



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 22 de maio de 2023
(OR. en)

9625/23

**Dossiê interinstitucional:
2023/0157 (NLE)**

UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	17 de maio de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 259 final
Assunto:	Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (CEE) n.º 2658/87 no que diz respeito à introdução de um tratamento pautal simplificado para as vendas à distância de bens e o Regulamento (CE) n.º 1186/2009 no que diz respeito à eliminação do limiar da franquia aduaneira

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 259 final.

Anexo: COM(2023) 259 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CEE) n.º 2658/87 no que diz respeito à introdução de um tratamento pautal simplificado para as vendas à distância de bens e o Regulamento (CE) n.º 1186/2009 no que diz respeito à eliminação do limiar da franquia aduaneira

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A presente iniciativa, juntamente com a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União, a Plataforma de Dados Aduaneiros da União Europeia e a Autoridade Aduaneira da União Europeia, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 952/2013 («revisão do CAU»)¹, e a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado («proposta relativa ao IVA»)², faz parte de uma reforma ampla e abrangente da União Aduaneira que a Comissão adotou hoje.

A União Aduaneira é uma das primeiras conquistas da União, sendo essencial para o bom funcionamento do mercado único. Baseia-se numa Pauta Aduaneira Comum que estabelece as taxas dos direitos aduaneiros a aplicar às importações de mercadorias provenientes de fora da União e os procedimentos comuns aplicáveis às mercadorias introduzidas ou retiradas do território aduaneiro da União. Os direitos aduaneiros decorrem de políticas comerciais. Juntamente com outros direitos sobre o comércio com países terceiros, são designados por «recursos próprios tradicionais (RPT)», representando 11 % do orçamento da União para 2022. Os Estados-Membros são responsáveis pela cobrança dos direitos aduaneiros, segundo as regras estabelecidas pelo Regulamento do Conselho que aplica a Decisão relativa aos recursos próprios³.

Nos últimos anos, a mudança nos padrões do comércio e o aumento do comércio eletrónico tornaram-se um importante desafio para as autoridades aduaneiras. Atualmente, o comércio eletrónico representa mais do dobro do número de transações comerciais tradicionais e apenas 0,5 % do seu valor⁴. Este elevado número de transações de baixo valor dificulta a supervisão adequada dos fluxos comerciais em linha pelas autoridades aduaneiras e o cumprimento das múltiplas obrigações de notificação por encomenda por parte dos operadores.

São concedidas franquias aduaneiras às encomendas de valor até 150 EUR enviadas diretamente de um país terceiro a um destinatário que se encontre na UE⁵. A isenção de direitos aduaneiros para as mercadorias de baixo valor foi adotada em 1983 e aumentou em 1991 e 2008. Até 1 de julho de 2021, existia também uma isenção de IVA sobre as mercadorias importadas de valor insignificante (inferior a 22 EUR). Ambas as isenções se justificavam pelos encargos administrativos desproporcionados decorrentes do tratamento das declarações aduaneiras para a cobrança de direitos aduaneiros e de IVA baixos sobre mercadorias de baixo valor.

¹ JO C de , p. .

² JO C de , p. .

³ Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades da tesouraria (reformulação) (JO L 168 de 7.6.2014, p. 39).

⁴ Entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2022, os «operadores tradicionais» apresentaram mais de 405 milhões de declarações de importação num valor de 2 907 mil milhões de EUR. Em contrapartida, registou-se 1,1 mil milhões de declarações aduaneiras super-reduzidas (ao nível de item) relativas a mercadorias até 150 EUR, num valor total declarado de 12,3 mil milhões de EUR. Trata-se de um valor declarado médio por item de cerca de 11,00 EUR.

⁵ Artigo 23.º do Regulamento relativo às franquias aduaneiras [Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho (JO L 324 de 10.12.2009, p. 1)].

No entanto, em 2017, com a adoção do pacote IVA para o comércio eletrónico, os Estados-Membros acordaram em eliminar a isenção de IVA para as mercadorias importadas de baixo valor, a fim de proteger as receitas fiscais dos Estados-Membros, criar condições equitativas para as empresas em causa e minimizar os encargos para as mesmas⁶. A diretiva prevê igualmente um balcão único para as importações (IOSS), para os intermediários do comércio eletrónico que vendem mercadorias de países terceiros aos consumidores europeus, permitindo-lhes cobrar o IVA na importação no momento da venda, em vez de o cobrar quando as mercadorias entram no mercado da União. Para verificar se o IVA foi cobrado no momento da venda ou se tem de ser cobrado na fronteira, todas as encomendas devem ser declaradas às autoridades aduaneiras à chegada à UE. Por conseguinte, desde julho de 2021, todas as mercadorias importadas estão sujeitas a IVA e são abrangidas por uma declaração aduaneira digital, incluindo as mercadorias de valor até 150 EUR e relativamente às quais não são devidos direitos aduaneiros. De acordo com a avaliação da Comissão⁷ relativa às regras do IVA, a eliminação da isenção do IVA para as importações de baixo valor tem sido um êxito. Nos primeiros seis meses, os Estados-Membros cobraram 1,9 mil milhões de EUR em IVA e tanto as autoridades fiscais como as autoridades aduaneiras dispõem agora de dados sobre as transações de comércio eletrónico.

