COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 1.12.2010
COM(2010) 695 final

# LIVRO VERDE

## Sobre o futuro do IVA

## Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz

{SEC(2010) 1455 final}

# ÍNDICE


1. Introdução ... 3

2. Que razões justificam o lançamento de um debate sobre o sistema de IVA neste momento? ... 4

2.1. A complexidade do sistema em vigor ... 5

2.2. Melhorar o funcionamento do mercado único ... 5

2.3. Maximizar a cobrança das receitas e reduzir a vulnerabilidade do sistema à fraude ... 5

2.4. Alterações do contexto tecnológico e económico ... 6

3. Questões a considerar ... 6

4. Aplicação do IVA às operações transfronteiras no mercado único ... 7

4.1. Aplicação do regime definitivo baseado na tributação no Estado-Membro de origem 7

4.2. Solução alternativa: tributação no Estado-Membro de destino ... 8

4.3. Variantes ... 10

5. Questões-chave a considerar ... 10

5.1. Como assegurar a neutralidade do sistema de IVA ... 11

5.2. Que grau de harmonização exige o mercado único? ... 14

5.3. Reduzir a burocracia ... 17

5.4. Um sistema de IVA mais sólido ... 21

5.5. Uma gestão do sistema de IVA eficaz e moderna ... 23

5.6. Outros aspectos a considerar ... 24

6. Dê a sua opinião ... 24

# LIVRO VERDE

## Sobre o futuro do IVA

## Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz

### 1. INTRODUÇÃO

O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) foi introduzido pela primeira vez na Europa em 1954, em França. Em 1967, os Estados-Membros da então Comunidade Económica Europeia aceitaram substituir os seus sistemas nacionais de tributação do volume de negócios por um sistema comum de IVA. A partir dessa data, o IVA foi introduzido em cerca de 140[1] países no mundo inteiro.

Em 2008 as receitas provenientes do IVA representaram 21,4% das receitas fiscais nacionais dos Estados-Membros da UE (incluindo contribuições para a segurança social), um aumento de 12% desde 1995[2]. Por conseguinte, o IVA é uma importante fonte de receitas para os orçamentos nacionais, representando em muitos Estados-Membros a fonte principal. As receitas provenientes do IVA representaram em 2008, em média, 7,8% do PIB de um Estado-Membro, um número que aumentou quase 13% desde 1995.

Devido à crise económica e financeira, as finanças públicas de muitos Estados-Membros tiveram de enfrentar desafios difíceis. Dada a diminuição em particular da tributação directa e da tributação incidente sobre a propriedade por causa da recente recessão, é provável que a parte de receitas de IVA como elemento das receitas totais tenha continuado a aumentar em muitos Estados-Membros.

Diversos Estados-Membros aumentaram recentemente as taxas de IVA ou pensam vir a fazê-lo para responder às necessidades de consolidação impostas pela crise ou no contexto de uma tendência a longo prazo de passagem da fiscalidade directa para a fiscalidade indirecta. Esta tendência pode ser explicada pela relativa eficácia dos impostos de consumo, representando o consumo uma base tributável mais ampla e mais estável do que os lucros e os rendimentos. Esta base mais ampla permite que sejam aplicadas taxas inferiores, o que reduz os efeitos de distorção da tributação e reflecte-se positivamente no crescimento e emprego.

Além disso, dado o impacto do envelhecimento da população nos mercados de trabalho, na poupança e no consumo, bem como nas despesas públicas nos próximos anos, os sistemas de tributação deverão ser adaptados. É provável que o financiamento do Estado-Providência tenha de se basear menos na tributação do trabalho e no rendimento do capital (poupanças), o que reforça igualmente a argumentação em favor da fiscalidade indirecta.

---

1 OECD, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues*, p. 23.

2 *Taxation trends in the European Union*, edição de 2010, anexo A, quadros 7 e 8.

Após cerca de 40 anos, chegou o momento de proceder a uma análise crítica do sistema de IVA com vista a reforçar a sua coerência com o mercado único e a sua capacidade como fonte de receitas, o que depende de uma melhor eficácia e solidez económica, bem como a incrementar a sua contribuição para outras políticas, reduzindo ao mesmo tempo os custos relativos à conformidade e à cobrança. Assim, a reforma do sistema de IVA pode desempenhar um papel crucial que apoia a prossecução da estratégia Europa 2020[3] e a retoma do crescimento através do seu potencial para revigorar o mercado único e sustentar uma consolidação orçamental inteligente nos Estados-Membros. Tais melhorias exigem um sistema de IVA global que possa ser adaptado em função da evolução do contexto económico e tecnológico e que seja suficientemente sólido para resistir a ataques em matéria de fraude, como as verificadas durante os últimos anos.

Um sistema mais simples de IVA reduziria igualmente o custo operacional para os contribuintes e para as administrações fiscais, aumentando os rendimentos líquidos para o Tesouro.

Além disso, o papel-chave das empresas na cobrança do IVA deve ser devidamente reconhecido, uma vez que o IVA é um imposto de consumo e não um imposto incidente sobre as empresas. Os custos relativos ao cumprimento das regras do IVA representam para as empresas da UE um encargo administrativo considerável cuja redução contribuiria significativamente para aumentar a competitividade das empresas europeias.

Estes são os principais desafios que a UE tem de enfrentar no domínio do IVA. Estes desafios devem, além disso, ser considerados no contexto específico de um mercado único que garante a livre circulação de bens e serviços entre Estados-Membros, como consagrado em 1993 com a abolição dos controlos fiscais na fronteiras internas da UE.

O objectivo do presente Livro Verde é lançar um amplo processo de consulta das partes interessadas sobre o funcionamento do sistema de IVA em vigor e o modo como deve ser reestruturado no futuro.

## 2. QUE RAZÕES JUSTIFICAM O LANÇAMENTO DE UM DEBATE SOBRE O SISTEMA DE IVA NESTE MOMENTO?

A abordagem seguida na última década consistiu em, por etapas sucessivas, simplificar e modernizar o sistema de IVA em vigor. Produziu resultados positivos, embora já não seja possível ir mais longe.

Por outro lado, alguns factores indicam que chegou a altura certa para proceder a uma reflexão mais profunda.

---

[3] COM(2010) 2020 de 3.3.2010, *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.*

## 2.1. A complexidade do sistema em vigor

A complexidade das regras do IVA traduz-se em sobrecargas administrativas para as empresas. A gestão do IVA representa quase 60% da carga total medida em 13 áreas prioritárias identificadas no âmbito da iniciativa *Legislar Melhor*[4]. Segundo as empresas, esta situação torna a UE menos atractiva para o investimento[5].

Alguns elementos-chave do sistema, como as obrigações, a dedução e as taxas constituem exemplos de áreas que suscitam preocupação. Esta preocupação pode ser mais aguda no caso das PME, que nem sempre podem fazer apelo a peritos fiscais para as orientar na aplicação de regras de IVA cada vez mais complexas.

## 2.2. Melhorar o funcionamento do mercado único

O facto de as operações nacionais e intra-UE[6] continuarem a ser tratadas de forma diferente para fins de IVA pode ser um obstáculo à melhoria do funcionamento do mercado único. Esta situação é agravada pela existência de inúmeras opções e excepções para os Estados-Membros na legislação relativa ao IVA, o que leva à vigência de regras diferentes na UE.

