

Bruxelas, 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

A próxima geração de recursos próprios do orçamento da UE

1. PREPARAR A EUROPA APÓS A COVID-19

No início da crise sem precedentes da COVID-19, a UE rapidamente se uniu para lhe dar uma forte resposta conjunta. Em 27 de maio de 2020, a Comissão apresentou um plano de recuperação ambicioso, inovador e excecional para colocar a União numa trajetória de recuperação sustentável e resiliente. O Instrumento de Recuperação da União Europeia (NextGenerationEU), que foi formalmente aprovado pelo Conselho em 14 de dezembro de 2020¹ com o apoio do Parlamento Europeu, mobilizará até 750 mil milhões de EUR² para fazer face aos danos económicos e sociais causados pela pandemia. Juntamente com o orçamento a longo prazo da UE, o quadro financeiro plurianual (QFP), um montante total de 1,8 biliões de EUR está a ajudar a reconstruir a Europa na sequência da COVID-19.

O objetivo do NextGenerationEU é sairmos mais fortes e mais resilientes da crise, colocando as nossas economias na via de um crescimento sustentável. Para o efeito, o NextGenerationEU (NGEU) aborda os desafios mais prementes que enfrentamos enquanto União, principalmente a dupla transição ecológica e digital. As receitas geradas pelos novos recursos próprios contribuirão para reembolsar o financiamento do NextGenerationEU.

Nas Conclusões do Conselho Europeu de 21 de julho de 2020, declara-se que, nos próximos anos, a União irá «trabalhar no sentido de reformar o sistema de recursos próprios e de criar novos recursos próprios»³. No Acordo Interinstitucional de 16 de dezembro de 2020⁴, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão acordaram que «o reembolso do capital desses fundos a ser utilizados para as despesas a título do Instrumento de Recuperação da União Europeia [NextGenerationEU] e os juros correspondentes devidos terão de ser financiados pelo orçamento geral da União, incluindo por receitas suficientes provenientes dos novos recursos próprios introduzidos após 2021»⁵. Além disso, as três instituições reconhecem a importância do contexto do Instrumento de Recuperação da União Europeia e afirmam que as despesas do orçamento da União relacionadas com o reembolso do Instrumento de Recuperação da União Europeia não deverão resultar numa redução indevida das despesas relativas a programas nem aos instrumentos de investimento ao abrigo do quadro financeiro plurianual. Ademais, referem ainda que é também conveniente conter o impacto do aumento dos recursos próprios baseados no RNB para os Estados-Membros⁶. A Comissão

¹ Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19 (JO L 433-I de 22.12.2020, p. 23).

² Todos os montantes indicados no presente documento são expressos a preços de 2018, salvo indicação em contrário.

³ Ponto 145 das Conclusões do Conselho Europeu (17 a 21 de julho de 2020).

⁴ Acordo Interinstitucional de 16 de dezembro de 2020 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios (JO L 433-I de 22.12.2020, p. 28).

⁵ O ponto D do Acordo Interinstitucional prevê que «o reembolso do capital desses fundos a ser utilizados para as despesas a título do Instrumento de Recuperação da União Europeia e os juros correspondentes devidos terão de ser financiados pelo orçamento geral da União, incluindo por receitas suficientes provenientes dos novos recursos próprios introduzidos após 2021. Todos os passivos conexos serão integralmente reembolsados o mais tardar em 31 de dezembro de 2058».

⁶ Preâmbulo, ponto E, do Acordo Interinstitucional.

comprometeu-se a propor novos recursos próprios em 2021, com vista à sua introdução o mais tardar em 1 de janeiro de 2023⁷.

2. PROPOSTAS DA COMISSÃO

2.1. Um cabaz de novos recursos próprios

A Comissão propõe uma maior integração das prioridades políticas da UE no lado das receitas do orçamento da UE. O comércio de licenças de emissão e um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço são instrumentos à escala da UE que contribuem para o objetivo comum de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa ao menor custo, limitando as emissões e disponibilizando indicações quanto ao preço do carbono. O histórico acordo no âmbito do Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributável e a Transferência de Lucros (BEPS) da OCDE/G20 quanto à «Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia», de 8 de outubro de 2021⁸, envolve 137 países e jurisdições que representam mais de 90 % do PIB mundial. O «Pilar Um» desta declaração reafetará uma parte dos lucros das maiores e mais rentáveis empresas multinacionais do mundo aos países participantes a nível mundial, assegurando que estas empresas pagam uma parte justa dos impostos onde operam e geram lucros. Estas iniciativas exigem uma ação da UE e constituem, por conseguinte, uma base adequada para os recursos próprios da UE.