No entanto, a diferença entre o tratamento para efeitos de IVA e o tratamento aduaneiro dos bens de comércio eletrónico torna o sistema complexo para as partes envolvidas. O quadro atual é o seguinte: o IVA é aplicável a todas as mercadorias, ao passo que os direitos aduaneiros são aplicáveis a bens de valor superior a 150 EUR; o IVA é cobrado e declarado no momento da venda pelas plataformas em linha, mas é verificado à chegada quando os operadores postais e de serviços de correio expresso declaram as mercadorias à alfândega.

Além disso, apesar de desde julho de 2021 cada encomenda ser comunicada à alfândega, a verificação do cumprimento dos requisitos financeiros continua a ser um desafio para as autoridades aduaneiras. Em especial, a manutenção da isenção de direitos aduaneiros para mercadorias até 150 EUR deixou a porta aberta ao abuso sistemático desse limiar através da subavaliação e do fracionamento de remessas. Existem provas desse abuso do limiar de 150 EUR através da subavaliação e do fracionamento das remessas. Um estudo realizado pela Copenhagen Economics em 2016 estimou que cerca de 65 % das remessas de comércio eletrónico são subavaliadas em termos de direitos aduaneiros⁸. Além disso, no seu relatório especial sobre os procedimentos de importação⁹, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) concluiu que os atuais sistemas informáticos de desalfandegamento são incapazes de impedir a importação de mercadorias não elegíveis para franquias aduaneiras, e que esta lacuna não é compensada por verificações *a posteriori* e planos de investigação¹⁰.

Consequentemente, a concorrência é distorcida. A isenção de direitos favorece os operadores de comércio eletrónico de países terceiros em detrimento do comércio tradicional e dos

⁶ Diretiva (UE) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens (JO L 348 de 29.12.2017, p. 7).

⁷ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – Relatório da avaliação de impacto que acompanha a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às regras do IVA para a era digital [[SWD\(2022\) 393 final](#)].

⁸ Copenhagen Economics (2016), «E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment».

⁹ [Relatório Especial TCE n.º 19/2017 «Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE»](#).

¹⁰ Relatório Especial TCE n.º 12/2019, pontos 81-88.

retalhistas da UE, que têm de pagar direitos aduaneiros quando importam a granel, e incentiva a criação de centros de distribuição de comércio eletrónico fora da UE.

A presente proposta baseia-se no relatório do **Grupo de Sábios** sobre os desafios da União Aduaneira¹¹. O Grupo de Sábios recomendou, nomeadamente, a supressão do limiar aduaneiro de 150 EUR para o comércio eletrónico, uma vez que, ao pressionar os exportadores para a União a dividir as remessas em embalagens mais pequenas, esse limiar cria incentivos errados, tanto em termos de comércio (concorrência desleal) como de sustentabilidade ambiental (maior pegada de emissões).

Procurando responder ao desafio específico dos bens de comércio eletrónico, a presente proposta complementa a proposta de revisão do CAU hoje adotada pela Comissão: 1) eliminando a franquia aduaneira aplicável à importação de mercadorias de valor não superior a 150 EUR; e 2) introduzindo um tratamento pautal simplificado para as mercadorias importadas no quadro de uma transação empresa-consumidor que seja considerada uma venda à distância para efeitos de IVA. A proposta de revisão do CAU prevê novas simplificações em relação à classificação pautal, ao valor aduaneiro e à origem para determinar o direito aduaneiro para as mercadorias importadas no âmbito de vendas à distância. O tratamento pautal simplificado deve ser aplicado numa base voluntária pelo importador (presumido). Por conseguinte, se o importador (presumido) pretender beneficiar de direitos pautais preferenciais, comprovando a origem das mercadorias, ou de taxas dos direitos convencionais ou de taxas autónomas inferiores em vigor, pode fazê-lo aplicando os procedimentos normais.

Espera-se que as facilitações propostas no cálculo dos direitos aduaneiros compensem os efeitos da supressão do limiar da franquia de direitos sobre os encargos administrativos das autoridades aduaneiras e das empresas, e simplifiquem os processos e procedimentos para os operadores.

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

A presente iniciativa é coerente com e dá seguimento ao Plano de Ação Aduaneira de 2022¹², em que a Comissão identifica um conjunto de ações para fazer avançar a União Aduaneira. As ações centram-se em quatro domínios de intervenção principais: gestão dos riscos, comércio eletrónico, promoção do cumprimento e atuação conjunta das autoridades aduaneiras. Em especial, no âmbito da ação 9, a Comissão propôs examinar os efeitos do comércio eletrónico na cobrança de direitos aduaneiros e nas condições de concorrência equitativas para os operadores da UE, incluindo eventuais modalidades de cobrança de direitos aduaneiros de acordo com a nova abordagem de cobrança do IVA baseada no balcão único para importações («IOSS»).