A importância vital do reforço, do aprofundamento e do alargamento do mercado único é destacada na comunicação da Comissão: *EUROPA 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Reformar as regras do IVA de «forma compatível com o mercado único» era uma das recomendações de um relatório que propõe uma estratégia global para relançar o mercado único[7] apresentado em Maio de 2010 pelo professor Mario Monti, a pedido do Presidente da Comissão José Manuel Barroso.

O *Acto para o Mercado Único* estabelece diversas iniciativas, incluindo a criação de um quadro legal e fiscal favorável às empresas, a fim de reduzir os encargos administrativos e promover a actividade transfronteiras. O IVA é um elemento-chave neste contexto[8].

## 2.3. Maximizar a cobrança das receitas e reduzir a vulnerabilidade do sistema à fraude

Um sistema de IVA com uma base de incidência ampla, de preferência com uma taxa única, aproximar-se-ia do ideal de um imposto de consumo que permite minimizar os custos de conformidade. Contudo, na UE, a taxa normal apenas abrange dois terços do consumo total, beneficiando o terço restante de diferentes isenções ou de taxas

---

4 COM(2009) 544, de 22.10.2009, *Programa de acção para a redução dos encargos administrativos na União Europeia - Planos de redução sectoriais e acções para 2009*; estudos sobre as medidas: http://ec.europa.eu/ enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm

5 Documento estratégico da Businesseurope, de 20 de Outubro de 2009, relativo a uma parceria para um sistema de IVA justo e eficaz.

6 Utiliza-se o termo «intra-UE» porque, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o termo «intracomunitário», na acepção geralmente consagrada pela legislação do IVA, já não deve ser utilizado. O significado é o mesmo.

7 *Uma nova estratégia para o mercado único: ao serviço da economia e da sociedade europeias*, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

8 COM (2010) 608 de 27.10.2010.

reduzidas[9]. Nos Estados-Membros da UE que são igualmente membros da OCDE, as receitas efectivas de IVA representam apenas 55% da média das receitas que, teoricamente, seriam cobradas se todo o consumo final fosse tributado à taxa normal. Outros países da OCDE como o Japão, a Coreia do Sul ou a Suíça têm um sistema de IVA mais eficaz, elevando-se a referida percentagem a cerca de 73%[10].

Em 2008, o total das receitas de IVA cobradas pelos Estados-Membros ascendeu a cerca de 862 000 milhões de euros. Segundo um estudo[11], os desvios do IVA na UE (diferença entre as receitas efectivas de IVA e aquelas que os Estados-Membros deveriam teoricamente receber, tendo em conta as respectivas economias) ascenderiam a 12% das receitas teóricas de IVA em 2006, sendo esta percentagem superior a 20% em alguns Estados-Membros. Além da evasão fiscal e das perdas por casos de insolvência, os desvios em matéria de IVA são igualmente imputáveis à fraude, parcialmente resultante das fragilidades intrínsecas ao dispositivo actualmente vigente, que permite, nomeadamente, a compra transfronteiras de bens e serviços isenta de IVA.

### 2.4. Alterações do contexto tecnológico e económico

O sistema de IVA da UE evoluiu mais lentamente do que o contexto tecnológico e económico, que beneficiou da célere mutação dos modelos comerciais, de um recurso cada vez maior às novas tecnologias, da importância crescente dos serviços - que representam hoje cerca de 70% de actividade económica e, de uma forma mais geral, da globalização da economia.

Contudo, estas alterações tecnológicas podem igualmente oferecer novas possibilidades e formas alternativas de cobrar o IVA, a fim de reduzir os encargos para as empresas e as perdas em matéria de IVA. O modelo de cobrança vigente permaneceu substancialmente inalterado desde a introdução do IVA.

## 3. QUESTÕES A CONSIDERAR

Os debates sobre o futuro do IVA articularam-se em torno de dois eixos importantes.

O primeiro diz respeito aos princípios em matéria de tributação das operações intra-UE em que deve basear-se um sistema de IVA da UE plenamente adaptado ao mercado único. O segundo abrange questões que requerem reflexão, independentemente da opção adoptada em matéria das operações intra-UE.

Um documento de trabalho dos serviços da Comissão, que inclui um exame mais completo e tecnicamente pormenorizado de alguns aspectos evocados no presente documento, está disponível em: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm_.

---

9 *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union* (Estudo sobre taxas reduzidas de IVA aplicadas a bens e serviços nos Estados-Membros da União Europeia), relatório final da Copenhagen Economics, 21.6.2007.

10 OCDE, op. cit., p. 69.

11 Estudo que visa quantificar e analisar os desvios do IVA nos Estados-Membros da UE 25, efectuado por Reckon LLP em nome da Comissão.

## 4. APLICAÇÃO DO IVA ÀS OPERAÇÕES TRANSFRONTEIRAS NO MERCADO ÚNICO

### 4.1. Aplicação do regime definitivo baseado na tributação no Estado-Membro de origem

Desde a adopção das primeiras disposições da UE em matéria de IVA, foi assumido um compromisso para a introdução de um sistema de IVA adaptado ao mercado único e que funcionasse entre os Estados-Membros como num único país.

A Directiva IVA[12] determina que o regime vigente em matéria de tributação das trocas entre os Estados-Membros é transitório e que será substituído por um regime definitivo baseado no princípio da tributação de bens e serviços no Estado-Membro de origem.

Contudo, foi infrutuosa uma tentativa feita em 1987 para honrar este compromisso baseado no fluxo físico de mercadorias. Uma outra proposta, apresentada em 1996, que faz apelo ao lugar de estabelecimento do fornecedor foi igualmente mal sucedida.

As razões invocadas até à data para rejeitar a tributação no Estado-Membro de origem são as seguintes:

- É imprescindível uma grande harmonização das taxas de IVA para impedir que as diferenças de taxas influenciem as decisões relativas ao lugar onde é efectuada a compra, não só no que respeita aos particulares, mas igualmente em relação às empresas, que, apesar de poderem deduzir o pagamento do IVA final, têm de suportar o peso deste imposto no seu fluxo de tesouraria. De notar, contudo, que, nos últimos anos, tem sido observada uma certa convergência das taxas normais de IVA;

- É necessário um sistema de compensação para garantir o retorno das receitas de IVA para o Estado-Membro de consumo. Novas tecnologias da informação, que ainda não existiam no momento em que tiveram lugar os anteriores debates, podem, hoje, permitir que este obstáculo seja superado;

- Os Estados-Membros têm de depender uns dos outros para a cobrança de uma parte substancial da sua receita de IVA.

Em Junho de 2007, no contexto do debate sobre a luta contra a fraude ao IVA, o Conselho convidou a Comissão a debruçar-se novamente sobre um sistema de IVA baseado na tributação dos bens no lugar de origem.

Para superar a questão das diferenças de taxas de IVA, a Comissão analisou um modelo no qual as entregas de bens e as prestações de serviços intra-UE destinadas a sujeitos passivos fossem tributadas em 15%, procedendo o Estado-Membro de destino à cobrança do IVA adicional ao cliente, até ser atingida a taxa aplicável, ou ao reembolso do IVA pago em excesso.

