



Bruxelas, 12.7.2024
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão de Execução (UE) 2021/1778 no que respeita à prorrogação da autorização concedida à Alemanha para aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Nos termos do artigo 395.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado¹ («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derogatórias da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou certos tipos de evasão ou elisão fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 19 de fevereiro de 2024, a Alemanha solicitou autorização para continuar a aplicar a medida especial, no que diz respeito ao devedor do IVA, no caso da transferência de licenças de emissão negociadas no âmbito do sistema nacional ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) de 12 de dezembro de 2019, prorrogando a aplicação da medida especial concedida pela Decisão de Execução (UE) 2021/1778 do Conselho, de 5 de outubro de 2021², em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva IVA. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício datado de 27 de março de 2024, do pedido apresentado pela Alemanha. Por ofício datado de 2 de abril de 2024, a Comissão comunicou à Alemanha que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Como regra geral, o artigo 193.º da Diretiva IVA dispõe que o IVA é devido pelo sujeito passivo que efetue entregas de bens ou prestações de serviços.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, os Estados-Membros podem, se tiverem sido autorizados pelo Conselho, aplicar medidas derogatórias da Diretiva IVA para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certos tipos de evasão ou elisão fiscais.

A Alemanha solicitou, em 2021, uma derrogação ao artigo 193.º da Diretiva IVA, a fim de designar os sujeitos passivos que recebem transferências de licenças de emissão ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) de 12 de dezembro de 2019 como devedores do IVA (mecanismo de autoliquidação). O pedido foi aprovado pela Decisão de Execução (UE) 2021/1778 do Conselho, de 5 de outubro de 2021, que expira em 31 de dezembro de 2024.

A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade³ gere o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na UE (Sistema de Comércio de Emissões da UE ou CELE). A diretiva permite que os Estados-Membros mantenham os seus próprios sistemas nacionais de comércio de licenças em paralelo.

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

² Decisão de Execução (UE) 2021/1778 do Conselho, de 5 de outubro de 2021, que autoriza a República Federal da Alemanha a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 360 de 11.10.2021, p. 117).

³ JO L 275 de 25.10.2003, p. 32.

Ao abrigo da BEHG, a Alemanha criou um quadro jurídico para um sistema nacional de comércio de licenças com vista à fixação dos preços das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de combustíveis fósseis, que não são abrangidas pelo Sistema de Comércio de Emissões da UE. A BEHG ajudará a alcançar as metas climáticas nacionais, nomeadamente o objetivo a longo prazo de emissões líquidas nulas de gases com efeito de estufa até 2050 e os objetivos de redução nos termos do Regulamento Clima da UE, bem como a melhoria da eficiência energética.

A experiência no domínio do comércio de licenças mostrou, em geral, que este setor é muito vulnerável à fraude em matéria de imposto sobre o volume de negócios. Por este motivo, a Diretiva IVA prevê, no artigo 199.º-A, n.º 1, a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem um mecanismo de autoliquidação à transmissão de determinadas licenças e certificados. A Alemanha utiliza as possibilidades previstas no artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e f), da Diretiva IVA e aplica o mecanismo de autoliquidação ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa ao abrigo do Sistema de Comércio de Emissões da UE, bem como aos certificados de comércio de gás e eletricidade. Tal contribuiu para reduzir as perdas fiscais relacionadas com a transferência dessas licenças e desses certificados.

À semelhança da experiência no comércio de licenças de emissão no âmbito do CELE, pode partir-se do princípio de que o comércio de licenças de emissão de combustíveis ao abrigo da BEHG poderia também ser explorado para fins fraudulentos, sendo, portanto, de prever perdas de imposto sobre o volume de negócios neste domínio. Uma característica específica do comércio de licenças de emissão é o facto de as licenças poderem ser trocadas rápida, repetida e facilmente, sem as despesas necessárias ao transporte de mercadorias, por exemplo. As cadeias de abastecimento correspondentes são obscurecidas pela mudança frequente e rápida de propriedade, tornando difícil às autoridades detetá-la e, conseqüentemente, garantir a cobrança do montante de imposto adequado.