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente iniciativa é coerente com a proposta relativa ao IVA na era digital (ViDA)¹³, que foi adotada pela Comissão em 8 de dezembro de 2022 e está atualmente a ser debatida no

¹¹ O [Grupo de Sábios sobre os desafios da União Aduaneira](#) foi composto por 12 membros de alto nível com experiência, no setor público ou privado, em questões aduaneiras, comércio eletrónico, gestão de riscos, cadeias de abastecimento internacionais, legislação do mercado interno em matéria de TI e análise de dados e direito comercial internacional. O grupo, liderado por Arancha González Laya, ex-ministra espanhola dos Negócios Estrangeiros, União Europeia e Cooperação, ouviu 48 [interlocutores](#) e realizou uma [consulta pública](#). O [relatório](#) foi publicado em 30 de março de 2022.

¹² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu «Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação», Bruxelas, 28.9.2020 ([customs-action-plan-2020_pt.pdf \(europa.eu\)](#)).

¹³ COM(2022) 701, 703 e 704.

Conselho. A proposta ViDA visa modernizar e reformular o sistema de IVA da UE para a era digital. Prevê um pacote de reformas abrangente e diversificado, com três objetivos principais, incluindo reforçar o conceito de registo único do IVA na UE. O conceito de registo único do IVA na UE visa introduzir medidas para reduzir ainda mais os casos em que um sujeito passivo tem de se registar para efeitos de IVA em mais do que um Estado-Membro.

Além da proposta ViDA, o terceiro elemento do pacote de reformas da União Aduaneira é uma proposta de alteração da Diretiva IVA¹⁴, com vista a eliminar o limiar de 150 EUR para efeitos de imputabilidade dos sujeitos passivos que facilitam as vendas à distância de bens e de 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. A supressão do limiar de 150 EUR para a isenção de direitos aduaneiros, em conjugação com a supressão do limiar de 150 EUR para a utilização do IOSS, deverá ajudar a atenuar os casos de subavaliação, protegendo assim as receitas dos Estados-Membros.

A iniciativa apoia a estratégia de crescimento sustentável da UE¹⁵, que visa a melhoria da cobrança de impostos, a redução da fraude, da elisão e da evasão fiscais, e a redução dos custos de conformidade para as empresas, os particulares e as administrações fiscais. A melhoria dos sistemas de tributação a favor de uma atividade económica mais sustentável e mais justa inscreve-se igualmente na agenda da UE para a sustentabilidade competitiva.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

O presente regulamento altera o Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho, de 16 de novembro de 2009, relativo ao estabelecimento do regime comunitário das franquias aduaneiras, e o Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum.

A base jurídica de ambas as alterações é o artigo 31.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Nos termos desse artigo, «[o]s direitos da pauta aduaneira comum são fixados pelo Conselho, sob proposta da Comissão».

• Proporcionalidade

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade e não vai além do que é necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, em especial o bom funcionamento da união aduaneira e do mercado único.

A proporcionalidade é assegurada pelo facto de esta iniciativa eliminar o limiar de franquia aduaneira para a importação de remessas de baixo valor para a UE e promover uma abordagem mais eficaz e mais simples para a cobrança de direitos aduaneiros em relação às mercadorias importadas no âmbito de vendas à distância.

¹⁴ Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às disposições em matéria de imposto sobre o valor acrescentado 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.

¹⁵ Os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros preveem um vasto conjunto de reformas destinadas a melhorar o meio empresarial e a favorecer a adoção de tecnologias digitais e ecológicas. Essas reformas são complementadas por esforços importantes para digitalizar as administrações fiscais, enquanto setor estratégico da administração pública [Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022, COM(2021) 740 final].

- **Escolha do instrumento**

A proposta exige a alteração do Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho, de 16 de novembro de 2009, relativo ao estabelecimento do regime comunitário das franquias aduaneiras («Regulamento Franquias Aduaneiras») e do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum («Pauta Aduaneira Comum»).

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

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

A Comissão não realizou uma avaliação *ex post* do Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho nem do Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho.

No entanto, os resultados da avaliação *ex post* do pacote IVA para o comércio eletrónico são relevantes para a presente proposta, uma vez que permitem conhecer os volumes e o valor das remessas de baixo valor importadas na UE. Estes dados eram totalmente desconhecidos a nível da UE antes da entrada em vigor do pacote IVA para o comércio eletrónico em 1 de julho de 2021, uma vez que a maioria das encomendas era introduzida no mercado da UE sem formalidades aduaneiras. No entanto, uma vez que o pacote IVA para o comércio eletrónico aboliu a isenção de IVA na importação de mercadorias de valor inferior a 22 EUR, foi necessário introduzir o requisito de uma declaração aduaneira formal para todas as mercadorias importadas a partir dessa data, a fim de assegurar o cumprimento das obrigações de pagamento do IVA.