---

[12] Directiva de 2006/112/CE do Conselho de 28 de Novembro de 2006 relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

No entanto, o Conselho não deu seguimento ao pedido da Comissão, que pretendia obter um sinal positivo antes de se lançar numa análise mais detalhada do referido regime.

Entretanto, as novas directivas relativas ao lugar de tributação de determinadas operações[13] afastaram-se claramente do princípio de tributação no Estado-Membro de origem ao designar como lugar de tributação o lugar de consumo ou o lugar em que o cliente se encontra estabelecido.

## 4.2. Solução alternativa: tributação no Estado-Membro de destino

A principal característica da tributação no destino consiste no facto de as receitas de IVA reverterem directamente para o Estado-Membro de consumo, segundo as taxas e isenções vigentes neste território, o que permite ultrapassar as principais objecções à tributação no lugar de origem.

No entanto, neste sistema, uma questão importante é assegurar o tratamento coerente das operações intra-UE e das operações nacionais. Para que a igualdade de tratamento possa ser alcançada, pode proceder-se à tributação das operações intra-UE ou à supressão da cobrança efectiva do IVA incidente sobre as operações nacionais através de um sistema generalizado de autoliquidação (em que passa a ser responsável pelo pagamento do IVA o sujeito passivo destinatário da entrega ou da prestação). Por outro lado, importa considerar a necessidade de os dois tipos de operações deverem beneficiar de tratamento igual e, caso a resposta seja negativa, até que ponto um tratamento diferente pode ser aceitável, sem que tal constitua um obstáculo ao bom funcionamento do mercado único ou permita fraudes no âmbito das operações transfronteiras.

### *4.2.1. Manter os princípios do sistema vigente*

O sistema de IVA em vigor distingue entre: entregas entre sujeitos passivos (operações de empresa a empresa ou «B2B») e entregas ou prestações a consumidores finais (operações de empresas a consumidores ou «B2C»).

Nas operações de B2B transfronteiras, o princípio geral, tanto para bens como para serviços, é a tributação à taxa e nas condições em vigor no Estado-Membro de destino (onde chegam os bens ou, no caso dos serviços, onde está situada a actividade do cliente), sendo o cliente o responsável pelo pagamento do IVA ao Tesouro. Devido a esta situação, as entregas de bens e as prestações de serviços são tratadas diferentemente, dependendo do facto de serem nacionais ou intra-UE. Esta distinção é fonte de complexidade e de vulnerabilidade à fraude.

As entregas de bens de B2C são habitualmente tributadas no Estado-Membro em que é efectuada a venda dos bens ou em que está estabelecido o fornecedor. Contudo, devido ao risco de distorção da concorrência, a tributação no destino das entregas ou das prestações é regida por disposições especiais, o que se traduz em obrigações pesadas para os fornecedores ou prestadores (vendas à distância de bens ou de certos

---

[13] Serviços prestados por via electrónica fornecidos por países terceiros a particulares da UE (Directiva 2002/38/CE), fornecimento de gás e de electricidade (Directiva 2003/92/CE) e prestações de serviços (Directiva 2008/8/CE).

serviços) ou para os adquirentes (compras feitas por sujeitos passivos isentos, nomeadamente pequenas empresas ou entidades jurídicas não tributáveis e compras de novos meios de transporte, por exemplo).

No entanto, o sistema apresenta alguns méritos. Para os Estados-Membros garante um certo grau de liberdade política e de soberania fiscal na gestão do IVA. Para os destinatários das operações transfronteiras de B2B, não parece criar problemas significativos em matéria de IVA, podendo mesmo apresentar algumas vantagens, uma vez que o IVA não precisa ser pré-financiado.

O encargo incide principalmente sobre o fornecedor, que, no seu Estado-Membro, deve justificar a isenção (entrega de bens) ou a não tributação (serviços), estando sujeito a certas obrigações adicionais de comunicação e a formalidades cada vez mais rigorosas de luta contra a fraude: a «burocracia» relativa às operações transfronteiras tem vindo a aumentar regularmente. Além disso, as administrações fiscais podem contestar a isenção ou não tributação se a fraude ocorrer noutra fase da cadeia comercial e as empresas cumpridoras podem considerar difícil proteger-se contra esse risco.

Manter os fundamentos do regime de IVA vigente implicaria uma revisão e melhoria aprofundadas da sua aplicação em termos de segurança jurídica e de encargos administrativos ao nível das operações intra-UE.

*4.2.2. Aplicação generalizada do mecanismo de autoliquidação*

A coerência no tratamento das operações nacionais e das operações intra-UE poderia ser alcançada mediante a aplicação de um mecanismo de autoliquidação nas operações nacionais de B2B. Tal permitiria fazer face à vulnerabilidade endémica à fraude do sistema de IVA vigente. Por outro lado, imporia que as operações nacionais fossem sujeitas a controlos e obrigações declarativas adicionais, a fim de impedir que a fraude se deslocasse para o nível retalhista, o que significaria a rejeição do princípio do «pagamento fraccionado», considerado uma das maiores vantagens do IVA.

A Comissão estudou este sistema em 2008[14]. Concluiu que o conceito de autoliquidação não deve ser afastado, mas que a sua introdução não poderia ser efectuada numa base facultativa sem afectar o funcionamento do mercado único. A Comissão gostaria de reflectir sobre um projecto piloto para testar a introdução de um sistema de autoliquidação generalizado obrigatório. Está plenamente ciente que este projecto tem implicações administrativas e económicas.

*4.2.3. Tributação das entregas de bens e das prestações de serviços intra-UE*

A coerência de tratamento entre as operações nacionais e as operações intra-UE poderia igualmente ser alcançada mediante a tributação das operações intra-UE à taxa e nos termos das regras em vigor no Estado-Membro de destino.

Esta solução permitiria restabelecer o princípio do pagamento fraccionado para as operações transfronteiras e fazer face à vulnerabilidade endémica à fraude do sistema

[14] COM(2008) 109 de 22.2.2008 e SEC(2008) 249 de 22.2.2008.

vigente. Por outro lado, multiplicaria substancialmente o número de operações em que os sujeitos passivos se tornam responsáveis pela entrega do IVA num Estado-Membro em que não estejam estabelecidos.

Para efeitos de tributação das operações intra-UE, o lugar de destino pode ser definido de duas maneiras:

- o lugar de chegada dos bens, o que significa que se manteria o fluxo físico dos bens, e o lugar em que o cliente se encontra estabelecido, para as prestações de serviços, o que, actualmente, já constitui a regra geral;

- como o lugar em que o cliente está estabelecido, tanto para as entregas de bens como para as prestações de serviços.

Dado que o IVA incidente sobre as operações intra-UE reverte a favor do Estado-Membro de destino, seria necessário criar um mecanismo de balcão único eficaz no Estado-Membro de origem para que o fornecedor ou prestador pudesse cumprir as suas obrigações em matéria de IVA em Estados-Membros diferentes daqueles em que está estabelecido.

Esta alteração teria consequências tanto para as empresas como para as administrações fiscais. A tributação das operações intra-UE teria repercussões em termos de fluxo de tesouraria para ambas as partes e determinaria a revisão completa das obrigações declarativas. A Comissão ainda não procedeu a uma análise pormenorizada destas opções, mas está disponível para as estudar mais aprofundadamente.

