição gratuita nos Estados-Membros.
33. Nos debates realizados entre os Estados-Membros nas reuniões do Grupo das Questões Fiscais (Fiscalidade Indireta) de 14 de abril e 20 de maio de 2021, bem como nas observações escritas apresentadas posteriormente, os Estados-Membros manifestaram preocupações sobre uma série de questões. A Presidência portuguesa apresentou duas propostas de compromisso, tendo a segunda das quais sido distribuída para aprovação por procedimento de assentimento tácito, em 26 de maio de 2021. O procedimento de assentimento tácito foi interrompido devido a preocupações manifestadas por alguns Estados-Membros, em especial sobre o âmbito de aplicação da proposta. Após ter sido debatido no Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível), o dossiê foi apresentado ao Conselho ECOFIN via Coreper para um debate de orientação sobre uma eventual redução do âmbito de aplicação, tendo em vista uma rápida adoção do dossiê.
34. Seguindo as orientações dos Estados-Membros no Conselho ECOFIN de 18 de junho de 2021, a Presidência portuguesa preparou um terceiro texto de compromisso com um âmbito de aplicação reduzido e apresentou-o para aprovação por procedimento informal de assentimento tácito, que terminou em 26 de junho de 2021 sem observações dos Estados-Membros. Após a aprovação pelo Comité de Representantes Permanentes em 30 de junho de 2021, o texto foi adotado pelo Conselho ECOFIN em 13 de julho, durante a Presidência eslovena, e publicado no Jornal Oficial em 15 de julho de 2021<sup>25</sup>. A Comissão emitiu uma declaração a exarar na ata do Coreper e do Conselho<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Doc. 7749/21.

<sup>25</sup> JO L 250 de 15.7.2021, p. 1.

<sup>26</sup> Doc. 9995/21 ADD 1.

#### **d) Impostos especiais de consumo**

##### *Revisão da Diretiva Tributação da Energia (DTE)*

35. 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)<sup>27</sup> ("proposta DTE").
36. 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.
37. 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.

---

<sup>27</sup> Doc. 10872/21.

38. A proposta DTE faz parte do pacote Objetivo 55<sup>28</sup>, 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 florestas<sup>29</sup>.
39. 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 relatório<sup>30</sup> 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 energia<sup>31</sup>, salientando o importante papel da harmonização da tributação da energia através da DTE, no sentido em que asseguraria 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 pública<sup>32</sup>.
40. 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).

---

<sup>28</sup> Doc. 10849/21.

<sup>29</sup> A evolução global dos dossiês relativos ao pacote Objetivo 55 tratados pelo Conselho ECOFIN é descrita no documento 13850/21, cujo texto, no que respeita à DTE, é idêntico ao texto do presente relatório ECOFIN ao Conselho Europeu.

<sup>30</sup> Doc. 12153/19.

<sup>31</sup> Doc. 14608/19.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_pt)

41. 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.
42. 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.
43. 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.
44. 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.
45. 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.

**e) Imposto sobre as transações financeiras**

46. A Comissão apresentou, em 14 de fevereiro de 2013, uma proposta de diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras.
47. 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").

48. Os principais aspetos das negociações em curso sobre este dossiê foram resumidos no anterior relatório ECOFIN ao Conselho Europeu sobre questões fiscais<sup>33</sup>.
49. Nas suas conclusões de 17-21 de julho de 2020<sup>34</sup> (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 que<sup>35</sup> *"[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 internacional em matéria fiscal – considerações de ordem política*

50. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 28 de outubro de 2021, as delegações debateram considerações de ordem política relacionadas com a prossecução dos trabalhos no domínio da cooperação administrativa internacional em matéria fiscal, dando inclusivamente seguimento aos debates realizados sobre esta matéria durante o mandato da Presidência portuguesa<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Doc. 8891/20, pontos 67 a 70, e doc. 14863/19, pontos 104 a 110.