A Comissão realizou uma avaliação *ex post* dos primeiros seis meses de aplicação do pacote IVA para o comércio eletrónico. Os resultados iniciais são muito encorajadores e atestam o êxito das novas medidas. Do lado da importação, os primeiros resultados revelam que, nos primeiros seis meses, foram cobrados aproximadamente 2 mil milhões de EUR de IVA especificamente sobre importações de remessas de baixo valor (com um valor intrínseco não superior a 150 EUR). Dos 2 mil milhões de EUR de IVA cobrados sobre essas importações nos primeiros seis meses, quase 1,1 mil milhões de EUR foram cobrados através do balcão único para as importações (IOSS).

A aplicação do pacote de medidas ajudou igualmente a combater a fraude ao IVA. A análise dos dados aduaneiros mostra que os oito principais operadores registados no IOSS representaram aproximadamente 91 % de todas as transações declaradas para importação na UE através deste balcão. Trata-se de uma estatística muito encorajadora, uma vez que mostra o impacto que a nova disposição «de presunção» aplicável aos mercados em linha teve no cumprimento, na medida em que o acompanhamento e a auditoria deste número muito limitado de sujeitos passivos são suficientes para garantir a cobrança do IVA sobre este tipo de operações.

Tendo em conta o êxito do pacote IVA para o comércio eletrónico, a proposta de reforma da União Aduaneira introduz responsabilidades claras para os intermediários do comércio eletrónico enquanto «importadores presumidos» relativamente aos produtos importados de países terceiros que vendem aos consumidores na UE. Tais importadores presumidos passam a ser responsáveis pela cobrança e pelo pagamento dos direitos de importação sobre essas mercadorias, em conformidade com os princípios do balcão único para as importações do IVA. Consequentemente, o esforço de conformidade centrar-se-á ainda mais num número muito menor de grandes operadores no mercado, que representarão a maioria das vendas à distância de bens importados para a UE.

- **Consultas das partes interessadas**

As partes interessadas foram consultadas sobre o conteúdo da presente iniciativa no contexto do estudo *An integrated and innovative overhaul of EU rules governing e-commerce transactions from third countries from a customs and taxation perspective* (Uma revisão integrada e inovadora das regras da UE que regem as transações de comércio eletrónico de países terceiros do ponto de vista aduaneiro e fiscal), elaborado por um contratante externo¹⁶. A consulta decorreu de 16 de dezembro de 2021 a 10 de março de 2021 e recolheu um total de 69 respostas¹⁷. A maior parte dos contributos foi fornecida por operadores económicos (empresas e organizações empresariais, em conjunto), com 33 respostas, e por consumidores (no total, 26 respostas e um contributo adicional de uma associação de defesa dos interesses dos consumidores). Além disso, 19 Estados-Membros responderam ao questionário específico.

O resultado mostrou que cerca de 65 % dos respondentes empresariais (incluindo as plataformas de comércio eletrónico) apoiariam a supressão do limiar aduaneiro *de minimis*, pelo menos em certa medida, ao passo que o parecer das autoridades aduaneiras dos Estados-Membros não indica nenhuma preferência clara entre a supressão ou o aumento do limiar de 150 EUR nas suas respostas ao questionário (tendo 44 % dos inquiridos apoiado a supressão do limiar, pelo menos, em certa medida, e 43 % preferido o aumento do limiar, pelo menos, em certa medida). No entanto, a redução do limiar não foi considerada uma opção viável (57 % das respostas indicaram que esta opção não deveria ser de todo ponderada).

Além destes contributos obtidos através da consulta pública, foram realizadas, atividades de consulta específicas no quadro dos trabalhos sobre a avaliação de impacto da reforma da União Aduaneira, para conhecer a opinião das partes interessadas especializadas. Essas atividades incluíram debates no contexto do Grupo de Reflexão, composto pelos diretores-gerais das administrações aduaneiras dos Estados-Membros e dirigido conjuntamente pela Comissão e pelo Grupo de Contactos Comerciais, que constitui a principal plataforma de consulta das empresas a nível da União sobre o desenvolvimento e a aplicação das questões aduaneiras e o desenvolvimento da política aduaneira.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Ao preparar a presente iniciativa, a Comissão teve em conta a análise incluída no estudo acima referido, realizado por um contratante externo. Tal está relacionado com a ação 9 do Plano de Ação Aduaneira, através da qual a Comissão procurou examinar os efeitos do comércio eletrónico na cobrança de direitos aduaneiros e nas condições de concorrência equitativas para os operadores da UE, incluindo eventuais modalidades de cobrança de direitos aduaneiros de acordo com a nova abordagem de cobrança do IVA baseada no balcão único para as importações («IOSS»). O estudo avaliou as possíveis implicações da alteração do limiar da franquia aduaneira de 150 EUR, analisando e comparando três opções diferentes: 1) supressão do limiar da franquia aduaneira; 2) aumento do mesmo para 1 000 EUR; 3) redução do mesmo para 22 EUR. O estudo concluiu que a supressão do limiar de 150 EUR resultaria no maior aumento de receitas e criaria a maior igualdade de condições da concorrência entre os vendedores estrangeiros e o mercado interno. Além disso, eliminaria a fraude ou a evasão ao pagamento de direitos aduaneiros resultante do fracionamento das

¹⁶ A avaliação da segunda versão do relatório final ainda está em curso à data da proposta.