### 4.3. Variantes

A Comissão está ciente de que outras medidas que não correspondem às expostas supra foram objecto de debate público. Não é sua intenção excluí-las do debate mas, dado que a grande maioria são simples variantes, não é necessário analisá-las de forma aprofundada nesta fase.

P1 Considera que as disposições de IVA actualmente aplicáveis ao comércio intra-UE são suficientemente adaptadas ao mercado único ou constituem um obstáculo à maximização das vantagens deste mercado?

P2 Em caso de resposta afirmativa à segunda parte da pergunta anterior, quais seriam as disposições mais adequadas em matéria de IVA para reger as operações intra-UE? Na sua opinião a tributação no Estado-Membro de origem continua a ser um objectivo pertinente e realizável?

## 5. QUESTÕES-CHAVE A CONSIDERAR

A presente secção abrange as principais questões que devem ser consideradas, para além das relativas às operações intra-UE, a fim de se criar um sistema de IVA mais sólido, mais simples e eficaz para o mercado único. Estas questões dizem respeito ao sistema vigente.

## 5.1. Como assegurar a neutralidade do sistema de IVA

### *5.1.1. Âmbito de aplicação do IVA*

Em razão das regras aplicáveis aos organismos públicos, actividades semelhantes são tributadas em sede de IVA de maneira diferente em função do estatuto do fornecedor. O movimento ocorrido nos Estados-Membros rumo a uma crescente privatização e desregulação de actividades tradicionalmente reservadas ao sector público acentuaram estas diferenças. Surgiram novas formas de cooperação entre administrações públicas e sector privado (parcerias público-privadas) para o fornecimento de infra-estruturas e serviços públicos estratégicos, como estradas, caminhos-de-ferro, escolas, hospitais, prisões e tratamento de águas e de resíduos.

Quando os organismos públicos estão isentos de IVA ou não são abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, têm interesse em limitar a externalização, a fim de evitarem o pagamento de IVA que não podem deduzir. Assim, o IVA torna-se num factor que influencia as decisões em matéria de investimento e de despesa.

A Comissão lançou recentemente um estudo sobre o impacto económico e social do IVA nos organismos públicos e as eventuais soluções. Poderiam, por exemplo, ser incluídas todas as actividades económicas dos organismos públicos no âmbito de aplicação do IVA e ser elaborada uma lista das actividades a excluir. Outra alternativa seria clarificar e actualizar as condições em que os organismos públicos deixam de poder ser considerados fora do âmbito de aplicação do IVA.

Em relação à tributação em sede de IVA das operações das sociedades gestoras de participações relacionadas, nomeadamente, com a gestão de acções ou com funções de tesouraria, o Tribunal de Justiça Europeu indicou algumas linhas de orientação limitadas mas cuja aplicação prática continua a ser difícil. A clarificação da abordagem jurídica da Directiva IVA poderia ser uma opção a considerar.

P3 Considera que as regras de IVA em vigor para administrações públicas e sociedades gestoras de participações são aceitáveis, nomeadamente em termos de neutralidade fiscal? Caso a sua resposta seja negativa, queira justificar.

P4 Encontrou outros problemas relativos ao âmbito de aplicação do IVA?

P5 O que deve ser feito para superar esses problemas?

### *5.1.2. Isenções de IVA*

As isenções são contrárias ao princípio do IVA como um imposto de ampla base de incidência. A pertinência de muitas das isenções actuais é questionável. Alargar a base de incidência mediante a redução do número de isenções permitiria reforçar a eficácia e a neutralidade do imposto, constituindo uma alternativa válida ao aumento das taxas de IVA.

A Directiva IVA estabelece uma distinção entre isenções para certas actividades de interesse público (por razões sociais, educativas e culturais, por exemplo) e isenções para outras actividades, devido, por exemplo, a aspectos técnicos relativos à aplicação do IVA a operações subjacentes (serviços financeiros e jogos de fortuna e

de azar) ou a interferências com outros impostos (operações relacionadas com bens imóveis).

É necessário proceder à revisão destas isenções, nomeadamente à luz das alterações económicas e tecnológicas.

Esta abordagem é igualmente relevante para as isenções que os Estados-Membros podem manter por já estarem a ser aplicadas em 1 de Janeiro de 1978 ou na altura da sua adesão. Por exemplo, os serviços de transporte de passageiros podem continuar a beneficiar de isenção, em função do meio de transporte utilizado. Outras excepções permitem que os Estados-Membros tributem em sede de IVA operações, regra geral, isentas. Esta situação relativa às excepções enfraquece o objectivo de um sistema comum de IVA.

Está ainda a ser debatida a proposta relativa às isenções dos serviços postais e a proposta sobre as isenções dos serviços financeiros e dos serviços de seguros[15]. Por fim, o estudo sobre organismos públicos (ver ponto 5.1.1., terceiro parágrafo) debruçar-se-á igualmente sobre as isenções de interesse público.

P6 Quais as isenções de IVA actualmente aplicáveis que não devem ser mantidas? Por favor explique por que razão considera serem problemáticas. Existem isenções que devem ser mantidas e, em caso afirmativo, porquê?

P7 Na sua opinião, o sistema de tributação do transporte de passageiros em vigor é fonte de problemas por razões ligadas à neutralidade fiscal ou por outros motivos? O IVA deveria ser aplicado ao transporte de passageiros independentemente dos meios de transporte utilizados?

P8 O que deve ser feito para superar esses problemas?

### *5.1.3. Deduções*

O direito a deduzir o IVA pago a montante é fundamental para garantir a neutralidade deste imposto ao nível das empresas. O alargamento da dedutibilidade do IVA constitui o factor-chave, mas quando e como deve ser efectuada a dedução são factores que também devem ser considerados.

A neutralidade deste imposto implica que o IVA incidente sobre bens e serviços utilizados em actividades económicas tributadas deva ser inteiramente dedutível. Pode ser difícil alcançar este objectivo e garantir a igualdade das condições de concorrência das empresas da UE sempre que os bens ou serviços sejam utilizados para fins múltiplos (actividades tributadas, actividades isentas ou utilização para fins não profissionais) e o destino desses bens e serviços evolua durante a sua vida económica.

É necessário prever restrições do direito à dedução para os casos em que os bens ou serviços são utilizados igualmente para fins não profissionais (principalmente consumo privado). As restrições de montante fixo podem constituir uma solução quando haja dificuldade ou seja impossível determinar a percentagem da utilização

[15] COM (2003) 234 de 5.5.2003 e COM (2007) 746 de 28.11.2007.

privada ou profissional, mas deveriam traduzir a realidade económica, em vez de constituírem um meio para gerar receitas adicionais.

O direito à dedução nasce no momento em que é efectuada a entrega dos bens ou realizada a prestação de serviços, quer o cliente tenha pago ou não pelos bens ou serviços. Esta regra pode criar uma vantagem de tesouraria, em especial, para os pagadores em atraso, sendo o encargo suportado pelos fornecedores ou prestadores, regra geral, PME. Basear o sistema de IVA nos pagamentos (contabilidade de caixa), passando o IVA a ser exigível e dedutível aquando do pagamento da entrega ou da prestação, permitiria que todas as partes beneficiassem da neutralidade em termos de fluxo de tesouraria. Este sistema teria ainda como vantagem limitar as perdas de IVA por insolvência do cliente.

