

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 5/2018

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 287.º e do n.º 2 do artigo 322.º do TFUE)

sobre a) a proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2018) 325 final]; b) a proposta de regulamento do Conselho relativo aos métodos e ao procedimento para a disponibilização dos recursos próprios provenientes da matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia e dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados, bem como às medidas destinadas a satisfazer as necessidades de tesouraria [COM(2018) 326 final]; c) a proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado [COM(2018) 328 final]

(2018/C 431/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
Síntese		3
Introdução	1 — 6	5
Parte I: Observações gerais	7 — 12	6
Taxas de mobilização dos recursos próprios	9 — 10	7
Disposições de execução	11 — 12	8
Parte II: Observações específicas	13 — 48	8
Reforma de alguns dos recursos próprios existentes	14 — 23	9
Manutenção dos direitos aduaneiros (RPT), mas com uma taxa mais baixa de despesas de cobrança	14 — 16	9
Manutenção do recurso próprio baseado no RNB	17 — 19	10
Simplificação do recurso próprio baseado no IVA	20 — 23	10
Um «cabaz» de novos recursos próprios	24 — 43	11
Recurso próprio baseado na MCCCIS	26 — 33	11
Recurso próprio baseado no RCLE-UE	34 — 37	12
Recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico	38 — 43	13
Eliminação progressiva das correções	44 — 47	14
Aumento dos limites máximos dos recursos próprios	48	15
Parte III: Conclusões e alterações propostas	49 — 54	15
Recomendações para melhorar a reforma dos recursos próprios proposta	53 — 54	15
Anexo I — O Tribunal sugeriu alterações às propostas		17
Anexo II — Metodologia de cálculo do novo recurso próprio baseado no IVA proposto		19

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 287.º, n.º 4, e o artigo 322.º, n.º 2,

Tendo em conta as seguintes propostas da Comissão, apresentadas em 2 de maio de 2018:

- a) proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2018) 325 final];
- b) proposta de regulamento do Conselho relativo aos métodos e ao procedimento para a disponibilização dos recursos próprios provenientes da matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia e dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados, bem como às medidas destinadas a satisfazer as necessidades de tesouraria [COM(2018) 326 final];
- c) proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2018) 327 final];
- d) proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado [COM(2018) 328 final].

Tendo em conta o pedido de parecer sobre as propostas referidas nas alíneas b) e d) apresentado pela Comissão e recebido em 15 de maio de 2018,

Tendo em conta o pedido de parecer sobre as propostas referidas nas alíneas b) e d) apresentado pelo Conselho e recebido em 28 de maio de 2018,

Tendo em conta o pedido de parecer sobre a proposta referida na alínea a) apresentado pelo Parlamento Europeu e recebido em 25 de junho de 2018,

Tendo em conta a Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia ⁽¹⁾,

Tendo em conta o Regulamento (CE, Euratom) n.º 608/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia, e o Regulamento (CE, 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 ⁽²⁾, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) 2016/804 do Conselho, de 17 de maio de 2016 ⁽³⁾,

Tendo em conta o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de maio de 1989, relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do Imposto sobre o Valor Acrescentado ⁽⁴⁾, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 807/2003 do Conselho, de 14 de abril de 2003 ⁽⁵⁾,

Tendo em conta os pareceres anteriormente emitidos pelo Tribunal de Contas Europeus sobre o sistema de recursos próprios da União Europeia ⁽⁶⁾,

Tendo em conta o documento informativo do Tribunal de Contas Europeu sobre o futuro das finanças da UE ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ JO L 168 de 7.6.2014, p. 105.

⁽²⁾ JO L 168 de 7.6.2014, p. 29 e 39.

⁽³⁾ JO L 132 de 21.5.2016, p. 85.

⁽⁴⁾ JO L 155 de 7.6.1989, p. 9.

⁽⁵⁾ JO L 122 de 16.5.2003, p. 36.

⁽⁶⁾ Parecer n.º 7/2015 (JO C 5 de 8.1.2016, p. 1), Parecer n.º 7/2014 (JO C 459 de 19.12.2014, p. 1), Parecer n.º 2/2012 (JO C 112 de 18.4.2012, p. 1), Parecer n.º 2/2008 (JO C 192 de 29.7.2008, p. 1), Parecer n.º 2/2006 (JO C 203 de 25.8.2006, p. 50), Parecer n.º 4/2005 (JO C 167 de 7.7.2005, p. 1) e Parecer n.º 7/2003 (JO C 318 de 30.12.2003, p. 1).

⁽⁷⁾ *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates* (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), documento informativo, 15 de fevereiro de 2018.

Tendo em conta o documento informativo do Tribunal de Contas Europeu sobre o quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027 ⁽⁸⁾,

Tendo em conta o relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios referente ao financiamento futuro da UE, adotado em dezembro de 2016 ⁽⁹⁾.

Considerando o seguinte:

- (1) O Conselho Europeu de Berlim de 24 e 25 de março de 1999 concluiu ⁽¹⁰⁾, nomeadamente, que o sistema de recursos próprios da União deve ser equitativo, transparente, eficaz e simples e baseado nos critérios que melhor exprimam a capacidade contributiva de cada Estado-Membro.
- (2) O Conselho Europeu de 15 e 16 de dezembro de 2005 acordou ⁽¹¹⁾, nomeadamente, que o sistema de recursos próprios deverá pautar-se pelo objetivo geral de equidade, deverá garantir que nenhum Estado-Membro mantenha uma carga orçamental excessiva em relação à sua prosperidade relativa e deverá, por conseguinte, prever disposições que abranjam Estados-Membros específicos.
- (3) A reunião do Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 instou à prossecução dos trabalhos sobre a proposta da Comissão relativa a um novo recurso próprio IVA, tendo em vista torná-lo tão simples e transparente quanto possível, reforçar a ligação com a política da UE em matéria de IVA e as receitas efetivas do IVA e assegurar a igualdade de tratamento dos contribuintes em todos os Estados-Membros ⁽¹²⁾.
- (4) Em dezembro de 2013, o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão adotaram uma «declaração conjunta» em que se afirmava que a questão dos recursos próprios exigia um maior estudo e que seria reunido um grupo interinstitucional de alto nível para proceder a uma revisão geral do sistema de recursos próprios ⁽¹³⁾.
- (5) O Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa ⁽¹⁴⁾ indica, no «Cenário 5: Fazer muito “mais”, todos juntos», que o orçamento da UE deve ser significativamente modernizado e aumentado, apoiado por recursos próprios.
- (6) O documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE ⁽¹⁵⁾ sublinha que a abordagem atual em matéria de financiamento é demasiado complicada, pautando-se pela sua opacidade e por um número excessivo de mecanismos de correção complexos e que é necessário tornar o sistema simples, equitativo e transparente no futuro.
- (7) A resolução sobre a reforma do sistema de recursos próprios da União Europeia adotada pelo Parlamento Europeu em 14 de março de 2018 destaca insuficiências no modo como o orçamento da União é financiado e apela a uma reforma aprofundada. Requer ainda, nomeadamente, a introdução de categorias novas e diferentes de recursos próprios e a supressão de todas as correções ⁽¹⁶⁾.

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

SÍNTESE

- I. O sistema de financiamento do orçamento da União Europeia não é objeto de uma reforma significativa desde 1988. As três principais categorias de receitas (recursos próprios tradicionais (RPT), recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB)) têm assegurado, nos últimos 30 anos, a estabilidade e a suficiência dos fundos cobrados. A Comissão propôs a alteração deste sistema de financiamento nos orçamentos abrangidos pelo quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027 mediante:
 - A reforma dos recursos próprios existentes, que constituirão 87 % das receitas da UE: os RPT serão mantidos, embora com uma taxa mais baixa de despesas de cobrança, o recurso próprio baseado no RNB será mantido e o recurso próprio baseado no IVA será simplificado;

⁽⁸⁾ *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework* (A proposta da Comissão relativa ao quadro financeiro plurianual para 2021-2017), documento informativo, 10 de julho de 2018.