¹⁷ No total, cinco (das 69) respostas tiveram de ser ignoradas na análise do questionário. Uma das respostas foi fornecida por uma autoridade aduaneira de um Estado-Membro e tida em conta na análise da consulta à autoridade nacional. Outras quatro respostas fornecidas não tinham qualquer conteúdo factual, pelo que não foram tidas em conta na análise.

remessas e reduziria o incentivo à subavaliação. Por conseguinte, concluiu-se que a supressão do limiar aduaneiro *de minimis* resultaria no maior número de benefícios.

Além disso, a Comissão baseou-se na análise efetuada por outro contratante externo para o estudo *VAT in the Digital Age* (O IVA na era digital). O referido estudo contribuiu igualmente para a proposta de alteração da Diretiva 2006/112/CE, a fim de alargar a regra do fornecedor presumido, o IOSS e o regime especial de forma a abranger as importações de mercadorias de valor superior a 150 EUR, que faz parte do presente pacote sobre a reforma da União Aduaneira.

O primeiro objetivo do estudo era avaliar a situação atual no que diz respeito às obrigações de comunicação digital, ao tratamento em sede de IVA da economia das plataformas e à introdução de um registo único do IVA e de um balcão único para as importações. Em segundo lugar, o estudo procurou avaliar o impacto de algumas iniciativas políticas possíveis nestes domínios. O referido estudo analisou especificamente a possibilidade de suprimir o limiar de 150 EUR aplicável ao IOSS. O estudo observou que as vendas à distância de bens importados superiores a 150 EUR e as vendas à distância de bens sujeitos a impostos especiais de consumo representam cerca de 10 %-20 % do valor total das importações na UE de vendas à distância através do comércio eletrónico.

- **Avaliação de impacto**

A reforma das regras aduaneiras relativas ao comércio eletrónico foi analisada no contexto da avaliação de impacto da reforma da União Aduaneira, da qual a presente proposta faz parte¹⁸. Após um parecer negativo emitido em 28 de outubro de 2022, o Comité de Controlo da Regulamentação emitiu um parecer positivo sobre a avaliação de impacto de apoio ao pacote de reforma da União Aduaneira em 27 de janeiro de 2023. O Comité recomendou uma maior pormenorização, entre outros aspetos, sobre a forma como as opções em matéria de comércio eletrónico foram identificadas, em especial a fundamentação da supressão da isenção de 150 EUR e da necessidade de tornar as plataformas eletrónicas «importadores presumidos», bem como explicações adicionais sobre a introdução de um «sistema de categorias» para o cálculo dos direitos, especialmente no que diz respeito ao leque de opções políticas à disposição da Comissão. A avaliação de impacto foi alterada em conformidade.

A avaliação de impacto identificou cinco principais domínios de problemas que conduzem a deficiências e vulnerabilidades no funcionamento da união aduaneira e analisou várias opções políticas para resolver esses problemas.

Um deles é o aumento do comércio eletrónico e as alterações conexas nos padrões comerciais (de mercadorias tradicionalmente introduzidas na UE em grandes quantidades por frete até milhões de pequenas remessas expedidas diretamente aos consumidores individuais), que trouxeram novos desafios às alfândegas. As alfândegas não estão preparadas para fazer face ao aumento registado nos volumes de mercadorias e declarações. Apesar das alterações introduzidas pelo pacote IVA para o comércio eletrónico, aplicáveis desde 1 de julho de 2021 e destinadas a combater a fraude ao IVA inerente à utilização abusiva da isenção de IVA na importação, alguns problemas persistem, como o da subavaliação, em especial através do fracionamento das remessas para evitar o pagamento de direitos de importação.

Por conseguinte, ao analisar em que medida é necessário alterar os processos de comércio eletrónico, foram rejeitadas as opções de diminuir ou aumentar o limiar da isenção de direitos aduaneiros de 150 EUR. Tal deve-se ao facto de nenhum dos problemas identificados (distorção da concorrência, complexidade, incerteza, dificuldade de controlo e fraude) estar

¹⁸ SWD(2023)140.

relacionado com o montante isento, mas antes com a própria existência da isenção. A possibilidade de os consumidores declararem à alfândega as mercadorias que comprem em linha também foi descartada, uma vez que é considerada onerosa para eles, quando quem coloca as mercadorias no mercado da União são os intermediários do comércio eletrónico e não os consumidores.