A Comissão propõe alterar a Decisão Recursos Próprios⁹ de modo a que parte das receitas geradas pelas propostas legislativas apresentadas em 14 de julho de 2021 sobre um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço¹⁰ e o comércio de licenças de emissão¹¹ revertam para o orçamento da UE. Além disso, com base no histórico Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros da OCDE/G20, a Comissão propõe a criação de um novo recurso próprio, baseado numa parte dos lucros residuais das maiores e mais rentáveis empresas multinacionais que será reafetada aos Estados-Membros da UE. Este recurso próprio seria introduzido logo que a convenção multilateral negociada pelo Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros e a diretiva da UE correspondente estivessem em vigor e fossem efetivamente aplicadas. A introdução dos novos recursos próprios exigirá a adoção das propostas setoriais subjacentes.

A Comissão propõe que 25 % das receitas geradas pelo comércio de licenças de emissão da UE passem a constituir um recurso próprio do orçamento da UE. A Comissão propôs um pacote legislativo abrangente para reduzir ainda mais as emissões de gases com efeito de estufa até 2030, com o objetivo de alcançar a neutralidade climática até 2050. Tal inclui, em especial, o reforço do atual Sistema de Comércio de

⁷ Programa de Trabalho da Comissão 2021, COM(2020) 690 final.

⁸ *Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia*, Projeto sobre a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros da OCDE/G20, 8 de outubro de 2021.

⁹ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (JO L 424 de 15.12.2020, p. 1)

¹⁰ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço, COM(2021) 564 final.

¹¹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a Decisão (UE) 2015/1814, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União, e o Regulamento (UE) 2015/757, COM(2021) 551 final.

Licenças de Emissão (CELE) da UE¹² e o seu alargamento ao setor marítimo, o aumento das vendas em leilão de licenças de emissão da aviação e a criação de um novo sistema de comércio de licenças de emissão para os edifícios e o transporte rodoviário. Embora as receitas das vendas em leilão de licenças de emissão ao abrigo do atual Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE revertam, em grande medida, para os orçamentos nacionais, a Comissão propõe que, no futuro, parte das receitas do comércio de licenças de emissão da UE reverta para o orçamento da UE. Tal incluiria igualmente as receitas provenientes das licenças de emissão disponíveis para venda em leilão, mas que os Estados-Membros optaram por não vender, utilizando a flexibilidade integrada no Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE¹³. As licenças de emissão leiloadas pelo Banco Europeu de Investimento para financiar o Fundo de Inovação e a dotação inicial do Fundo de Modernização estão excluídas do âmbito do recurso próprio. As receitas do orçamento da UE são estimadas num montante de cerca de 9 mil milhões de EUR por ano durante o período 2023-2030, uma parte do qual permitirá o financiamento do Fundo Social para o Clima.

Além disso, a Comissão propõe um mecanismo de ajustamento temporário de solidariedade para assegurar uma justa contribuição para os recursos próprios com base no comércio de licenças de emissão por parte de todos os Estados-Membros. Até 2030, em particular, será aplicável um limite superior e inferior para a contribuição para os recursos próprios associada ao comércio de licenças de emissão da UE, em relação à chave do rendimento nacional bruto. Tal evitará que alguns Estados-Membros contribuam de forma desproporcionada para o orçamento da UE em comparação com a dimensão da sua economia, durante o período de transição para economias e sociedades mais sustentáveis, garantindo uma contribuição justa de todos.

A Comissão propõe que 75 % das receitas geradas por um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço passem a constituir um recurso próprio do orçamento da UE. O principal objetivo do mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço é apoiar a redução das emissões de carbono a nível mundial, combatendo o risco de fuga de carbono. No contexto do mecanismo, os declarantes terão de adquirir uma quantidade suficiente de certificados para abranger as emissões das suas mercadorias importadas. Nos termos da proposta de regulamento que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço, os Estados-Membros seriam responsáveis pela cobrança das receitas provenientes da venda de certificados do mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço. As receitas do orçamento da UE estão estimadas em cerca de 500 milhões de EUR por ano durante o período 2023-2030¹⁴.

A Comissão propõe um recurso próprio equivalente a 15 % de uma parte dos lucros residuais das maiores e mais rentáveis empresas multinacionais que são reafetados aos Estados-Membros da UE ao abrigo do acordo sobre a reforma do quadro fiscal internacional. Em 8 de outubro de 2021, 137 países membros do Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros da OCDE/G20 chegaram a

¹² Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União.