⁽⁹⁾ *Future Financing of the EU* (O futuro financiamento da UE) — Relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios a respeito do futuro financiamento da UE, adotado em dezembro de 2016.

⁽¹⁰⁾ Ver Boletim UE 3-1999.

⁽¹¹⁾ Ver ponto 6 das Conclusões da Presidência (Documento do Conselho 15914/1/05, REV 1, CONCL 3, de 30 de janeiro de 2006), com referência ao Documento do Conselho 15914/05 CADREFIN 268, de 19 de dezembro de 2005, especialmente o ponto 77 deste último.

⁽¹²⁾ Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro de 2013 (quadro financeiro plurianual) EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Declaração conjunta relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia: Dossiê interinstitucional: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final de 1 de março de 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final de 28 de junho de 2017.

⁽¹⁶⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de março de 2018, sobre a reforma do sistema de recursos próprios da União Europeia [2017/2053(INI)].

- A introdução de um «cabaz» de três novos recursos próprios, que, conjuntamente, constituirão 12 % das receitas da UE: um baseado na matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS), um segundo baseado no regime europeu de comércio de licenças de emissão (RCLE-UE) e um terceiro baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados;
 - A eliminação progressiva das correções existentes no sistema atual;
 - O aumento dos limites máximos dos recursos próprios para compensar o impacto do Brexit e da integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento da UE, bem como para cobrir a responsabilidade financeira ligada a empréstimos ou instrumentos financeiros garantidos pelo orçamento da UE.
- II. O novo sistema de financiamento proposto teve em conta uma série de princípios fundamentais da reforma, mas não todos. Além disso, dá resposta a algumas das insuficiências que o Tribunal identificou nos seus anteriores trabalhos sobre o atual sistema de recursos próprios. Na ótica do Tribunal, o sistema de financiamento da UE proposto continua a ser complexo.
- III. O Tribunal avaliou as propostas da Comissão e detetou as seguintes questões principais:
- A redução proposta da taxa das despesas de cobrança dos RPT não foi justificada por qualquer estudo que forneça estimativas fiáveis dos custos incorridos pelas autoridades aduaneiras com a cobrança de direitos;
 - A simplificação proposta do recurso próprio baseado no IVA inclui pressupostos relativos a operações sujeitas à taxa normal que não respeitam algumas etapas de cálculo descritas pela Comissão;
 - A aplicação do recurso próprio baseado na MCCCIS está dependente da adoção da diretiva relativa a este imposto pelo Conselho e da sua transposição pelos Estados-Membros. Este processo estará concluído, na melhor das hipóteses, alguns anos após o início do novo QFP;
 - O RCLE-UE constitui um instrumento importante para a aplicação das políticas da UE em matéria de clima e de ambiente. Contudo, o recurso próprio proposto baseado neste regime não cria um incentivo adicional para os Estados-Membros reduzirem as emissões de gases com efeito de estufa. Além disso, não constitui um recurso estável, uma vez que os preços de venda em leilão das licenças de emissão são altamente voláteis;
 - O recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico constitui um incentivo para os Estados-Membros aumentarem a taxa de reciclagem de plásticos. O Tribunal observou, todavia, que é necessário melhorar a qualidade dos dados utilizados para calcular este recurso próprio;
 - A eliminação progressiva das correções constitui um passo em frente na aplicação de um sistema mais transparente e menos complexo. De acordo com a proposta da Comissão, as correções terminarão em 2026;
 - No que respeita aos novos recursos próprios propostos, poderá haver restrições aos poderes de controlo do Tribunal relativamente aos recursos próprios baseados na MCCCIS e nos resíduos de embalagens de plástico. Há um risco de essas restrições afetarem a auditabilidade e, em consequência, a prestação de contas.
- IV. O Tribunal recomenda que os órgãos legislativos solicitem à Comissão que, logo que possível:
- a) reveja as propostas legislativas; relativamente aos novos recursos próprios, a Comissão deve:
 - avaliar cuidadosamente a probabilidade de aplicação do recurso próprio baseado na MCCCIS durante o próximo QFP;
 - clarificar na sua proposta que o recurso próprio baseado no RCLE-UE não cria um incentivo adicional para os Estados-Membros reduzirem as emissões de gases com efeito de estufa e analisar o impacto da volatilidade deste recurso;
 - ter em devida conta o facto de os montantes cuja cobrança está prevista no âmbito do recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico poderem diminuir devido à mudança de comportamento das famílias e dos operadores económicos.
 - b) reconsidere a proposta de simplificação do recurso próprio baseado no IVA e, caso decida mantê-la, altere a proposta.

INTRODUÇÃO

1. O sistema de financiamento do orçamento da União Europeia não é objeto de uma reforma significativa desde 1988. As três principais categorias de receitas (recursos próprios tradicionais (RPT), recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB)) têm assegurado, nos últimos 30 anos, a estabilidade e a suficiência dos fundos cobrados. Todavia, perpetuaram igualmente a perceção de que as contribuições nacionais para o orçamento da UE são um mero fator de custo para os Estados-Membros. Esta perceção permitiu que alguns Estados-Membros negociassem correções e abatimentos para reduzir os seus desequilíbrios orçamentais.

2. Em 2011, a Comissão propôs medidas para simplificar o recurso próprio baseado no IVA e criar um novo recurso próprio baseado num imposto sobre as transações financeiras (ITF), proposta que foi apoiada pelo Parlamento Europeu. Embora houvesse amplo consenso quanto à necessidade de reforma, os Estados-Membros não conseguiram chegar a um acordo unânime para adotar a proposta.

3. O Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios foi criado no âmbito do acordo final sobre o quadro financeiro plurianual (QFP) para o período de 2014-2020. Em 2016, no seu relatório final, o Grupo recomendou a introdução de novas categorias de recursos próprios com uma ligação mais estreita às políticas da UE e o abandono dos mecanismos de correção. O documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE enuncia os princípios fundamentais dos recursos próprios reformados, tendo em conta as recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios:

- a) transparência,
- b) simplicidade,
- c) estabilidade,
- d) coerência com os objetivos estratégicos da UE,
- e) impacto na competitividade e no crescimento sustentável,
- f) repartição equitativa entre os Estados-Membros.

4. A proposta da Comissão relativa ao QFP para o período de 2021-2027⁽¹⁷⁾ constitui uma oportunidade para modernizar o quadro financeiro da UE, por diversas razões. A UE necessita de financiar novas políticas e esse financiamento não pode ser eficaz ou eficientemente assegurado por financiamento nacional. Acresce que as consequências orçamentais da retirada do Reino Unido da UE obrigam a uma reforma das receitas orçamentais.

5. Na perspetiva da Comissão, as despesas da União geram bens públicos europeus que beneficiam todos os Estados-Membros. Os benefícios resultantes da estabilidade, da paz, dos valores comuns e do mercado comum não se refletem nos cálculos do saldo líquido. O futuro QFP deve ser moldado pelo princípio do valor acrescentado europeu. Além disso, num orçamento da UE moderno e bem concebido, todos os Estados-Membros devem ser beneficiários líquidos⁽¹⁸⁾.

6. Conforme indicado na exposição de motivos da proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, a Comissão propôs, para o período de 2021-2027:

- a) A reforma de alguns dos recursos próprios existentes:
 - i) Manutenção dos direitos aduaneiros (RPT), mas com uma taxa mais baixa de despesas de cobrança;
 - ii) Manutenção do recurso próprio baseado no RNB;
 - iii) Simplificação do recurso próprio baseado no IVA.
- b) A introdução de um «cabaz» de três novos recursos próprios:
 - i) Um recurso próprio baseado na matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS);

⁽¹⁷⁾ Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 [COM(2018) 322 final de 2 de maio de 2018].