Geralmente, a dedução do IVA é feita mediante a compensação do IVA dedutível e do IVA devido. Quando esta compensação confere ao sujeito passivo o direito a um reembolso, as administrações fiscais têm abordagens diferentes, dado o reembolso implicar alguns riscos de fraude. Este risco não deve ser utilizado como justificação para adiar indevidamente o direito à dedução.

Além disso, os regimes de reembolso para empresas estabelecidas num Estado-Membro diferente complicam e atrasam a dedução efectiva do IVA. Um mecanismo de balcão único, em que as empresas pudessem pagar o IVA a montante através de compensação com o IVA em dívida nesse Estado-Membro, poderia constituir uma solução.

P9 Quais são, na sua opinião, os principais problemas colocados pelo direito à dedução?

P10 Na sua opinião, que alterações seriam desejáveis para melhorar a neutralidade e equidade das regras relativas à dedução de IVA pago a montante?

### *5.1.4. Serviços internacionais*

A importância crescente dos serviços internacionais, consequência da globalização, da desregulação e da evolução das tecnologias da comunicação, tem implicações evidentes em matéria de IVA. Importa definir abordagens acordadas internacionalmente para evitar a dupla tributação ou a não tributação destes serviços, estando a ser realizado um trabalho importante nesta matéria na OCDE.

Contudo, além de garantir a segurança jurídica ao nível da tributação no país de consumo, algumas questões dizem respeito à verificação da correcta aplicação do IVA. Tal acontece, nomeadamente, no caso dos serviços prestados electronicamente de B2C, como o software ou a música distribuída em linha, para o qual a cobrança do IVA depende, em especial, do cumprimento voluntário dos fornecedores e prestadores estabelecidos fora do território da UE. É questionável se esta situação é aceitável numa perspectiva de neutralidade e de concorrência no que respeita aos fornecedores e prestadores da UE e, a longo prazo, no que se refere aos orçamentos dos Estados-Membros.

Uma das pistas a explorar é incentivar a cooperação internacional das administrações fiscais em matéria de IVA. Outra pista, menos atractiva à primeira vista, mas em

estudo em certas jurisdições não pertencentes à UE, como o Canadá, consiste em procurar formas de cobrar o IVA junto de particulares, por exemplo, mediante verificação dos pagamentos em linha.

A neutralidade e a transparência no tratamento das prestações de serviços em grupos de empresas internacionais também são fonte de preocupações pois varia em função da estrutura escolhida (sucursal/sede ou empresa-mãe/filiada) em vez da natureza do serviço.

P11 Quais são os principais problemas relativos às regras de IVA em vigor para serviços internacionais em termos de concorrência e de neutralidade fiscal ou a outro nível?

P12 O que deve ser feito para superar esses problemas? Na sua opinião é necessária maior coordenação internacional?

## 5.2. Que grau de harmonização exige o mercado único?

Qualquer tipo de revisão do sistema de IVA deve identificar, por um lado, o grau de harmonização suplementar imprescindível para um melhor funcionamento do mercado único e para a redução dos custos de conformidade para as empresas e, por outro, o grau de flexibilidade necessário aos Estados-Membros e que seja compatível com estes objectivos.

### *5.2.1. Processo jurídico*

A base jurídica para harmonização do IVA[16] requer a unanimidade mas não especifica o instrumento jurídico que deve ser utilizado para alcançar esse objectivo. A utilização de directivas do Conselho confere aos Estados-Membros uma certa liberdade na transposição da legislação da UE em matéria de IVA para a legislação nacional, podendo assim ser tidas em conta as respectivas particularidades jurídicas. Contudo, esta situação leva a que a legislação em matéria de IVA nos diferentes Estados-Membros seja frequentemente incoerente. A utilização de regulamentos do Conselho em vez de directivas garantiria uma maior harmonização, permitindo, em especial, à UE evitar a dupla tributação ou a não tributação ou definir as obrigações relativas ao IVA aplicáveis às empresas não estabelecidas no seu território.

As medidas da UE para aplicação da Directiva IVA têm igualmente de ser acordadas por unanimidade. O recurso a este mecanismo (através de um regulamento do Conselho) para clarificar rapidamente as novas alterações da Directiva IVA, antes da sua entrada em vigor, revelou-se ineficaz. Assim, as empresas carecem frequentemente de orientação para a aplicação prática das novas regras.

Uma solução consistiria em permitir à Comissão a adopção de decisões de execução com o consentimento da maioria dos Estados-Membros. A Comissão já tinha apresentado uma proposta[17] semelhante no passado, que teria modificado o papel do Comité de IVA, mas que o Conselho não apoiou.

---

[16] Artigo 113.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

[17] COM (97) 325 de 25.6.1997.

Este problema poderia igualmente ser ultrapassado, embora de uma forma imperfeita, se a Comissão explicasse, a título informativo, a interpretação que deve ser dada às alterações da legislação em matéria de IVA.

A transposição incorrecta das alterações da Directiva IVA pode naturalmente ser obviada através de processos por infracção, Contudo, esta solução nem sempre responde de forma imediata aos problemas práticos que as empresas enfrentam. Transpor as novas regras muito antes da sua entrada em vigor poderia prevenir estes problemas. Poderia prever-se um procedimento para simplificar e coordenar o processo de aplicação nacional ao nível da UE.

P13 Quais são, no caso de existirem, as disposições da legislação da UE em matéria de IVA que devem ser consagradas por um regulamento do Conselho em vez de o serem por uma directiva?

P14 Na sua opinião, as normas de execução devem ser previstas por uma decisão da Comissão?

P15 Se esta solução não for exequível, poderiam ser úteis orientações sobre a nova legislação da UE em matéria de IVA, mesmo que não fossem juridicamente vinculativas para os Estados-Membros? A publicação deste tipo de orientações apresenta, na sua opinião, algumas desvantagens?

P16 De um modo mais geral, o que pensa que deveria ser feito para melhorar o processo legislativo, a sua transparência e o papel das partes interessadas no processo, desde a fase inicial (redacção da proposta) até à fase final (aplicação nacional)?

### *5.2.2. Excepções e capacidade da UE para reagir rapidamente*

Os Estados-Membros podem solicitar excepções a título individual, a fim de simplificar o procedimento de cobrança do IVA ou impedir certas formas de fraude ou de evasão fiscal através de medidas específicas de natureza temporária e adaptadas a uma situação nacional concreta[18].

Contudo, o resultado é um mosaico de regras específicas e em constante mutação nos Estados-Membros, o que aumenta a complexidade do sistema de IVA, nomeadamente para empresas com actividade em mais de um Estado-Membro, e compromete a igualdade das condições de concorrência para empresas da UE.

Além disso, a experiência recente em matéria de fraude organizada mostrou que o procedimento de concessão de excepções nem sempre é suficientemente flexível para garantir uma reacção imediata e adequada. Uma das possibilidades poderia ser permitir que a Comissão dispusesse de mais poderes para conceder num lapso de tempo muito curto, a pedido devidamente justificado de um Estado-Membro, excepções temporárias destinadas a impedir a fraude.