¹³ Derrogação para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito ao setor da produção de eletricidade, a anulação de licenças ao abrigo do Regulamento Partilha de Esforços, transferências discricionárias adicionais para o Fundo de Modernização.

¹⁴ O mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço não deverá gerar receitas durante o período transitório de 2023-2025, em conformidade com o Regulamento (UE) [XXX] do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço.

acordo sobre uma solução de dois pilares para a reafetação dos lucros das empresas multinacionais e sobre uma taxa mínima efetiva a nível mundial. O «Pilar Um» da declaração prevê a reafetação de uma parte dos lucros residuais das maiores e mais rentáveis empresas multinacionais às jurisdições do mercado final onde os bens ou serviços são usados ou consumidos. Os aspetos práticos da aplicação da declaração ainda estão a ser concluídos. No seu programa de trabalho para 2022, a Comissão comprometeu-se a apresentar uma proposta de diretiva que dê execução ao acordo em conformidade com o direito da UE e em consonância com os requisitos do mercado único. Nos termos da proposta da Comissão relativa aos recursos próprios, os Estados-Membros forneceriam uma contribuição nacional para o orçamento da UE com base na parte dos lucros tributáveis das empresas multinacionais reafetada a cada Estado-Membro ao abrigo do Pilar Um. Enquanto se aguarda a conclusão do acordo, as receitas do orçamento da UE poderão ascender a 2,5-4 mil milhões de EUR por ano¹⁵.

2.2. Alteração do Regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027

O reembolso do NextGenerationEU seguirá um perfil estável e previsível de redução dos passivos, através de disposições adequadas constantes do quadro financeiro plurianual. Um fluxo constante de receitas provenientes dos novos recursos próprios asseguraria a previsibilidade e a estabilidade dos reembolsos. A fim de refletir a forma como as receitas dos novos recursos próprios podem permitir o reembolso do NextGenerationEU¹⁶, a Comissão propõe, por conseguinte, um mecanismo de ajustamento automático dos limites máximos do quadro financeiro plurianual¹⁷ com base nos montantes cobrados de novos recursos próprios¹⁸.

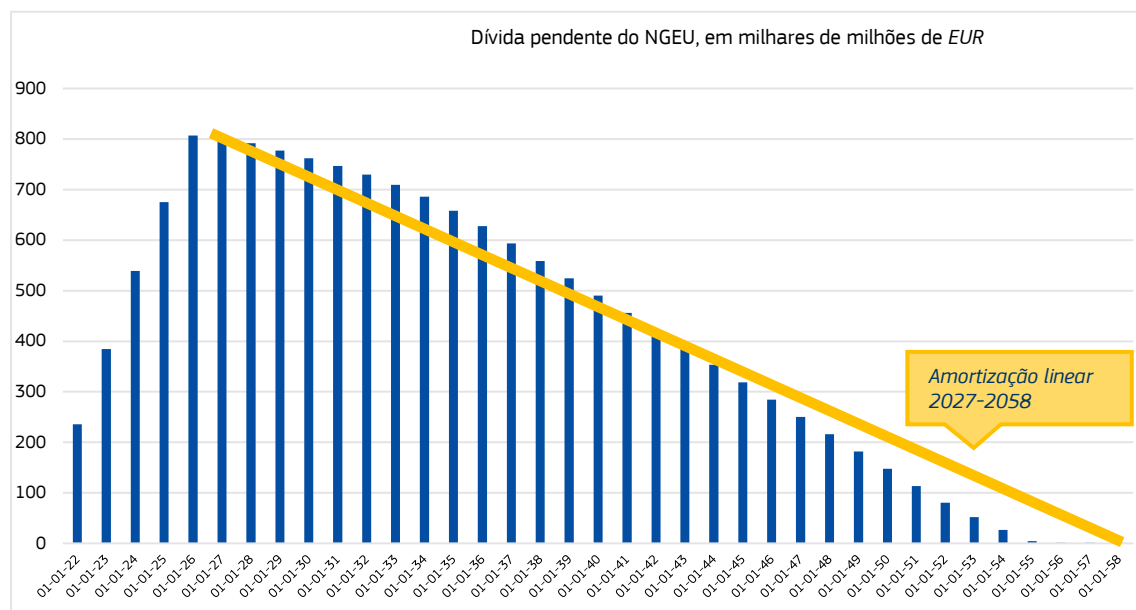
¹⁵ Neste momento, não é possível identificar um número mais preciso, dado que os debates sobre determinados pormenores técnicos de execução do «Pilar Um» da declaração da OCDE/G20 ainda estão em curso. O intervalo fornecido baseia-se numa série de pressupostos gerais e não pode ser melhor qualificado também devido a problemas de limitação dos dados no que respeita às potenciais empresas que poderão, em última instância, contribuir para a reafetação de direitos tributários ao abrigo do acordo.