⁽¹⁸⁾ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre «Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das prioridades pós-2020 da União Europeia» [COM(2018) 98 final de 14 de fevereiro de 2018].

- ii) Um recuso próprio baseado no regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE-UE);
- iii) Um recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico.
- c) A eliminação progressiva das correções.
- d) O aumento dos limites máximos dos recursos próprios.

PARTE I: OBSERVAÇÕES GERAIS

7. A proposta de reforma do financiamento da União Europeia apresentada pela Comissão faz referência ao relatório final do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios e aos princípios fundamentais enunciados no documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE (ver ponto 3). Contudo, a elaboração dessa proposta não incluiu uma avaliação de impacto exaustiva, documentada e publicada⁽¹⁹⁾.

8. A Comissão estima que as alterações propostas para o futuro orçamento da UE tenham o seguinte impacto, comparativamente com o sistema atual (ver **Figura 1**):

- Redução do recurso próprio baseado no RNB em 13 pontos percentuais;
- Criação de três novos recursos próprios (baseados na MCCCIS), no RCLE-UE e nos resíduos de embalagens de plástico), que representarão 12 % do orçamento;
- Ligeiro aumento do recurso próprio baseado no IVA (simplificado);
- Manutenção das demais fontes (RPT e outras receitas) globalmente estáveis.

As contribuições nacionais⁽²⁰⁾ representarão cerca de 84 % (de acordo com as estimativas da Comissão) das receitas, a exemplo do que acontece no atual sistema de financiamento da UE (83 % no orçamento de 2018).

Figura 1

Estimativa da Comissão das alterações propostas para o futuro orçamento da UE em relação ao atual

Recursos próprios	Orçamento 2018			Média anual estimada 2021-2027		
	Milhares de milhões de EUR	% das receitas totais		Milhares de milhões de EUR	% das receitas totais	
RPT	23	16		26	15	
Recurso próprio baseado no IVA (simplificado)	17	12	Contribuições nacionais: 120 milhares de milhões de EUR (83 % das receitas totais)	25	14	Contribuições nacionais: 150 milhares de milhões de EUR (84 % das receitas totais)
Recurso próprio baseado no RNB	103	71		103	58	
Recurso próprio baseado na MCCCIS	—	—		12	6	
Recurso próprio baseado no RCLE-UE	—	—		3	2	
Recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico	—	—		7	4	
Total dos recursos próprios	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ De acordo com as Orientações para legislar melhor [SWD(2017) 350 final de 7 de maio de 2017], é necessário realizar uma avaliação de impacto quando for provável que a ação da UE tenha um impacto económico, ambiental ou social significativo (p. 15).

⁽²⁰⁾ As contribuições nacionais são os pagamentos efetuados diretamente dos orçamentos dos Estados-Membros. Incluem todos os recursos próprios, exceto os RPT.

Recursos próprios	Orçamento 2018			Média anual estimada 2021-2027		
	Milhares de milhões de EUR	% das receitas totais		Milhares de milhões de EUR	% das receitas totais	
Outras receitas que não os recursos próprios	2	1		2	1	
Total das receitas	145	100		178	100	

Fonte: TCE, com base na exposição de motivos da proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

Taxas de mobilização dos recursos próprios

9. No sistema atual, a taxa de mobilização ⁽²¹⁾ a aplicar ao recurso próprio baseado no IVA é definida na decisão do Conselho. Não há taxa de mobilização para os RPT e a taxa de mobilização efetiva para o recurso próprio baseado no RNB é determinada anualmente, de modo a garantir o equilíbrio do orçamento da União.

10. A fim de permitir modificar a combinação de recursos próprios durante o período do QFP sem que seja necessário alterar a decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios, a Comissão pondera definir duas taxas de mobilização para cada categoria de recursos próprios, com exceção do RNB (ver **Figura 2**): um nível máximo na proposta de decisão do Conselho e uma taxa de mobilização a aplicar (a um nível mais baixo) na sua proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução da decisão supramencionada (ver pontos 21, 27, 35 e 39). Esta abordagem proporciona flexibilidade adicional para o modo de financiamento do orçamento da União.

Figura 2

Taxas de mobilização máximas e taxas de mobilização a aplicar

Recurso próprio	Taxa de mobilização máxima Conforme indicada na proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.	Taxas de mobilização a aplicar Conforme indicadas na proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia.
Recurso próprio baseado no IVA (simplificado) % aplicável à matéria coletável do IVA à taxa normal.	2	1
Recurso próprio baseado na MCCCIS % aplicável à parte dos lucros tributáveis atribuídos a cada Estado-Membro.	6	3
Recurso próprio baseado no RCLE-UE % das receitas geradas pelas licenças de emissão a leiloar e do valor de mercado das licenças de emissão transitórias para a modernização do setor da energia.	30	20

⁽²¹⁾ A taxa de mobilização é a taxa unitária (expressa em percentagem ou em valor) aplicável aos agregados utilizados como base para o cálculo dos recursos próprios.

Recurso próprio	Taxa de mobilização máxima Conforme indicada na proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.	Taxas de mobilização a aplicar Conforme indicadas na proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia.
Recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico Aplicável ao peso dos resíduos de embala- gens de plástico não reciclados.	1,00 EUR por quilograma	0,80 EUR por quilograma

Fonte: TCE, com base nas propostas da Comissão.

Disposições de execução

11. A proposta da Comissão de regulamento do Conselho relativo aos métodos e ao procedimento para a disponibilização dos recursos próprios provenientes da matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia e dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados, bem como às medidas destinadas a satisfazer as necessidades de tesouraria, é adicional ao Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho ⁽²²⁾, que continua a aplicar-se aos recursos próprios existentes.

12. Esta proposta faz várias referências ao Regulamento (UE/Euratom) n.º 609/2014, e a atualização dos requisitos significa que os recursos próprios passarão a ser regidos por dois regulamentos. Na opinião do Tribunal, com um único regulamento que estabelecesse um conjunto exaustivo de disposições aplicáveis aos recursos próprios o sistema seria mais simples e mais transparente (ver **anexo I**).

PARTE II: OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

13. Apresentam-se em seguida observações específicas sobre o sistema de financiamento da UE reformado. O Tribunal avaliou em particular:

- o grau de complexidade dos sistemas de gestão da Comissão,
- a qualidade dos dados e modelos utilizados como base para as propostas,
- a estabilidade dos fundos a cobrar,
- a transparência do cálculo anual das contribuições dos Estados-Membros,
- a possibilidade de o Tribunal oferecer garantias com base num trabalho de auditoria suficiente (auditabilidade).

A **figura 3** apresenta uma síntese da avaliação do Tribunal à luz dos critérios enumerados *supra*.

Figura 3

Avaliação, pelo Tribunal, da adequação dos recursos próprios individuais incluídos na reforma proposta pela Comissão

Critérios:					
Recursos próprios baseados em:	Grau de complexidade	Qualidade dos dados e modelos	Estabilidade dos fundos	Transparência	Auditabilidade
IVA simplificado	Baixa	Baixa (ver ponto 22)	Elevada	Elevada	Média

⁽²²⁾ 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 (JO L 168 de 7.6.2014, p. 39).