---

[18] A lista das actuais excepções aplicáveis está disponível em http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm

P17 Sentiu alguma dificuldade em consequência das excepções concedidas aos Estados-Membros? Em caso afirmativo, por favor descreva essas dificuldades.

P18 Na sua opinião, o procedimento actualmente vigente para conceder excepções a título individual é satisfatório e, em caso de resposta negativa, como poderia ser melhorado?

### *5.2.3. Taxas de IVA*

O sistema de IVA «definitivo» baseado na tributação na origem exigiria um grau de harmonização mais elevado das taxas de IVA do que o sistema actualmente vigente de tributação no destino, que permite aos Estados-Membros uma maior flexibilidade, embora dentro dos limites impostos pelas exigências do mercado único.

Argumentou-se que a aplicação de uma taxa de IVA única a todos os bens ou serviços seria uma solução ideal de um ponto de vista de eficácia económica[19]. Ao mesmo tempo, a utilização das taxas reduzidas como instrumento político é frequentemente defendida, nomeadamente por razões de saúde, culturais e ambientais para proporcionar maior facilidade e igualdade no acesso a conteúdos educativos e culturais e incentivar a eco-inovação e um crescimento eficiente baseado no conhecimento[20].

A actual variação da taxa normal ao nível da UE e as taxas reduzidas aplicadas por alguns Estados-Membros não parecem perturbar o mercado único. Esta situação justifica-se principalmente pelo facto de existirem mecanismos de correcção (regimes especiais para as vendas à distância de bens ou serviços e para os veículos novos, ver ponto 4.2.1) no sistema de IVA em vigor, mas que aumentam substancialmente a sua complexidade.

As operações transfronteiras relativas a bens e serviços tributados a uma taxa reduzida criam, contudo, custos de conformidade e são fonte de incerteza jurídica para as empresas. Este problema coloca-se particularmente quando uma empresa passa a estar sujeita ao pagamento de IVA num Estado-Membro em que não está estabelecida. Poderia obter-se maior transparência com uma base de dados em linha obrigatória que incluísse uma lista de bens e serviços sujeitos a uma taxa reduzida.

Além disso, continuam a subsistir incoerências nas taxas de IVA aplicadas a bens ou serviços comparáveis. Por exemplo, os Estados-Membros podem aplicar uma taxa de IVA reduzida a certos produtos culturais mas têm de aplicar a taxa normal a serviços em linha em concorrência com esses bens, como os livros e os jornais electrónicos. Segundo a comunicação «Uma Agenda Digital para a Europa»[21] os desafios da convergência entre o ambiente em linha e o ambiente físico deverão ser tidos em conta sempre que se revejam as políticas públicas, nomeadamente a política fiscal. Para fazer face a estas a discriminações, duas soluções são preconizadas: manter a

---

19 Copenhagen Economics, op. cit.

20 O relatório de síntese das conclusões da consulta pública *Review of existing legislation on VAT reduced rates* (Revisão da legislação vigente em matéria de taxas de IVA reduzidas) realizado em 2008 está disponível em http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

21 Comunicação da Comissão, *Uma Agenda Digital para a Europa*, COM (2010) 245, 19.5.2010, p. 9.

taxa de IVA e transpor para o ambiente digital as taxas reduzidas aplicáveis em suportes tradicionais aos mesmos bens.

P19 Considera que a actual estrutura de taxas cria obstáculos importantes ao bom funcionamento do mercado único (distorção da concorrência) ou um tratamento desigual de produtos comparáveis, nomeadamente dos serviços em linha em comparação com os bens e serviços de conteúdo semelhante ou implica custos de conformidade significativos para as empresas? Em caso afirmativo, em que situações?

P20 Preferiria que não existisse nenhuma taxa de IVA reduzida (ou uma lista muito curta), o que poderia permitir que os Estados-Membros aplicassem uma taxa de IVA normal mais baixa? Ou apoiaria a aplicação uniforme na UE de uma lista obrigatória de taxas de IVA reduzidas, nomeadamente para responder aos objectivos políticos específicos definidos na estratégia «Europa 2020»?

## 5.3. Reduzir a burocracia

### *5.3.1. Programa de acção da Comissão para reduzir os encargos administrativos e simplificar obrigações em matéria de IVA*

No sequência da aprovação pelo Conselho Europeu em 2007[22] do programa de acção da Comissão[23] para, até 2012, reduzir em 25% os encargos administrativos que decorrem de legislação da UE, a Comissão apresentou, em 2009, um plano[24] relativo, nomeadamente, ao IVA.

Este plano, que contém 16 medidas, como a abolição da declaração recapitulativa anual de IVA ou das listas de aquisições intra-UE e a redução da frequência das declarações de IVA, é apoiado pelo Grupo de Alto Nível de Partes Interessadas Independentes sobre os Encargos Administrativos, presidido por Edmund Stoiber[25]. Seis destas medidas foram adoptadas ou propostas pela Comissão.

Em razão das novas regras relativas ao lugar da prestação dos serviços, o Grupo de Alto Nível recomendou, em parecer recentemente emitido, medidas suplementares de redução dos encargos.

A Directiva IVA prevê um conjunto comum de obrigações, sendo permitida uma certa liberdade aos Estados-Membros para as cumprir. Esta situação desenha um mosaico de obrigações nacionais em matéria de IVA, nomeadamente no que respeita às declarações de IVA que pressupõem diferentes tipos e quantidades de informação. Para reduzir os custos de conformidade, poderia ser concebida uma declaração de IVA normalizada à escala da UE, disponível em todas as línguas, que as empresas poderiam optar por utilizar, mas que todos os Estados-Membros teriam de aceitar.

---

22 Conclusões da Presidência do Conselho Europeu (8 e 9 de Março de 2007, p. 10).
23 COM (2007) 23 de 21.1.2007.
24 COM(2009) 544 de 22.10.2009 e Anexo.
25 Parecer adoptado em 28.5.2009 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

Além disso, os Estados-Membros podem impor outras obrigações que considerem necessárias para garantir a correcta cobrança do IVA e impedir a fraude, sem que a UE imponha qualquer avaliação prévia do seu impacto. O âmbito e os custos destas obrigações complementares são apresentados no estudo da DG Empresas e Indústria no âmbito da iniciativa «Legislar Melhor»[26].

Uma abordagem mais uniforme neste domínio facilitaria certamente o desenvolvimento de instrumentos informáticos para cumprimento das obrigações em matéria de IVA em toda a UE e reduziria os encargos administrativos das empresas com actividade em vários Estados-Membros. Contudo, a alteração das práticas vigentes nos Estados-Membros teria um custo para as administrações fiscais e para as empresas, incluindo as que apenas têm de cumprir as referidas obrigações num único Estado-Membro.

Se a harmonização total não for adequada, haveria a possibilidade de limitar as diferenças através da definição, a nível da UE, de uma lista exaustiva de obrigações normalizadas de IVA que podem ser impostas pelos Estados-Membros. O estabelecimento prévio de um conjunto de obrigações facilitaria o seu tratamento pelos sistemas informáticos.

P21 Quais são os principais problemas que encontrou no que diz respeito às regras em vigor relativas às obrigações em matéria de IVA?