¹⁶ Em conformidade com o ponto 150 das Conclusões do Conselho Europeu (17 a 21 de julho de 2020), que afirma que «as receitas dos novos recursos próprios criados após 2021 serão utilizadas para o reembolso antecipado dos empréstimos contraídos pelo *Next Generation EU*». A Comissão é convidada a «propor, em tempo útil, uma revisão do QFP para este efeito».

¹⁷ Conforme estabelecido no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (JO L 433-I de 22.12.2020, p. 11).

¹⁸ O mecanismo de ajustamento automático está limitado a 15 mil milhões de EUR (a preços de 2018), o que corresponde a uma média anual de 17,4 mil milhões de EUR (a preços correntes) para o período 2024-2027. Os montantes necessários para o reembolso dos empréstimos contraídos pelo NextGenerationEU após 2027 dependerão do montante efetivo dos empréstimos contraídos para financiar o apoio não reembolsável, bem como de qualquer reembolso desse empréstimo efetuado no âmbito do atual quadro financeiro plurianual.

Figura 1 – Redução de passivos planeada a nível do NGEU



Fonte: Comissão Europeia. Montantes a preços correntes.

A Comissão apresentou uma proposta relativa a um Fundo Social para o Clima¹⁹ a fim de proteger os agregados familiares vulneráveis de encargos financeiros adicionais decorrentes da criação de um novo sistema de comércio de licenças de emissão na UE para os edifícios e o transporte rodoviário. A dotação financeira do fundo é proporcional aos montantes correspondentes, em princípio, a cerca de 25 % das receitas esperadas da inclusão dos edifícios e do transporte rodoviário no âmbito do comércio de licenças de emissão da UE. Esta despesa adicional não estava prevista na proposta inicial da Comissão relativa a um novo quadro financeiro plurianual. Para o efeito, a Comissão propõe incluir um aumento da rubrica 3 e, consequentemente, do limite máximo dos pagamentos, na alteração específica do regulamento relativo ao quadro financeiro plurianual, a fim de ter em conta as despesas adicionais do fundo para o período 2025-2027.

Uma das principais vantagens da utilização do orçamento da UE para fazer face aos impactos sociais do novo sistema de comércio de licenças de emissão reside no facto de o Fundo Social para o Clima se basear por essa via nas disposições de controlo já em vigor para o orçamento geral. Estará sob a supervisão do Tribunal de Contas, e o Parlamento Europeu, após recomendação do Conselho, terá de dar quitação à Comissão quanto ao seu funcionamento. Tal assegurará a prestação de contas das despesas e proporcionará garantias quanto à qualidade das despesas do fundo.

3. PRÓXIMAS ETAPAS

O Acordo Interinstitucional de 16 de dezembro de 2020 prevê que as instituições tomem as medidas necessárias para facilitar a célere aprovação do quadro para os novos recursos próprios. O Conselho comprometeu-se a deliberar sobre o primeiro cabaz de novos

¹⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Social para a Ação Climática, COM(2021) 568 final.

recursos próprios até 1 de julho de 2022, tendo em vista a sua introdução até 1 de janeiro de 2023. Além disso, tendo em conta o compromisso assumido no Acordo Interinstitucional, bem como a necessidade de apresentar um montante adequado de novos recursos próprios para os reembolsos do Instrumento de Recuperação da União Europeia, **a Comissão apresentará uma proposta para um segundo cabaz de novos recursos próprios até ao final de 2023.**

Neste contexto, e como foi reiterado na comunicação intitulada «Uma tributação das empresas para o século XXI»²⁰, de maio de 2021, a Comissão proporá novos recursos próprios adicionais, que poderão incluir um imposto sobre as transações financeiras e um recurso próprio ligado ao setor empresarial. Este segundo pacote terá por base a proposta «*Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)*», prevista para 2023.

Um rápido acordo sobre as propostas de alteração da Decisão Recursos Próprios e do Regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027, bem como a célere aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com os respetivos requisitos constitucionais, da Decisão Recursos Próprios alterada, proporcionariam à União os meios necessários para alcançar as suas ambições — uma sociedade com impacto neutro no clima, digital, justa, inclusiva e resiliente para todos os europeus.

A Comissão avaliará continuamente o processo de adoção a fim de assegurar a disponibilização de montantes suficientes para os reembolsos do Instrumento de Recuperação da União Europeia.

²⁰ COM(2021) 251 final.