Critérios:					
Recursos próprios baseados em:	Grau de complexidade	Qualidade dos dados e modelos	Estabilidade dos fundos	Transparência	Auditabilidade
RCLE-UE	Baixa	Elevada	Baixa (ver ponto 37)	Média	Elevada
MCCCIS	Média	Baixa (ver ponto 33)	Elevada	Média	Média (ver ponto 30)
Resíduos de embalagens de plástico	Média	Baixa (ver ponto 40)	Média	Elevada	Média (ver ponto 41)
RPT	Baixa	Média (ver nota de rodapé 24)	Elevada	Elevada	Média
RNB	Média (ver ponto 18)	Média (ver ponto 18)	Elevada	Média	Média (ver nota de rodapé 49)

Fonte: TCE, tendo em conta os trabalhos do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios (ver pontos 3 e 7).

Reforma de alguns dos recursos próprios existentes

Manutenção dos direitos aduaneiros (RPT), mas com uma taxa mais baixa de despesas de cobrança

14. Os RPT são os direitos aduaneiros cobrados sobre a importação de produtos provenientes de países terceiros. Em 2018, correspondem a 16 % do orçamento da União (23 mil milhões de euros). De acordo com as estimativas da Comissão, a contribuição dos RPT para o orçamento da UE deve manter-se estável em cerca de 15 %, em média, do orçamento anual da UE (26 mil milhões de euros) no período de 2021-2027. Os Estados-Membros cobram os direitos aduaneiros em nome da UE e disponibilizam-nos para o orçamento da UE após dedução de 20 % a título de despesas de cobrança. Em versões anteriores do sistema de recursos próprios, a taxa das despesas de cobrança oscilou entre 10 % e 25 %.

15. A Comissão estima que, atualmente, as despesas de cobrança são superiores às despesas efetivamente incorridas pelos Estados-Membros com a cobrança diligente dos direitos aduaneiros. A Comissão salienta igualmente que os montantes cobrados e a intensidade dos controlos variam significativamente em função dos Estados-Membros e que os montantes retidos a título de despesas de cobrança nem sempre são utilizados para apoiar as atividades aduaneiras⁽²³⁾. Em consequência, a Comissão propõe a redução da taxa para o seu nível inicial de 10 %.

16. Os RPT são um recurso próprio genuíno e constituem uma fonte fiável de receitas da UE⁽²⁴⁾. O Tribunal observa, contudo, que a Comissão não justificou a taxa de 10 % com um estudo que forneça estimativas fiáveis dos custos incorridos pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros com a cobrança de direitos⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ A elevada taxa das despesas de cobrança foi entendida por alguns Estados-Membros como um abatimento dissimulado, o que também foi referido no relatório final do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios, p. 40.

⁽²⁴⁾ A evasão aos direitos aduaneiros afeta a cobrança de RPT. O Tribunal examinou a questão da «lacuna em termos de direitos aduaneiros» (ou seja, a diferença entre as receitas esperadas dos direitos de importação e os direitos de importação efetivamente cobrados) no Relatório Especial n.º 19/2017, «Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE». Ver igualmente o Relatório Anual do TCE relativo a 2017.

⁽²⁵⁾ No seu Parecer n.º 2/2012, o Tribunal já observara que não havia qualquer estudo a nível da UE que fornecesse estimativas fiáveis sobre os custos efetivamente incorridos pelas autoridades aduaneiras com a cobrança dos direitos e a disponibilização dos RPT.

Manutenção do recurso próprio baseado no RNB

17. O recurso próprio baseado no RNB é atualmente a principal fonte de receitas da UE (103 mil milhões de euros ou 71 % do orçamento da UE em 2018). De acordo com as estimativas da Comissão, a sua contribuição para o orçamento da UE deverá diminuir para uma média de 58 % do orçamento anual da UE (103 mil milhões de euros) no período de 2021-2027. Este recurso é calculado mediante a aplicação de uma taxa uniforme ao RNB dos Estados-Membros. Essa taxa é determinada como uma percentagem do RNB anual previsional, por forma a cobrir integralmente a parte do orçamento não financiada pelos RPT, pelo recurso próprio baseado no IVA e por receitas diversas. O recurso próprio baseado no RNB é, pois, o elemento utilizado para equilibrar o orçamento da UE.

18. O Tribunal já salientou, em pareceres anteriores⁽²⁶⁾, os graves riscos inerentes à complexidade da compilação de dados estatísticos agregados sobre o RNB e dos sistemas de gestão conexos, bem como a falta de transparência no cálculo deste recurso próprio. Devido ao ciclo de verificação plurianual e à gestão de reservas da Comissão, a análise dos dados do RNB utilizados para calcular os recursos próprios é um processo muito demorado. Em consequência, as contribuições nacionais podem ainda ser objeto de correções mais de dez anos após o ano em causa, o que causa incerteza orçamental aos Estados-Membros⁽²⁷⁾.

19. O Tribunal reconhece que o recurso próprio baseado no RNB assegura, globalmente, a estabilidade do sistema de financiamento da UE. Contudo, nos seus relatórios anuais relativos a 2016 e 2017, o Tribunal salientou que era necessário ir mais longe para assegurar que determinados fenómenos relacionados com a globalização (como a deslocalização de empresas multinacionais) eram corretamente tomados em consideração nas contas nacionais. A Comissão admitiu este facto nas suas propostas, ao reconhecer que a recente evolução económica está a colocar um desafio às autoridades nacionais quando se trata de medir com exatidão o RNB. Em consequência, as contribuições dos Estados-Membros baseadas no RNB são calculadas com recurso a dados que podem não ser completamente fiáveis.

Simplificação do recurso próprio baseado no IVA

20. No atual sistema, o processo de harmonização das matérias coletáveis do IVA dos Estados-Membros dá origem a um grande número de correções e compensações. Também o cálculo da taxa média ponderada (TMP) se revela complexo. Este recurso próprio representa 12 % do orçamento da UE em 2018 (17 mil milhões de euros) e, de acordo com as estimativas da Comissão, a sua contribuição deverá aumentar para uma média de 14 % do orçamento anual da UE (25 mil milhões de euros) no período de 2021-2027.

21. A simplificação proposta comporta três etapas:

- a) Concentração nas operações sujeitas à taxa normal do IVA,
- b) Racionalização do procedimento de cálculo da matéria coletável do IVA com recurso a pressupostos simplificados baseados nas receitas das operações tributadas à taxa normal,
- c) Aplicação de uma taxa de mobilização uniforme à matéria coletável das operações sujeitas à taxa normal⁽²⁸⁾ para obter o recurso próprio.

22. A análise que o Tribunal efetuou da metodologia proposta revela que os pressupostos utilizados pela Comissão para calcular as contribuições simplificadas do IVA não observam as etapas a) e b). O **anexo II** apresenta uma análise pormenorizada do sistema atual e do novo sistema proposto para o cálculo do recurso próprio baseado no IVA⁽²⁹⁾.

23. Conforme referido no seu Parecer n.º 2/2012, o Tribunal criticou em diversas ocasiões o recurso próprio baseado no IVA pela complexidade do seu cálculo⁽³⁰⁾, bem como pela ausência de uma ligação direta à matéria coletável do imposto. A nova proposta da Comissão para o recurso próprio baseado no IVA simplifica o cálculo, mas ainda não estabelece qualquer ligação direta à matéria coletável do imposto. No entanto, essa ligação poderia ser obtida mediante a aplicação direta de uma taxa de mobilização às receitas do IVA⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Ver nota 6.

⁽²⁷⁾ Ver Relatório Especial n.º 11/2013, «Apuramento de dados fiáveis sobre o rendimento nacional bruto (RNB): um método mais estruturado e orientado melhoraria a eficácia da verificação efetuada pela Comissão», e o relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo a 2014.

⁽²⁸⁾ Um por cento é a taxa uniforme definida na proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia. A proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia refere que a taxa de mobilização efetiva não deve ser superior a 2 %.