De acordo com a avaliação de impacto, os direitos aduaneiros adicionais sobre o tráfego do comércio eletrónico são estimados em cerca de 13 mil milhões de EUR ao longo de 15 anos. A melhoria da informação dos operadores económicos no âmbito dos novos processos, a centralização dos dados na Plataforma Europeia de Dados Aduaneiros e o papel operacional da Autoridade Aduaneira da União Europeia permitiriam também uma prevenção significativa da perda de receitas decorrente de práticas fraudulentas, como a subavaliação ou a classificação incorreta das mercadorias («eliminação da perda de direitos aduaneiros»).

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

A presente proposta faz parte da reforma da União Aduaneira, que é uma iniciativa REFIT destinada a simplificar os processos aduaneiros através de uma melhor interação entre as alfândegas e os operadores económicos, centrando-se nos operadores e nas cadeias de abastecimento, e não nas transações individuais, que atualmente estão sujeitas a diversas formalidades. As empresas (incluindo as plataformas de comércio eletrónico) que oferecem visibilidade aduaneira nas suas cadeias de abastecimento beneficiarão de procedimentos mais simples e mais rápidos, proporcionando às alfândegas acesso aos seus dados comerciais. Espera-se que a simplificação e a centralização das funções a vários níveis resultem numa redução da burocracia e na simplificação dos processos e procedimentos para os operadores.

O potencial aumento dos encargos administrativos relacionados com a supressão proposta do limiar de franquias aduaneiras deverá ser compensado pelo tratamento pautal simplificado através do sistema com cinco categorias. No entanto, esse aumento deverá ser limitado, uma vez que, desde 1 de julho de 2021, já é necessária uma declaração aduaneira eletrónica para todas as mercadorias importadas na UE. Por conseguinte, o tratamento pautal simplificado, complementado por novas medidas de facilitação da determinação do valor aduaneiro e da origem propostas no âmbito da revisão do CAU, simplificará a determinação dos direitos aduaneiros para os bens de comércio eletrónico e reduzirá os encargos administrativos tanto para as autoridades aduaneiras como para os operadores económicos.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Estima-se que, em 15 anos, a presente proposta aumente as receitas dos direitos aduaneiros em cerca de 13 mil milhões de EUR para a UE e os orçamentos nacionais dos Estados-Membros, uma vez que eliminará o limiar das franquias aduaneiras para a importação de remessas de baixo valor. Além disso, espera-se que reduza o incentivo à subavaliação e elimine o incentivo ao fracionamento artificial das remessas para que estas beneficiem indevidamente da franquias aduaneiras. A introdução do método simplificado de cobrança de direitos aduaneiros reduzirá os encargos administrativos para as autoridades aduaneiras e os operadores de comércio eletrónico. Com base nos princípios e mecanismos do balcão único para as importações do IVA, as lojas e plataformas de comércio eletrónico poderão cobrar direitos aduaneiros adicionalmente ao IVA. Tal aumentará a transparência dos preços, uma vez que o preço de venda final aquando do pagamento cobrirá todos os custos adicionais até ao destino para os consumidores.

As mercadorias sujeitas a impostos especiais de consumo harmonizados da UE estão excluídas do tratamento pautal simplificado. As mercadorias sujeitas a medidas de política

comercial, como medidas *anti-dumping*, direitos antissubvenções ou medidas de salvaguarda, também devem ser excluídas.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

O Comité do Código Aduaneiro («CCA») e o Grupo de Peritos Aduaneiros («CPA»), órgãos consultivos sobre questões aduaneiras em que participam representantes de todos os Estados-Membros e que são presididos por funcionários da Comissão da Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD), debaterão as eventuais divergências de interpretação entre os Estados-Membros relacionadas com a nova legislação.

Além disso, as novas regras aduaneiras em matéria de comércio eletrónico serão monitorizadas e avaliadas no contexto do quadro mais vasto de acompanhamento e avaliação previsto na proposta de revisão do CAU pela Comissão.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Para resolver os problemas identificados no domínio dos bens de comércio eletrónico provenientes de países terceiros, a presente proposta inclui dois elementos principais. O primeiro elemento é a eliminação da franquia aduaneira para mercadorias com um valor até 150 EUR. Tal pode ser alcançado suprimindo o capítulo V do Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho, de 16 de novembro de 2009.

O segundo elemento é a introdução de um método simplificado de cálculo dos direitos, baseado em cinco categorias diferentes (cada uma delas com uma taxa do direito diferente), que visa reduzir os encargos administrativos decorrentes do cálculo das taxas de direitos aplicáveis aos bens de comércio eletrónico tanto para as autoridades aduaneiras como para as empresas.