P22 O que deve ser feito a nível da UE para superar estes problemas?

P23 Qual a sua opinião, em especial no que respeita à viabilidade e pertinência das medidas sugeridas, nomeadamente as estabelecidas no plano de redução do IVA (n.os 6 a 15) e no parecer do Grupo de Alto Nível?

### *5.3.2. Pequenas empresas*

Na comunicação «Small Business Act» para a Europa[27], a UE adoptou dois princípios fundamentais para responder às necessidades das PME: elaborar a legislação segundo o princípio «Think Small First» e ajudar as PME abeneficiarem mais das oportunidades oferecidas pelo mercado único. Melhorar o ambiente empresarial das PME também faz parte de uma das iniciativas emblemáticas da Comissão da estratégia «Europa 2020», ou seja, «Uma política industrial para a era de globalização».

O regime especial para pequenas empresas tem essencialmente como objectivo reduzir os encargos administrativos relativos à aplicação das regras normais de IVA: as empresas com um volume de negócios anual abaixo de um certo limiar podem beneficiar da isenção de IVA.

Contudo, este regime apresenta alguns problemas. O quadro jurídico, que depende em grande parte do momento em que os Estados-Membros aderiram à UE, criou diferenças no que diz respeito aos limiares e à margem de manobra para a sua definição deixada aos Estados-Membros. Além disso, o método de cálculo do limiar

---

26 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.

27 COM (2008) 394 de 25.6.2008.

e âmbito de aplicação do regime não têm em consideração o mercado único: por exemplo, o regime não abrange as entregas de bens nem as prestações de serviços realizadas noutros Estados-Membros. Além disso, a identificação para efeitos de IVA, a declaração de IVA e os pagamentos de IVA são exigidos para certas aquisições transfronteiras, designadamente de serviços.

Os Estados-Membros podem recorrer a outros regimes simplificados em matéria de liquidação e de cobrança do IVA, por exemplo, o regime de taxa fixa, mas são aplicados de maneira diferente e limitam-se à actividade nacional.

Todos estes regimes são uma resposta fragmentada ao facto de os custos de conformidade relativos ao IVA serem proporcionalmente mais elevados para as pequenas empresas do que para as grandes empresas, nomeadamente quando desenvolvem a sua actividade económica em toda a UE.

A solução mais óbvia apontaria para um regime aplicável em toda a UE com um limiar comum e com um maior leque de possibilidades para reduzir custos de conformidade no mercado único e para, deste modo, incentivar o crescimento das pequenas empresas.

Além dos regimes concebidos para as pequenas empresas, nos anos 70 foi introduzido um regime especial para agricultores com dificuldades em aplicarem as regras normais. As razões para manter este regime devem ser analisadas, uma vez que os esforços para ajudar as pequenas empresas poderiam também responder às necessidades de simplificação dos pequenos agricultores.

P24 Considera que o regime de isenção actualmente aplicável às pequenas empresas deveria ser revisto e, em caso afirmativo, quais deveriam ser os principais elementos dessa revisão?

P25 Deveriam ser consideradas medidas de simplificação adicionais e quais deveriam ser os seus principais elementos?

P26 Na sua opinião, os regimes aplicáveis às pequenas empresas respondem satisfatoriamente às necessidades dos pequenos agricultores?

### *5.3.3. Outras iniciativas em matéria de simplificação*

#### 5.3.3.1. Mecanismo do balcão único

Nas operações B2C sujeitas a IVA num Estado-Membro diferente daquele em que o fornecedor ou o prestador está estabelecido, o cumprimento das regras específicas desse Estado-Membro nem sempre é fácil. Existem dados que mostram que as empresas evitam tais operações devido a eventuais dificuldades. Noutros casos, as regras aplicáveis são ignoradas e o IVA é cobrado no Estado-Membro em que o fornecedor ou prestador está estabelecido em vez de o ser naquele em que a entrega ou prestação ocorre efectivamente.

O regime do balcão único proposto pela Comissão em 2004[28] e ainda a ser analisado pelo Conselho destinava-se a reger esses casos. O conceito subjacente permanece válido. Existe um regime mais rigoroso para a prestação de serviços electrónicos de B2C por prestadores não pertencentes à UE e que será alargado em 2015 aos serviços de telecomunicações, serviços de televisão e de radiodifusão e aos prestadores da UE.

Enquanto o IVA for baseado na tributação no lugar de destino, o balcão único continuará a ser conveniente por representar uma medida de simplificação e favoreceria o cumprimento das regras e o comércio transfronteiras. As disposições em matéria de IVA fazem parte das principais barreiras apontadas pela comunicação da Comissão sobre o comércio electrónico transfronteiras entre empresas e consumidores na UE[29]. Esta questão assume actualmente uma pertinência ainda maior, uma vez que mais de 60% dos cidadãos da UE utilizam regularmente a Internet e 60% destes compram bens ou serviços em linha. Este número, que duplicou desde 2004 (ano em que a proposta foi apresentada pela primeira vez), irá certamente crescer tendo em atenção a ênfase colocada na estratégia digital[30].

P27 Considera o conceito do balcão único como uma medida de simplificação pertinente? Em caso afirmativo, quais deveriam ser as características deste mecanismo?

5.3.3.2. Adaptação do sistema de IVA às grandes empresas e às empresas pan-europeias

A estrutura legal (sociedades-mães/filiais ou sede/sucursais) de empresas com actividades económicas em diferentes Estados-Membros tem uma influência importante no tratamento dessas actividades para efeitos de IVA. Por exemplo, afecta as regras relativas a operações transfronteiras entre as diferentes partes de uma empresa e o cálculo do IVA a montante dedutível.

As empresas queixam-se da falta de regras em matéria de IVA coerentes e claras que se adequem às estruturas empresariais existentes. As administrações fiscais, por seu lado, estão preocupadas com as possibilidades de evasão ao IVA em estruturas empresariais complexas.

Considerar que as operações entre empresas coligadas ou as entregas de bens entre sucursais são excluídas do âmbito de aplicação do IVA ou alargar do âmbito de aplicação territorial dos agrupamentos para efeitos de IVA são soluções que permitiriam reduzir os custos de conformidade do IVA num grande número de operações dentro da UE. Contudo, haveria que garantir que esta evolução não favoreceria injustamente as grandes empresas em relação às mais pequenas, ou potenciaria novos meios de fraude ou de evasão fiscal.

P28 Considera que as regras em matéria de IVA actualmente em vigor criam dificuldades para as operações transfronteiras dentro da mesma empresa ou do mesmo grupo? Como propõe que essas dificuldades possam ser resolvidas?

---

28 COM (2004) 728 de 29.10.2004.
29 COM (2009) 557 de 22.10.2009.
30 Op. cit.

5.3.3.3. Sinergias com outras disposições

Os esforços envidados para facilitar os procedimentos aduaneiros de importação devem tomar em consideração o IVA para maximizar os benefícios. A coerência entre a legislação relativa ao IVA e a outra legislação em matéria fiscal, nomeadamente sobre os impostos especiais de consumo, permitiria igualmente simplificar o cumprimento das regras pelas empresas.