⁽²⁹⁾ Segundo a Comissão, esta metodologia de cálculo do novo recurso próprio teve de ser utilizada devido à falta de dados disponíveis sobre a repartição das receitas pelas taxas do IVA.

⁽³⁰⁾ No seu relatório anual de 2017, o Tribunal dá conta de insuficiências na verificação do recurso próprio baseado no IVA por parte da Comissão, nomeadamente no que respeita ao cálculo da TMP.

⁽³¹⁾ A evasão ao IVA afeta o cálculo do recurso próprio, tanto atual como proposto, baseado neste imposto. O Tribunal examinou este «desvio do IVA» no Relatório Especial n.º 24/2015, «Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas».

Um «cabaz» de novos recursos próprios

24. A Comissão propôs a introdução de um «cabaz» de três novas fontes de receitas. Esta abordagem visa providenciar recursos próprios genuínos ligados a políticas essenciais da UE, nomeadamente em matéria de alterações climáticas, política do ambiente, estratégia sobre plásticos, economia circular e mercado único. Contudo, as novas fontes de receitas propostas são, na essência, contribuições nacionais e apenas duas (recursos próprios baseados na MCCCIS e nos resíduos de embalagens de plástico) das três poderão ter impacto na execução das políticas da UE (ver pontos 26 e 42).

25. Segundo a Comissão, a aplicação do sistema reformado não implica um aumento das dotações orçamentais ou do pessoal, nomeadamente no que respeita aos novos recursos próprios. Todavia, esta avaliação não é apoiada por qualquer estudo aprofundado.

Recurso próprio baseado na MCCCIS

26. A globalização e o papel cada vez mais importante das empresas digitais colocam desafios às autoridades tributárias nacionais. Nos últimos anos, o aumento dos ativos intangíveis facilitou a mobilidade de capital, pelo que o debate se passou a centrar na inadequação dos quadros fiscais nacionais para abordarem, de forma adequada, esta evolução. As discussões no Conselho sobre o projeto de introdução da MCCCIS tiveram início em 2011, e a Comissão, no seu plano de ação de junho de 2015 ⁽³²⁾, propôs uma abordagem faseada de um sistema de tributação das sociedades à escala da União. Em outubro de 2016, a Comissão apresentou duas propostas legislativas em simultâneo:

- a) para a primeira fase, uma proposta de Diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades ⁽³³⁾, para assegurar a determinação adequada da matéria coletável das sociedades e estabelecimentos estáveis na União,
- b) para a segunda fase, uma proposta de Diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) ⁽³⁴⁾, para tratar adequadamente do processo de consolidação e de assuntos conexos ⁽³⁵⁾.

27. Se as propostas legislativas supramencionadas forem adotadas pelo Conselho e ratificadas pelos Estados-Membros, a tributação baseada na MCCCIS tornar-se-á obrigatória para as grandes empresas que satisfaçam determinados requisitos no que respeita à forma jurídica, tributação, consolidação de entidades e limiar de grupos (receitas de 750 milhões de euros no ano anterior ao exercício financeiro em causa). O novo recurso próprio proposto baseado neste imposto é calculado mediante a aplicação da taxa de mobilização de 3 % ⁽³⁶⁾ aos lucros tributáveis de empresas ou grupos de empresas multinacionais.

28. As empresas que não satisfaçam todos estes critérios podem optar por, voluntariamente, ficar sujeitas a este imposto em vez de aos outros impostos nacionais sobre as sociedades. Todavia, o valor das suas receitas será excluído da matéria coletável utilizada para calcular o recurso próprio

29. Na proposta de Diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) afirma-se que a matéria coletável consolidada deve ser repartida entre os membros de um grupo nos diferentes Estados-Membros no final de cada exercício financeiro com base numa fórmula de repartição que confira igual ponderação (ou seja, um terço) a três fatores: vendas, mão de obra (massa salarial e número de trabalhadores) e ativos.

30. O Tribunal observa, contudo, que a capacidade dos Estados-Membros individuais para verificar a correta repartição das receitas dentro do grupo depende da cooperação dos outros Estados-Membros no que respeita à transmissão de informações sobre as várias subsidiárias e empresas-mãe. Acresce que o acesso tanto do Tribunal como da Comissão a informações pormenorizadas de gestão de empresas privadas poderá ser objeto de restrições.

⁽³²⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 17 de junho de 2015: «Um sistema de tributação das sociedades justo e eficaz na União Europeia: cinco domínios de ação prioritários» [COM(2015) 302 final].

⁽³³⁾ Proposta de Diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades [COM(2016) 685 final de 25 de outubro de 2016].

⁽³⁴⁾ Proposta de Diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) [COM(2016) 683 final de 25 de outubro de 2016].

⁽³⁵⁾ Por exemplo, reorganização de grupos, tratamento das perdas e dos ganhos de capital não realizados e a fórmula de repartição para afetar a matéria coletável aos Estados-Membros.

⁽³⁶⁾ Trata-se da taxa uniforme definida na proposta de Regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia. A proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia refere que a taxa de mobilização efetiva não deve ser superior a 6 %.

31. A Comissão propõe, em relação à MCCCIS e aos resíduos de embalagens de plástico, que, após 31 de julho do sexto ano seguinte a um dado exercício financeiro, deixem de ser tidas em conta eventuais alterações ao cálculo destes recursos próprios⁽³⁷⁾. O período durante o qual as contribuições dos Estados-Membros respeitantes a um dado ano podem ser revistas é conhecido como «prazo de prescrição».

32. O Tribunal observou que este período é mais longo do que o previsto para os recursos próprios baseados no IVA e no RNB, que é de apenas quatro anos. O mesmo se aplica ao período de conservação de documentos comprovativos⁽³⁸⁾. Dado que tanto a Comissão como os Estados-Membros podem prorrogar o prazo de prescrição emitindo reservas, não há riscos financeiros para o orçamento da UE relacionados com os novos recursos próprios baseados na MCCCIS e nos resíduos de embalagens de plástico (ver **anexo I**).

33. Uma vez que, dois anos após a formulação das propostas, as diretivas relativas à MCCIS e à MCCCIS ainda não foram adotadas, a sua aplicação progressiva terá lugar vários anos após o início do novo QFP. O recurso próprio baseado na MCCCIS deverá financiar uma média de 6 % do orçamento anual da UE (12 mil milhões de euros) no período de 2021-2027⁽³⁹⁾.

Recurso próprio baseado no RCLE-UE

34. No contexto do Acordo de Paris adotado em dezembro de 2015, a União assumiu o compromisso de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em, no mínimo, 40 % até 2030 (em relação aos níveis de 1990). O RCLE-UE é um dos principais instrumentos⁽⁴⁰⁾ para alcançar estes objetivos de redução das emissões. Com o RCLE, a UE estabeleceu um limite para as emissões globais de alguns setores de aprovisionamento energético, indústrias com utilização intensiva de energia e voos no interior do Espaço Económico Europeu (EEE) e criou um mercado para as quotas de emissão, «fixando um preço» para o carbono. O RCLE estabelece um limite máximo para as emissões. As empresas recebem ou compram licenças de emissão, que podem negociar. A **caixa 1** apresenta uma panorâmica do RCLE-UE⁽⁴¹⁾.

Caixa 1 — Panorâmica do RCLE-UE

O RCLE-UE funciona com base no princípio de «limitação e comércio de emissões». O volume global de gases com efeito de estufa que pode ser emitido ao longo de um período de vários anos por centrais elétricas, fábricas e outras empresas abrangidas pelo sistema está sujeito a um limite estabelecido a nível da UE. Dentro desse limite, as empresas recebem ou compram licenças de emissão, que podem negociar se assim o entenderem.

No período 2013-2020, o limite de emissões das centrais elétricas e de outras instalações fixas é reduzido à razão de 1,74 % por ano. A partir de 2021, a taxa de redução anual será de 2,2 %.