O conceito de sistema simplificado de taxas de direitos, o denominado «sistema de categorias de direitos», baseia-se num modelo canadiano aplicável desde 2012 às mercadorias destinadas ao uso privado (mercadorias empresa-consumidor ou consumidor-consumidor) com um valor até 500 CAD (cerca de 340 EUR)¹⁹. De acordo com esta abordagem, existe um número limitado de «categorias de direitos», cada uma das quais incluindo categorias de mercadorias claramente especificadas com uma taxa do direito fixa. No sistema de categorias, as taxas do direito aplicáveis aos produtos individuais podem ser ligeiramente mais elevadas do que a taxa aplicável com base no código completo das mercadorias.

A proposta prevê cinco categorias com taxas de direito *ad valorem* de 0 % (por exemplo, para livros, materiais impressos, obras de arte), 5 % (por exemplo, para brinquedos, instrumentos musicais, talheres de metal), 8 % (por exemplo, para produtos de seda e algodão, produtos cerâmicos, artigos fotográficos), 12 % (por exemplo, artigos de couro, sacos de viagem) e 17 % (por exemplo, calçado, artigos de vidro) e refere-se a mercadorias identificadas com base nos capítulos do Sistema Harmonizado. No entanto, os operadores económicos continuarão a ter de indicar o número de código de 6 dígitos do Sistema Harmonizado, que continua a ser um requisito nas informações prévias relativas à carga ao abrigo da proposta legislativa sobre a revisão do CAU. As mercadorias que atualmente beneficiam de uma taxa do direito *erga omnes* de 0 % continuarão a beneficiar de direitos nulos.

¹⁹ [«Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties»](#), Grupo de Trabalho da OMC sobre Micro, Pequenas e Médias Empresas, setembro de 2021.

As mercadorias sujeitas a impostos especiais de consumo harmonizados, bem como as mercadorias sujeitas a medidas *anti-dumping*, antissubvenções ou de salvaguarda, estão excluídas da abordagem simplificada de cobrança de direitos.

O sistema de categorias tem como referência as taxas dos direitos convencionais aplicáveis e não tem em conta a origem das mercadorias. No entanto, se o operador económico pretender beneficiar de direitos pautais preferenciais comprovando a origem das mercadorias, pode fazê-lo aplicando os procedimentos normais. Do mesmo modo, se o operador económico pretender beneficiar de taxas dos direitos convencionais ou de taxas autónomas inferiores em vigor, o importador pode fazê-lo aplicando os procedimentos normais. A franquía aduaneira para a importação de mercadorias com um valor total até 150 EUR por remessa será eliminada a partir de 1 de março de 2028. A partir dessa data, os importadores podem optar pela utilização do tratamento pautal simplificado para o cálculo do direito aduaneiro devido sobre as importações de bens de comércio eletrónico e os importadores presumidos começarão a fornecer informações à Plataforma de Dados Aduaneiros da UE sobre as transações relacionadas com mercadorias vendidas a consumidores na UE e expedidas de um território terceiro ou de um país terceiro.

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CEE) n.º 2658/87 no que diz respeito à introdução de um tratamento pautal simplificado para as vendas à distância de bens e o Regulamento (CE) n.º 1186/2009 no que diz respeito à eliminação do limiar da franquía aduaneira

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 31.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) O capítulo V do Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho¹ prevê a franquía de direitos de importação para as mercadorias enviadas diretamente de um país terceiro a um destinatário que se encontre na União em remessas com um valor intrínseco total não superior a 150 EUR. Até 1 de julho de 2021, estavam igualmente isentas de IVA na importação as importações de mercadorias de valor não superior a 22 EUR. O aumento do volume das importações de baixo valor na sequência do crescimento explosivo do comércio eletrónico e das medidas de facilitação associadas dificultou a execução do cumprimento dos requisitos fiscais e não fiscais pelas autoridades aduaneiras. Por conseguinte, a Diretiva (UE) 2017/2455 do Conselho² eliminou a isenção do IVA na importação para estas mercadorias de baixo valor, a fim de proteger as receitas fiscais dos Estados-Membros, criar condições equitativas para as empresas em causa e minimizar os encargos para as mesmas.
- (2) Ao mesmo tempo, foi mantida a franquía aduaneira para mercadorias de valor inferior a 150 EUR, deixando a porta aberta ao abuso sistemático desse limiar através da subavaliação e do fracionamento artificial das remessas.
- (3) Num ambiente aduaneiro digitalizado em que estão disponíveis dados eletrónicos para todas as mercadorias importadas, independentemente do seu valor, já não se justifica manter uma franquía aduaneira introduzida para evitar encargos administrativos desproporcionados para as autoridades aduaneiras, as empresas e os particulares. Ao mesmo tempo, tendo em conta os volumes significativos de importações de baixo valor, tornou-se necessário proteger os interesses financeiros da União e dos seus Estados-Membros.

¹ Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho, de 16 de novembro de 2009, relativo ao estabelecimento do regime comunitário das franquías aduaneiras (JO L 324 de 10.12.2009, p. 23).

² Diretiva (UE) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens (JO L 348 de 29.12.2017, p. 7).