Prevê-se igualmente que a cadeia de abastecimento possa envolver «operadores fictícios» que, uma vez descobertos, já tenham desaparecido ou não possuam quaisquer ativos, impedindo dessa forma as autoridades de cobrar o imposto objeto de evasão. De acordo com este cenário, o adquirente das licenças na cadeia de abastecimento declara o imposto sobre o volume de negócios constante da fatura do fornecedor como imposto a montante dedutível nos termos dos artigos 167.º e 168.º da Diretiva IVA, mas não paga às autoridades fiscais o imposto sobre o volume de negócios faturado. Atendendo a que a dedução do imposto pago a montante não é compensada por qualquer receita do imposto sobre o volume de negócios, o imposto a montante representa uma perda de receitas fiscais para as autoridades fiscais alemãs.

A aplicação do mecanismo de autoliquidação ao comércio de emissões de gases com efeito de estufa nos termos do artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva IVA está limitada às licenças de emissão negociadas no âmbito do Sistema de Comércio de Emissões da UE. Assim, o artigo 199.º-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva IVA não fornece a base jurídica para a aplicação do mecanismo de autoliquidação ao comércio de licenças no âmbito de sistemas nacionais de comércio, como a BEHG.

Conforme imposto pelo artigo 2.º da Decisão de Execução (UE) 2021/1778 do Conselho, a Alemanha apresentou, juntamente com o pedido de prorrogação, um relatório sobre o impacto da medida. Segundo as autoridades alemãs, a medida especial contribuiu para prevenir a evasão e a elisão fiscais no setor do Comércio de Licenças de Emissão, pelo que as referidas autoridades consideram existirem boas razões para que esse procedimento deva ser prorrogado.

Tendo em conta a vulnerabilidade à fraude no setor do comércio de licenças e a impossibilidade de aplicar o artigo 199-A, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva IVA às transmissões de licenças ao abrigo da BEHG, é, pois, adequado autorizar a Alemanha a continuar a aplicar o mecanismo de autoliquidação às transmissões acima referidas até 31 de dezembro de 2026.

No caso de a Alemanha considerar que pretende uma nova prorrogação da medida especial além de 2026, deve apresentar à Comissão um pedido de derrogação, acompanhado de um relatório sobre a aplicação da medida especial, o mais tardar, até 31 de março de 2026. O referido relatório deve incluir uma avaliação do impacto da medida no que se refere à luta contra a fraude no domínio do IVA e ao número de operadores e operações afetados pela medida.

Nos termos do artigo 199.º-A, n.º 1, alínea a), e alínea b), da Diretiva IVA, a possibilidade de aplicar o mecanismo de autoliquidação ao comércio de emissões de gases com efeito de estufa termina em 31 de dezembro de 2026. Cabe à Comissão avaliar se o comércio de licenças de emissão o comércio de licenças no âmbito de sistemas nacionais de comércio, como a BEHG, deve ser igualmente incluído nas entregas abrangidas pelo mecanismo de autoliquidação, caso exista uma nova proposta a este respeito.

Por este motivo, o período de prorrogação desta derrogação é limitado a dois anos, coincidindo com a data de 31 de dezembro de 2026.

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

O artigo 199.º-A, n.º 1.º, alíneas a) e b), da Diretiva IVA permite que os Estados-Membros apliquem o mecanismo de autoliquidação à transferência de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, conforme definidos no artigo 3.º da Diretiva 2003/87/CE, bem como à transferência de outras unidades que possam ser utilizadas por operadores para cumprimento da mesma diretiva.

A prorrogação de uma medida especial que permite aplicar o mecanismo de autoliquidação à transmissão de licenças relativas a emissões não abrangidas pelo Sistema de Comércio de Emissões da UE, regido pela Diretiva 2003/87/CE, é coerente com os objetivos visados pelas disposições acima referidas da Diretiva IVA.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia a proposta, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

- **Proporcionalidade**

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo qualquer obrigação.

Tendo em conta o âmbito de aplicação restrito da derrogação, a medida especial é proporcional ao objetivo visado, ou seja, simplificar a cobrança do IVA e combater a evasão fiscal. A presente proposta não excede o necessário para atingir estes objetivos.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento proposto é uma decisão de execução do Conselho.

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, uma derrogação das regras comuns do IVA só é possível mediante autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão de execução do Conselho é o instrumento mais adequado, uma vez que pode ser dirigida a um só Estado-Membro.