O leilão de licenças gera receitas para os Estados-Membros, que arrecadaram 21,3 mil milhões de euros no período de 2013-2017. Nos termos da Diretiva RCLE-UE, pelo menos 50 % destas receitas devem ser utilizados para fins relacionados com o clima. Segundo a Comissão, a parte das receitas do RCLE-UE utilizada para estes fins é de cerca de 80 %.

35. Este novo recurso próprio proposto é calculado mediante a aplicação da taxa de mobilização de 20 %⁽⁴²⁾ às receitas geradas pela venda em leilão de licenças de emissão, ao preço final de leilão, e disponível para distribuição por todos os Estados-Membros com base nas emissões de 2005-2007⁽⁴³⁾. Os preços e volumes em leilão são publicados diariamente nas plataformas pertinentes.

⁽³⁷⁾ Artigo 13.º, n.º 4 da proposta de regulamento do Conselho [COM(2018) 326 final].

⁽³⁸⁾ Para o recurso próprio baseado no RCLE-UE e para os RPT, o prazo de prescrição previsto no documento é de, no mínimo, três anos.

⁽³⁹⁾ Devido à insuficiência dos dados, este cálculo é baseado em informações relativas a 2012 e inclui todos os grupos multinacionais (incluindo os que não excedem o limiar de receitas, em conformidade com o ponto 28).

⁽⁴⁰⁾ As emissões dos setores não abrangidos pelo RCLE-UE devem cumprir objetivos anuais vinculativos de redução das emissões de gases com efeito de estufa a nível dos Estados-Membros.

⁽⁴¹⁾ O Tribunal já publicou um relatório sobre o RCLE-UE (Relatório Especial n.º 6/2015, «Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia»). Em breve serão lançadas novas publicações neste domínio.

⁽⁴²⁾ Trata-se da taxa uniforme definida na proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia. A proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia refere que a taxa de mobilização efetiva não deve ser superior a 30 %.

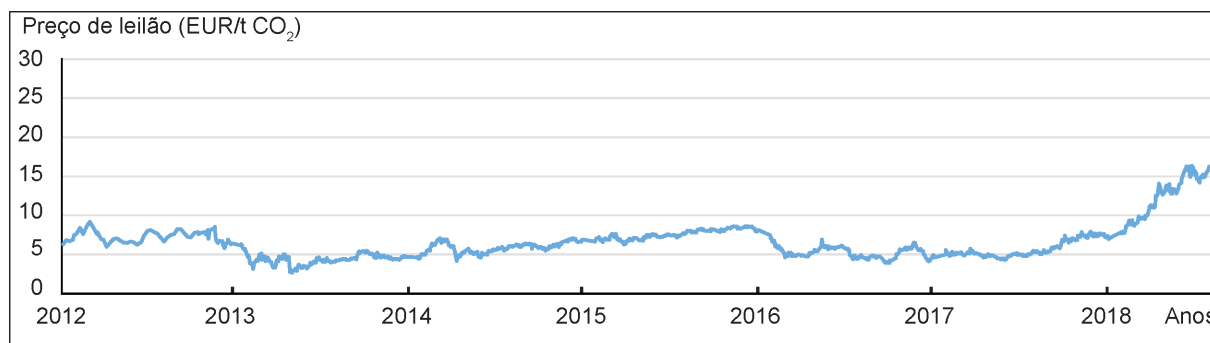
⁽⁴³⁾ Ver artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/410 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018 (JO L 76 de 19.3.2018, p. 3) («Diretiva relativa ao RCLE»).

36. O RCLE-UE constitui um instrumento importante para a aplicação das políticas da UE em matéria de clima e de ambiente. Contudo, o recurso próprio proposto baseado neste regime não cria um incentivo adicional para os Estados-Membros reduzirem as emissões de gases com efeito de estufa.

37. A Comissão refere que espera que a contribuição do recurso próprio baseado no RCLE-UE financie, em média, 2 % do orçamento anual da UE (3 mil milhões de euros) no período de 2021-2027. Como se pode verificar na **figura 4**, o preço final de leilão ⁽⁴⁴⁾ das licenças é volátil. Contudo, não compromete a estabilidade do orçamento, já que o recurso próprio baseado no RCLE-UE representa apenas uma pequena proporção das receitas da UE.

Figura 4

Preços de leilão das licenças de emissão entre janeiro de 2012 e setembro de 2018



Fonte: TCE, com base em informações disponíveis ao público no sítio Internet da plataforma de leilões (www.eex.com).

Recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico

38. As embalagens de plástico representam cerca de 60 % dos resíduos de plástico pós-consumo da UE. A Comissão propôs como objetivo a reciclagem de, pelo menos, 50 % das embalagens de plástico da UE até 2025 e de mais de metade dessas embalagens até 2030. Estabeleceu ainda o objetivo de assegurar que, até 2030, todas as embalagens de plástico colocadas no mercado da UE sejam reutilizáveis ou facilmente recicláveis ⁽⁴⁵⁾.

39. A contribuição de cada Estado-Membro para o orçamento da UE no âmbito deste novo recurso próprio proposto será diretamente proporcional à quantidade de resíduos de embalagens de plástico que gera e que não é reciclada. Será calculada mediante a aplicação a essa quantidade da taxa de mobilização de 0,80 euros por quilograma ⁽⁴⁶⁾.

40. A **caixa 2** ilustra a fonte e a qualidade dos dados utilizados pela Comissão para calcular o recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico.

⁽⁴⁴⁾ As alterações da Diretiva relativa ao RCLE introduziram mecanismos tendentes a estabilizar os preços de leilão. Não obstante, esses preços dependem dos resultados do leilão.

⁽⁴⁵⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Uma Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular» [COM(2018) 28 final de 16 de janeiro de 2018] e Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre um quadro de controlo da economia circular [COM(2018) 29 final de 16 de janeiro de 2018].

⁽⁴⁶⁾ Trata-se da taxa uniforme definida na proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia. A proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia refere que a taxa de mobilização efetiva não deve ser superior a 1,00 euro por quilograma.

Caixa 2 — Fonte e qualidade dos dados relativos aos resíduos de embalagens de plástico

São já comunicados à Comissão (Eurostat) dados sobre a produção e a reciclagem de embalagens em conformidade com o artigo 12.º da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens ⁽⁴⁷⁾.

A Comissão propõe que alguns Estados-Membros melhorem os dados relativos à reciclagem das embalagens de plástico e espera que a nova legislação relativa aos resíduos, que introduz regras de cálculo estritas e harmonizadas, contribua para tal. Esta legislação foi adotada em maio de 2018 ⁽⁴⁸⁾ e altera a diretiva supramencionada. As alterações à diretiva, que introduzem regras de cálculo estritas e harmonizadas, devem ser transpostas para as legislações nacionais até julho de 2020.

41. O Tribunal observa que, devido ao segredo estatístico ⁽⁴⁹⁾, não pôde estabelecer uma pista de auditoria completa que documente a compilação dos dados estatísticos utilizados como base para o cálculo deste recurso próprio. A verificação desta fonte de receitas pela Comissão deverá ser objeto de um processo de controlo plurianual, a exemplo do que acontece com o recurso próprio baseado no RNB (ver ponto 18).

42. O recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico visa incentivar os Estados-Membros a reduzirem os resíduos de embalagens de plástico. Uma alteração de comportamentos nesse sentido poderá, a longo prazo, reduzir a base de cálculo. O Tribunal observou que, tal como no caso do recurso próprio baseado na MCCCIS, o prazo de prescrição não é igual ao dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB (ver pontos 31 e 31 e **anexo I**).