<sup>34</sup> Doc. EUCO 10/20.

<sup>35</sup> 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".

<sup>36</sup> Doc. 9970/21, pontos 81 e 82.

51. Um quadro rigoroso e funcional de cooperação administrativa internacional continua a ser um dos principais instrumentos e salvaguardas para garantir a cobrança atempada e eficiente das receitas e prevenir a fraude fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Tal é particularmente relevante no contexto da necessidade de recuperar o mais rapidamente possível da crise provocada pela pandemia de COVID-19, e também porque a dimensão internacional é cada vez mais intrínseca às atividades económicas dos cidadãos e das empresas da UE.
52. Neste contexto, é importante recordar que o Conselho considera essencial que a UE continue a fixar as prioridades para os mais abrangentes esforços mundiais de combate à fraude, à evasão e à elisão fiscais transfronteiras através da cooperação administrativa<sup>37</sup>.
53. O quadro de cooperação administrativa no domínio da fiscalidade será reforçado tanto a nível da UE como à escala mundial. É igualmente provável que os acordos celebrados entre os Estados-Membros e as jurisdições não pertencentes à UE evoluam ao longo do tempo.
54. É imperativo assegurar a continuidade do fluxo de informações fiscais, uma vez que qualquer outro resultado comprometeria anos de árduo trabalho técnico e político a nível internacional, que começou agora a produzir os resultados desejados com vista à realização deste importante objetivo de interesse público geral.
55. Ao mesmo tempo que se assegura o funcionamento adequado do sistema de intercâmbio internacional de informações para efeitos fiscais, continua a ser necessária uma calibração adequada com os direitos e obrigações dos contribuintes: quaisquer restrições devem respeitar os requisitos de necessidade e proporcionalidade e continuar a respeitar a essência dos direitos e liberdades fundamentais, nomeadamente no que diz respeito aos intercâmbios com países terceiros.
56. Os trabalhos técnicos devem prosseguir com vista a uma utilização mais bem direcionada e mais eficiente das informações recolhidas através da cooperação administrativa.

---

<sup>37</sup> Conclusões do Conselho de 29 de maio de 2020 sobre a futura evolução da cooperação administrativa no domínio da fiscalidade na UE (doc. 8482/20, ponto 11).

57. A fim de garantir a realização de progressos na execução dos trabalhos e na concretização dos objetivos referidos nos pontos 54, 55 e 56 do presente relatório, poderão ser organizadas reuniões a nível de peritos no Grupo das Questões Fiscais do Conselho ou, se for caso disso, nos grupos de peritos da Comissão, aproveitando os conhecimentos especializados necessários nos domínios pertinentes. Deste modo, as normas mínimas comuns poderiam ser promovidas, se necessário, tanto na UE como a nível internacional, de forma equilibrada e eficiente.
58. Neste contexto, os Estados-Membros e a Comissão deverão manter-se em estreito contacto para efeitos de atualizações periódicas sobre estas questões no Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) e para que o Conselho possa fornecer orientações adicionais, se necessário.
59. Espera-se que a Comissão apresente, em 2022, uma proposta legislativa sobre uma nova revisão da Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade, a qual abordará o intercâmbio de informações sobre criptoativos e decisões fiscais aplicáveis a particulares com grandes fortunas.

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

60. Na reunião do Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) de 23 de setembro, a Comissão informou as delegações sobre:
- a) os trabalhos em curso no Comité Misto, com base no 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<sup>38</sup>;
  - b) 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;<sup>39</sup>
  - c) a fase inicial dos contactos exploratórios com as autoridades da Austrália, do Canadá e do Japão, no que diz respeito às possibilidades de prosseguir os trabalhos com vista à cooperação administrativa no domínio do IVA;

---

<sup>38</sup> JO L 195 de 1.8.2018, p. 3.

<sup>39</sup> JO L 149 de 30.4.2021, p. 10.

d) as negociações em curso 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)<sup>40</sup>.