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

- **Consultas das partes interessadas**

Não foi realizada qualquer consulta das partes interessadas. A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Alemanha e refere-se apenas a este Estado-Membro específico.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A proposta de decisão de execução do Conselho visa prevenir certos tipos de evasão ou elisão fiscais no setor da negociação de licenças, que é especialmente vulnerável à fraude no domínio do IVA. O mecanismo de autoliquidação deverá ajudar a Alemanha a limitar a fraude no domínio do IVA. Por conseguinte, a medida especial terá um impacto positivo potencial.

A Alemanha comunicou que não foram detetados casos de evasão ao IVA no período em causa devido à medida especial aplicável ao Comércio de Licenças de Emissão emitida com base na Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis.

Todavia, atendendo ao âmbito restrito da medida especial e ao período de aplicação limitado, este impacto será sempre reduzido.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem incidência negativa no orçamento da UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

A proposta inclui uma cláusula de caducidade até 31 de dezembro de 2026.

Deve ser apresentado à Comissão um relatório que inclua uma revisão da medida, juntamente com o pedido de prorrogação, o mais tardar até 31 de março de 2026.

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão de Execução (UE) 2021/1778 no que respeita à prorrogação da autorização concedida à Alemanha para aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado¹, nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1, primeiro parágrafo,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Nos termos do artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE, os sujeitos passivos que efetuem entregas de bens ou prestações de serviços são, regra geral, os devedores do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) às administrações fiscais.
- (2) Em conformidade com a Decisão de Execução (UE) 2021/1778² do Conselho, a Alemanha foi autorizada a aplicar, até 31 de dezembro de 2024, uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE («medida especial»), a fim de designar os sujeitos passivos que recebem transferências de licenças de emissão ao abrigo da Lei relativa ao Comércio de Licenças de Emissão de Combustíveis (BEHG) como devedores do IVA.
- (3) Por ofício registado na Comissão em 19 de fevereiro de 2024, a Alemanha solicitou a prorrogação da medida especial concedida pela Decisão de Execução (UE) 2021/1778 e, por conseguinte, uma autorização para continuar a aplicar a medida especial para além de 31 de dezembro de 2024 («pedido»).
- (4) Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE, por ofícios datados de 27 de março de 2024, a Comissão transmitiu o pedido aos demais Estados-Membros e, por ofício datado de 2 de abril de 2024, comunicou à Alemanha que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.
- (5) De acordo com as informações fornecidas pela Alemanha, a situação de facto que justificou a aplicação da medida especial não sofreu alteração. A Alemanha apresentou

¹ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Decisão de Execução (UE) 2021/1778 do Conselho que autoriza a República Federal da Alemanha a aplicar uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 360 de 11.10.2021, p. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

à Comissão, juntamente com o pedido, um relatório sobre a experiência prática globalmente positiva que mostra a utilidade na prática da utilização do mecanismo de autoliquidação na transferência de licenças de emissão ao abrigo da BEHG. O mecanismo é uma componente importante na luta contra a fraude ao IVA, cuja importância deverá aumentar nos próximos anos devido à evolução das condições de mercado.

- (6) Por conseguinte, é adequado prorrogar a autorização concedida através da Decisão de Execução (UE) 2021/1778. A prorrogação da autorização deve ser limitada no tempo, a fim de permitir uma avaliação da eficácia e adequação da medida especial. A medida derogatória deve, por conseguinte, expirar em 31 de dezembro de 2026.
- (7) Se a Alemanha pretender prorrogar essa medida além de 2026, deve apresentar à Comissão um relatório que inclua um reexame da medida especial, acompanhado do pedido de prorrogação, o mais tardar, até 31 de março de 2026. O referido relatório deve incluir uma avaliação do impacto da medida no que se refere à luta contra a fraude no domínio do IVA e ao número de operadores e operações afetados pela medida.
- (8) A medida especial não tem incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA,
- (9) A Decisão de Execução (UE) 2021/1778 deve, pois, ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O artigo 2.º da Decisão de Execução (UE) 2021/1778 passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

A presente decisão caduca em 31 de dezembro de 2026.

Qualquer pedido de prorrogação da medida prevista na presente decisão deve ser apresentado à Comissão até 31 de março de 2026 e ser acompanhado de um relatório que inclua uma avaliação da medida e do seu impacto no que se refere à luta contra a fraude no domínio do IVA e ao número de operadores e operações afetados pela medida.».

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Federal da Alemanha.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*