43. A Comissão estima que o recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico financie, em média, 4 % do orçamento anual da UE (7 mil milhões de euros) no período de 2021-2027. Esta estimativa parte do pressuposto de que todos os Estados-Membros cumprirão os objetivos de reciclagem estabelecidos nas diretivas. Contudo, não tem em conta a potencial mudança de comportamento acima referida.

Eliminação progressiva das correções

44. A Cimeira Europeia de Fontainebleau, realizada em junho de 1984, concluiu que qualquer Estado-Membro que suporte uma carga orçamental excessiva em relação à sua prosperidade relativa pode beneficiar de uma correção. Desde então, o sistema de recursos próprios comporta alguns mecanismos de correção que favorecem determinados Estados-Membros. Esta situação tornou o sistema de financiamento da UE excessivamente complexo e menos transparente, crítica a que o Tribunal conferiu destaque em pareceres anteriores ⁽⁵⁰⁾.

45. Os mecanismos de correção atuais são os seguintes: a correção a favor do Reino Unido ⁽⁵¹⁾, os «abatimentos relativos à correção a favor do Reino Unido» a favor da Alemanha, dos Países Baixos, da Áustria e da Suécia, as reduções de montante único do recurso próprio baseado no RNB a favor da Dinamarca, dos Países Baixos, da Áustria e da Suécia e as taxas de mobilização reduzidas do IVA a favor da Alemanha, dos Países Baixos e da Suécia.

46. Uma alteração proposta pela Comissão na sua reforma do sistema de financiamento da UE foi a eliminação progressiva destas correções (excluindo a correção a favor do Reino Unido, mas incluindo os «abatimentos relativos à correção a favor do Reino Unido») entre 2021 e 2025. Os montantes de referência de todas as correções para os cinco Estados-Membros ⁽⁵²⁾ em causa basear-se-ão no respetivo cálculo para o ano 2020 no âmbito do sistema atual (estimado num total de 5,8 mil milhões de euros). Todas as correções serão transformadas em montantes fixos e progressivamente reduzidas em etapas iguais (17 % por ano).

⁽⁴⁷⁾ JO L 365 de 31.12.1994, p. 10.

⁽⁴⁸⁾ Diretiva (UE) 2018/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 150 de 14.6.2018, p. 141).

⁽⁴⁹⁾ Entende-se por segredo estatístico «a proteção de dados confidenciais relativos a unidades estatísticas individuais que são obtidos diretamente para fins estatísticos ou, indiretamente, de fontes administrativas ou outras, o que implica a proibição da utilização para fins não estatísticos dos dados obtidos e da sua divulgação ilícita». Ver artigo 2.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1101/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à transmissão de informações abrangidas pelo segredo estatístico ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, o Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho relativo às estatísticas comunitárias e a Decisão 89/382/CEE, Euratom do Conselho que cria o Comité do Programa Estatístico das Comunidades Europeias (JO L 87 de 31.3.2009, p. 164).

⁽⁵⁰⁾ Nos seus pareceres n.º 2/2012 e n.º 2/2006, o Tribunal expressou preocupações acerca da complexidade e falta de transparência do atual (e do anterior) sistema de recursos próprios que financia o orçamento da UE.

⁽⁵¹⁾ Nos termos da proposta, a correção a favor do Reino Unido manter-se-á até ao final das contribuições deste para o orçamento da União (ou seja, 2020).

⁽⁵²⁾ Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia.

47. Segundo a Comissão, a supressão abrupta das correções com efeitos a partir de 2021 pode implicar um aumento súbito das contribuições dos Estados-Membros que beneficiavam das correções. O Tribunal considera que a eliminação progressiva das correções representa um passo no sentido de um sistema mais transparente e menos complexo do que o atual (ver pontos 44 e 45). De acordo com a proposta da Comissão, as correções terminarão em 2026.

Aumento dos limites máximos dos recursos próprios

48. O atual limite máximo dos recursos próprios para dotações de pagamento anuais está fixado em 1,20 % da soma dos RNB de todos os Estados-Membros e para dotações de autorização está fixado em 1,26 %. Tendo em conta o impacto da retirada do Reino Unido da UE e da integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento da UE, bem como a necessidade de cobrir a responsabilidade financeira ligada a empréstimos ou instrumentos financeiros garantidos pelo orçamento da UE, a Comissão propôs o aumento desses limites máximos para, respetivamente, 1,29 % e 1,35 % do RNB dos 27 Estados-Membros.

PARTE III: CONCLUSÕES E ALTERAÇÕES PROPOSTAS

49. A Comissão propôs as seguintes alterações ao futuro sistema de financiamento da UE em relação ao sistema atual: redução do recurso próprio baseado no RNB em 13 pontos percentuais, introdução de um «cabaz» de novos recursos próprios (baseados na MCCCIS, no RCLE-UE e nos resíduos de embalagens de plástico), representando 12 % das receitas da UE, ligeiro aumento do recurso próprio baseado no IVA simplificado e manutenção das outras fontes (RPT e outras receitas) globalmente aos mesmos níveis. Propôs ainda a eliminação progressiva das correções existentes a favor de determinados Estados-Membros e o aumento dos limites máximos dos recursos próprios.

50. O documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE enuncia os princípios fundamentais desta reforma, tendo em conta as recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios. A proposta inclui algumas dessas recomendações, embora não todas. Além disso, esta reforma apenas dá resposta a algumas das insuficiências que o Tribunal identificou nos seus anteriores trabalhos sobre os recursos próprios existentes. Na opinião do Tribunal, o sistema de financiamento da UE proposto continua a ser complexo.

51. O Tribunal observou que a elaboração desta proposta não incluiu uma avaliação de impacto exaustiva, documentada e publicada (ver ponto 7).

52. Na sua análise do sistema reformado, o Tribunal identificou os principais problemas seguintes:

- A simplificação proposta dos recursos próprios baseados no IVA inclui pressupostos relativos a operações sujeitas à taxa normal que não respeitam algumas das etapas de cálculo descritas pela Comissão (ver ponto 22),
- Como a aplicação dos recursos próprios baseados na MCCCIS está dependente da adoção da diretiva relativa a este imposto pelo Conselho e da sua transposição pelos Estados-Membros, a sua aplicação progressiva terá lugar, na melhor das hipóteses, vários anos após o início do novo QFP (ver pontos 26, 27 e 33),
- O RCLE-UE constitui um instrumento importante para a aplicação das políticas da União em matéria de clima e de ambiente. Contudo, o recurso próprio proposto baseado neste regime não cria um incentivo adicional para os Estados-Membros reduzirem as emissões de gases com efeito de estufa. Além disso, não constitui um recurso estável devido à volatilidade dos preços de venda em leilão das licenças de emissão (ver pontos 36 e 37),
- O recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico constitui um incentivo para os Estados-Membros reciclarem mais plástico. Contudo, a qualidade dos dados utilizados para calcular este recurso próprio tem de ser melhorada (ver pontos 40 e 42),
- A eliminação progressiva das correções constitui um passo em frente no sentido de um sistema mais transparente e menos complexo. De acordo com a proposta da Comissão, as correções terminarão em 2026 (ver ponto 47),
- No que respeita aos novos recursos próprios propostos, poderá haver restrições aos poderes de controlo do Tribunal relativamente aos recursos próprios baseados na MCCCIS e nos resíduos de embalagens de plástico, o que poderá afetar a auditabilidade e, em consequência, a prestação de contas (ver pontos 30 e 41).