61. 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 União Europeia (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 vinculativos<sup>41</sup>. 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.

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Doc. 15367/17.

## 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)

62. O Grupo do Código de Conduta realizou videoconferências informais do grupo principal em 5 de julho, 21 de setembro, 12 de outubro e 22 de novembro de 2021; e videoconferências informais do subgrupo sobre questões internas/externas em 18 e 29 de outubro e 12 e 16 de novembro. Em 8 de julho, 8, 13, 16, 20 e 24 de setembro e 17 de novembro de 2021, reuniram-se também os Conselheiros/Adidos Fiscais, a fim de debater os documentos EU-RESTRICTED relacionados com a lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais. Está prevista uma reunião adicional dos Conselheiros/Adidos Fiscais em dezembro, a fim de preparar os debates para a próxima atualização da lista em fevereiro de 2022.
63. A revisão bianual da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais foi aprovada pelo Conselho ECOFIN em 5 de outubro de 2021 e publicada no Jornal Oficial em 12 de outubro de 2021<sup>42</sup>.
64. Na sequência do questionário sobre medidas defensivas em relação aos países constantes da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, a Comissão apresentou ao Grupo uma síntese da aplicação, pelos Estados-Membros, das orientações de 2019 sobre medidas defensivas<sup>43</sup>. As delegações apoiaram a intenção de prosseguir os trabalhos no domínio das medidas defensivas, nomeadamente a realização de uma avaliação da aplicação das orientações.
65. A Presidência eslovena, em coordenação com a Presidência do Grupo do Código de Conduta, prosseguiu o debate sobre a revisão do mandato do Grupo, a fim de abranger também as características dos sistemas fiscais que têm aplicação geral e que podem ter efeitos prejudiciais. [O Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas) revisto foi aprovado pelo Conselho em xxxx].

---

<sup>42</sup> JO C 413I de 12.10.2021, p. 1-4.

<sup>43</sup> Doc. 14114/19.

b) *Evolução da situação internacional*

66. 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 QI 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, contribuíram de forma significativa para o acordo definitivo no Quadro Inclusivo da OCDE/G20 sobre BEPS.
67. As questões relacionadas com a Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro (FATCA) dos EUA foram levadas ao conhecimento das delegações em julho de 2021, quando a Presidência eslovena informou o Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) sobre o ponto da situação da FATCA. Mais tarde, em julho, com base nos progressos alcançados durante os mandatos das anteriores Presidências, a Presidência eslovena realizou uma videoconferência informal com o Departamento do Tesouro dos EUA sobre a FATCA, que se centrou na reciprocidade no intercâmbio de informações ao abrigo dos Acordos Intergovernamentais FATCA e na questão dos norte-americanos acidentais, incluindo a questão da obtenção de mais orientações por parte do Tesouro e do Serviço da Receita Interna dos EUA para evitar o encerramento das contas bancárias de norte-americanos acidentais na UE. Em setembro, a Presidência eslovena informou o Grupo das Questões Fiscais (Alto Nível) sobre esta reunião. Estão em curso contactos com as autoridades dos EUA e estão previstas novas reuniões informais com os homólogos dos EUA.
68. A 19 de novembro de 2013, o então Grupo de Alto Nível acordou em que as disposições fiscais em dossiês não fiscais conducentes a alterações na legislação ou nas práticas administrativas dos Estados-Membros em matéria fiscal 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, o seguimento dado ao relatório de 2020 da ESMA sobre os regimes Cum/Ex, Cum/Cum e reposição da retenção na fonte, a Comunicação da Comissão intitulada "Combater os preços da energia: um conjunto de medidas de apoio e ação"<sup>44</sup>, o pacote de luta contra o branqueamento de capitais de julho de 2021 e o ponto da situação no que respeita à diretiva relativa à publicação de relatórios discriminados por país.

---

<sup>44</sup> Doc. 12682/21.