- (4) Por conseguinte, é necessário suprimir do capítulo V do Regulamento (CE) n.º 1186/2009 o limiar abaixo do qual as mercadorias de valor insignificante não superior a 150 EUR por remessa estão isentas de direitos aduaneiros na importação.
- (5) No entanto, o cálculo do direito aplicável é uma tarefa complexa baseada na classificação pautal, no valor aduaneiro e na origem das mercadorias. A aplicação deste método ao comércio eletrónico resultaria frequentemente num encargo administrativo desproporcionado tanto para as autoridades aduaneiras como para as empresas. Para evitar esta situação, é necessário dar aos intermediários do comércio eletrónico a possibilidade de aplicarem um tratamento pautal simplificado com base num sistema com cinco categorias, estando cada categoria associada a uma taxa do direito diferente relacionada com as mercadorias vendidas ao consumidor final. As mercadorias que atualmente beneficiam de uma taxa do direito *erga omnes* de 0 % continuarão a beneficiar de direitos nulos.
- (6) O sistema de categorias deve ter como referência as taxas dos direitos convencionais em vigor e não deve ter em conta a origem das mercadorias. No entanto, se os importadores pretenderem aplicar as taxas dos direitos convencionais ou taxas autónomas inferiores em vigor ou beneficiar de taxas pautais preferenciais comprovando a origem das mercadorias, podem fazê-lo aplicando os procedimentos normais, uma vez que a utilização do tratamento pautal simplificado é facultativa.
- (7) As mercadorias sujeitas a impostos especiais de consumo harmonizados e as mercadorias sujeitas a medidas *anti-dumping*, antissubvenções e de salvaguarda devem ser excluídas do tratamento pautal simplificado para as vendas à distância de bens importados de países terceiros. Além disso, as mercadorias incluídas nos capítulos 73, 98 e 99 da Nomenclatura Combinada estão igualmente excluídas, uma vez que a importação dessas mercadorias (respetivamente, produtos siderúrgicos, instalações industriais completas e mercadorias importadas ou exportadas em circunstâncias especiais), devido à sua natureza, não deve beneficiar de qualquer simplificação.
- (8) Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), o presente regulamento não vai além do que é necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, em especial o bom funcionamento da união aduaneira e do mercado único. A proporcionalidade é assegurada pelo facto de esta iniciativa eliminar o limiar de franquia aduaneira para a importação de remessas de baixo valor para a UE e promover uma abordagem mais eficaz e mais simples para a cobrança de direitos aduaneiros em relação às mercadorias importadas no âmbito de vendas à distância.
- (9) Por conseguinte, o Regulamento (CEE) n.º 2658/87 e o Regulamento (CE) n.º 1186/2009 devem ser alterados em conformidade,

ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho é alterado do seguinte modo:

- (1) Ao artigo 1.º são aditados os seguintes n.ºs 4 e 5:

«4. Em derrogação do n.º 3, a pedido do importador, aplica-se um direito aduaneiro sobre a importação de mercadorias cujo fornecimento seja considerado vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou

de países terceiros na aceção do artigo 14.º, n.º 4, ponto 2, da Diretiva 2006/112/CE, em conformidade com o tratamento pautal simplificado para as vendas à distância estabelecido no quadro da parte I, secção II, ponto G, do anexo I.

5. O tratamento pautal simplificado para as vendas à distância a que se refere o n.º 4 não se aplica:

- a) Às mercadorias a que se refere o artigo 1.º, n.º 1 da Diretiva (UE) 2020/262 do Conselho³;
- b) Às mercadorias em relação às quais tenham sido instituídas medidas em conformidade com o Regulamento (UE) 2016/1036⁴, o Regulamento (UE) 2016/1037⁵, o Regulamento (UE) 2015/478⁶ ou o Regulamento (UE) 2015/755⁷, independentemente da sua origem; e
- c) A qualquer mercadoria incluída nos capítulos 73, 98 e 99.».

(2) O anexo I é alterado em conformidade com o anexo do presente regulamento.

Artigo 2.º

O capítulo V do Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho é suprimido.

Artigo 3.º

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

É aplicável a partir de 1 de março de 2028.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*

³ Diretiva (UE) 2020/262 do Conselho, de 19 de dezembro de 2019, que estabelece o regime geral dos impostos especiais de consumo (JO L 058 de 27.2.2020, p. 4).

⁴ Regulamento (UE) 2016/1036 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações objeto de *dumping* dos países não membros da União Europeia (JO L 176 de 30.6.2016, p. 21).

⁵ Regulamento (UE) 2016/1037 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo à defesa contra as importações que são objeto de subvenções de países não membros da União Europeia (JO L 176 de 30.6.2016, p. 55).

⁶ Regulamento (UE) 2015/478 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, relativo ao regime comum aplicável às importações (JO L 83 de 27.3.2015, p. 16).

⁷ Regulamento (UE) 2015/755 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015, relativo ao regime comum aplicável às importações de certos países terceiros (JO L 123 de 19.5.2015, p. 33).