Recomendações para melhorar a reforma dos recursos próprios proposta

53. O Tribunal recomenda que os órgãos legislativos solicitem à Comissão que, logo que possível, tome as seguintes medidas:

Recomendação 1: Revisão das suas propostas legislativas

A Comissão deve rever as suas propostas legislativas, no que respeita aos novos recursos próprios:

- a) Recurso próprio baseado na MCCCIS — a Comissão deve avaliar cuidadosamente a probabilidade de este recurso vir a ser aplicado durante o próximo QFP e as implicações de qualquer atraso;
- b) Recurso próprio baseado no RCLE-UE — a Comissão deve clarificar, na sua proposta, que este recurso não cria um incentivo adicional para os Estados-Membros reduzirem as emissões de gases com efeito de estufa. Deve igualmente analisar o impacto da volatilidade inerente a esta fonte de receitas;
- c) Recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico — a Comissão deve analisar de que forma os montantes que espera cobrar a partir deste recurso podem diminuir devido à mudança de comportamento das famílias e dos operadores económicos.

Recomendação 2: Reconsiderar a sua proposta relativa ao recurso próprio baseado no IVA simplificado

A Comissão deve reconsiderar a sua proposta relativa ao recurso próprio baseado no IVA simplificado. Caso decida manter esta fonte de receita, pode:

- esclarecer que a simplificação proposta não implica o cálculo das contribuições do IVA com base na matéria coletável das operações sujeitas à taxa normal,
- ou introduzir uma nova fonte de receita baseada unicamente nas receitas do IVA.

54. O **anexo I** apresenta as alterações e as observações às propostas da Comissão expressas nas partes I e II.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 9 de outubro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

O Presidente

ANEXO I

O TRIBUNAL SUGERIU ALTERAÇÕES ÀS PROPOSTAS

Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia — [COM(2018) 325 final]

Referência	Sugestão do Tribunal/Alteração proposta	Observações
Introdução	Tendo em conta o parecer do Tribunal de Contas Europeu,	Dado que o Parlamento solicitou o parecer do Tribunal de Contas Europeu, deve ser feito referência a tal pedido.
Artigo 2.º, n.º 1, alínea b)	Suprimir «cobrado sobre as operações tributáveis à taxa normal» e reconsiderar a proposta conforme descrita na Recomendação 2.	O método proposto pela Comissão não permite isolar operações tributáveis à taxa normal (ver ponto 22).

Proposta de Regulamento do Conselho relativo aos métodos e ao procedimento para a disponibilização dos recursos próprios provenientes da matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia e dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados, bem como às medidas destinadas a satisfazer as necessidades de tesouraria — [COM(2018) 326 final]

Referência	Sugestão do Tribunal/Alteração proposta	Observações
Artigos 2.º, n.º 1 e 13.º, n.º 4	Substituir «sexto ano» por «quarto ano».	Seis anos poderá ser um período demasiado longo para deixar os dados em aberto, constituindo um fator de incerteza orçamental para a Comissão e para os Estados-Membros (ver pontos 31, 32 e 42). O Tribunal propõe esta alteração no intuito de alinhar os dois novos recursos próprios (baseados no MCCCIS e nos resíduos de embalagens de plástico) com os recursos próprios baseados no RNB e no IVA.
Artigo 4.º	—	Por razões de clareza, esta disposição deveria constituir uma alteração ao Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 (ver pontos 11 e 12).

Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado — [COM(2018) 328 final]

Referência	Sugestão do Tribunal/Alteração proposta	Observações
Considerandos 1), 2) e 3); Artigo 1.º, n.ºs 2, 4, 6 e 7	Suprimir «à taxa normal» e reconsiderar a proposta conforme descrita na Recomendação 2.	O método proposto pela Comissão não permite isolar operações tributáveis à taxa normal (ver ponto 22).

ANEXO II

METODOLOGIA DE CÁLCULO DO NOVO RECURSO PRÓPRIO BASEADO NO IVA PROPOSTO

Sistema atual:

O método de cálculo dos recursos próprios dos Estados-Membros baseados no IVA assenta na matéria coletável harmonizada do IVA. Visa impedir que as opções feitas pelos Estados-Membros relativas às taxas de IVA (dentro dos limites impostos pela Diretiva relativa ao IVA) influenciem as contribuições que estes devem pagar. Este método complexo toma como ponto de partida o montante do IVA cobrado por cada Estado-Membro (as suas receitas) e, após eventuais correções e compensações, divide esse montante pela taxa média ponderada (TMP). Esta taxa é o resultado de uma complexa análise estatística da diversidade de bens e serviços e de taxas de IVA aplicadas em todos os Estados-Membros. A matéria coletável harmonizada do IVA daí resultante é então multiplicada por uma taxa de mobilização fixa para obter a contribuição de cada Estado-Membro.

Este cálculo é ilustrado pela fórmula seguinte, aplicada para cada Estado-Membro:

$$\text{Recurso próprio baseado no IVA} = \frac{\text{Receitas totais do IVA (ajustadas)}}{\text{TMP}} \times \text{Taxa de mobilização}$$

Novo sistema proposto:

Como o cálculo da TMP é complexo, a Comissão propõe a eliminação destas três etapas a favor de uma abordagem simplificada. O novo sistema proposto pela Comissão baseia-se em operações sujeitas ao IVA à taxa normal, o que significa que os bens e serviços sujeitos a outras taxas de IVA ficam excluídos.

A Comissão analisou os dados relativos ao período de 2011-2015 e constatou que, em média, os bens e serviços à taxa normal correspondem a cerca de 74 % das operações. Consoante o Estado-Membro, esta percentagem situava-se entre 46 % e 99 %. A Comissão concluiu que 45 % era a percentagem normal na UE de operações sujeitas à taxa normal.

A primeira etapa no cálculo proposto pela Comissão é então aplicar esta taxa de 45 % às receitas totais do IVA de cada Estado-Membro, uma vez que não existem dados disponíveis sobre a repartição das operações por taxa de tributação. A Comissão parte do pressuposto de que desta multiplicação resultam as **receitas à taxa normal** de cada Estado-Membro. Na opinião do Tribunal, esta metodologia não é correta. O resultado da multiplicação pela taxa de 45 % não exclui as receitas provenientes de operações sujeita a outras taxas do IVA. O resultado constitui apenas 45 % das receitas totais (45 % das operações sujeitas à taxa normal mais 45 % das outras operações), o que não corresponde às receitas à taxa normal.

A segunda etapa consiste em dividir as «receitas à taxa normal» de cada Estado-Membro pela taxa normal do IVA correspondente. Segundo a Comissão, o resultado desta operação é a **matéria coletável das operações sujeitas à taxa normal**. Assim, a «matéria coletável das operações sujeitas à taxa normal» representa um conjunto de receitas resultantes de taxas diferentes, mas divididas por uma única taxa normal, pelo que é de pouca utilidade.

Por último, a Comissão propõe a aplicação de uma taxa de mobilização (de 1 % até um máximo de 2 %) à matéria coletável das operações sujeitas à taxa normal.

Estas etapas podem ser sintetizadas na seguinte fórmula:

$$\text{Recurso próprio baseado no IVA} = \frac{45 \% \times \text{Receitas totais do IVA}}{\text{Taxa normal do IVA}} \times \text{Taxa de mobilização}$$

Numa perspetiva puramente matemática, esta fórmula pode também ser enunciada do seguinte modo:

$$\text{Recurso próprio baseado no IVA} = \frac{\text{Receitas totais do IVA}}{\text{Taxa normal do IVA}} \times 45 \% \times \text{Taxa de mobilização}$$

Assim, é possível chegar exatamente aos mesmos valores dividindo simplesmente as receitas do IVA pela taxa normal e aplicando uma taxa de mobilização de 0,45 % (1 % de 45 %).

Por conseguinte, o Tribunal conclui que a Comissão substituiu a complexa TMP por uma taxa normal linear no processo de cálculo. Contudo, os pressupostos utilizados pela Comissão para calcular as contribuições simplificadas do IVA não respeitam algumas das etapas de cálculo descritas na proposta.