A consulta sobre a simplificação de procedimentos de cobrança do IVA no contexto do desalfandegamento centralizado foi lançada recentemente, mas poderiam ser considerados outros domínios.

| |
|---|
| P29 Na sua opinião, em que domínios da legislação relativa ao IVA devem ser incentivadas sinergias com outra legislação fiscal ou aduaneira? |

## 5.4. Um sistema de IVA mais sólido

### *5.4.1. Rever o modo de cobrar o IVA*

O modo de cobrar o IVA quase não foi alterado desde a introdução do imposto na UE; depende ainda essencialmente da auto-avaliação do contribuinte acompanhado de posteriores controlos da administração fiscal.

No contexto do debate em curso sobre a estratégia de luta contra a fraude ao IVA, que questionou a eficácia deste modo de cobrança, a Comissão lançou, em 2009, um estudo de viabilidade sobre as formas de melhorar e de simplificar a cobrança do IVA através de tecnologias modernas e/ou de intermediários financeiros.

Os quatro modelos seguintes foram considerados com alguma minúcia:

- O cliente dá ordem para que os montantes relativos aos bens ou aos serviços sejam pagos pelo seu banco, que fracciona o pagamento em, por um lado, montante tributável pago ao fornecedor ou ao prestador e, por outro, montante de IVA transferido directamente para a administração fiscal. Este modelo permitiria suprimir a fraude do «operador fictício», mas exigiria alterações substanciais na maneira como as administrações fiscais e as empresas gerem o IVA. A questão das operações efectuadas em líquido ou através de cartão de crédito requer um maior aprofundamento.

- Todos os dados relativos à facturação são enviados em tempo real para uma base de dados central de controlo do IVA. As administrações fiscais seriam informadas mais rapidamente do que no presente e algumas das obrigações em matéria de IVA actualmente impostas poderiam ser abolidas. Seria mais eficaz e menos pesado se a facturação electrónica fosse utilizada para todas as operações B2B.

- O sujeito passivo descarrega, em formato acordado, os dados predefinidos da operação para um armazém de dados (*data warehouse*) IVA protegido, gerido pelo sujeito passivo e acessível à administração fiscal, directamente ou a pedido num lapso de tempo muito breve. Alguns Estados-Membros seguiram esta via, não tendo encontrado problemas importantes. Contudo, o modelo não impede a fraude do «operador fictício»; se o comerciante desaparecer, o seu armazém de

dados de IVA desaparece também. No entanto, este modelo permite uma detecção mais rápida dos casos de fraude.

- O processo e os controlos internos relativos ao cumprimento das regras em matéria de IVA pelo sujeito passivo são objecto de certificação. Alguns Estados-Membros seguiram esta via. O modelo deveria permitir reforçar a confiança entre administrações fiscais e contribuintes; contudo, o processo de certificação é demorado e exige um investimento substancial das administrações fiscais em recursos humanos.

O estudo[31] mostra que os quatro modelos têm uma relação de custo-benefício positiva. Todavia, os custos de investimento inicial exigido diferem segundo os modelos, influenciando o momento em que os Tesouros nacionais podem receber um benefício líquido. Além disso, uma combinação dos diferentes modelos poderia igualmente constituir uma via mais eficaz.

| |
|---|
| P30 Qual destes modelos considera mais vantajoso e por que razão? Tem soluções alternativas a propor? |

### *5.4.2. Proteger os comerciantes de boa fé contra uma potencial implicação na fraude ao IVA*

Diversos Estados-Membros introduziram medidas nacionais destinadas a limitar perdas de IVA decorrentes da fraude do «operador fictício», tentando recuperar o imposto junto de outros sujeitos passivos envolvidos na mesma cadeia de operações. O Tribunal de Justiça Europeu confirmou que quando a administração fiscal pode demonstrar que o cliente sabia ou devia ter sabido que a sua compra fazia parte de uma operação ligada a uma fraude ao IVA, pode recusar ao cliente o direito à dedução.

As administrações fiscais devem provar caso a caso que esta condição foi cumprida, o que é um procedimento moroso, oneroso e complicado. Além disso, pode colocar os sujeitos passivos numa posição vulnerável, nomeadamente se se tratar de um novo fornecedor ou prestador. Os sujeitos passivos têm de realizar controlos adicionais sobre o cumprimento das regras por cada fornecedor ou prestador. Todavia, as empresas de boa fé correm um risco de ver o seu direito à dedução comprometido por, inadvertidamente, terem celebrado negócios com autores de fraudes.

O primeiro modelo exposto no ponto 5.4.1 afasta a fraude do «operador fictício» através de um mecanismo de pagamento fraccionado de grande envergadura e obrigatório. Poderia também ser previsto um mecanismo mais simples, de carácter facultativo.

Este mecanismo permitiria que os clientes se protegessem contra os riscos mencionados supra e evitaria que tivessem de controlar se os seus fornecedores ou prestadores são cumpridores. Para este efeito e fazendo uso do mecanismo facultativo, o cliente poderia pagar o IVA directamente às administrações fiscais e o montante líquido ao seu fornecedor ou prestador.

---

[31] http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

As administrações fiscais garantiriam, deste modo, a cobrança do IVA em operações consideradas de risco potencial pelos próprios comerciantes, obteriam igualmente informação adicional e seriam alertadas para as novas tendências em matéria de fraude.

Contudo, este mecanismo facultativo pode ter um impacto negativo na relação entre o fornecedor ou o prestador e o cliente e, por conseguinte, nas actividades económicas em geral. Poderia igualmente ter repercussões ao nível do fluxo de tesouraria dos fornecedores ou prestadores.

| |
|---|
| P31 Qual a sua opinião sobre a viabilidade e importância de um pagamento fraccionado facultativo? |

### 5.5. Uma gestão do sistema de IVA eficaz e moderna

Tendo em atenção o papel crucial desempenhado pelos contribuintes no funcionamento do sistema de IVA, a eficácia da sua relação com as administrações fiscais influenciará consideravelmente o custo de gestão do sistema para ambas as partes. Esta relação é determinada não só por obrigações de comunicação, pagamento ou auditoria mas igualmente pela qualidade, fiabilidade e acessibilidade da informação prestada pelas administrações fiscais.

As questões relativas à administração fiscal são essencialmente da responsabilidade do Estado-Membro. Contudo, estas questões têm um impacto no bom funcionamento do mercado único, como confirmado pelo relatório do Tribunal de Contas[32] sobre os recursos «próprios» da UE.

A Comissão, na sua comunicação de Dezembro de 2008, *Uma estratégia coordenada para melhorar o combate à fraude ao IVA na União Europeia*[33], considerou ser necessário reflectir sobre estas questões. Sugeriu a elaboração de uma nova abordagem baseada no cumprimento voluntário, na avaliação dos riscos e no acompanhamento, com o objectivo de reduzir a participação das administrações fiscais e os encargos administrativos das empresas. As seguintes medidas, que poderiam ser previstas, não são exaustivas:

– reforçar o diálogo entre as administrações fiscais e as outras partes interessadas, por exemplo mediante a criação de um fórum de debate permanente que permita a troca de opiniões entre as administrações fiscais e os representantes das empresas a nível da UE;

– combinar as melhores práticas nos Estados-Membros, por exemplo através da elaboração de orientações para simplificar práticas administrativas e abolir encargos inúteis para as empresas;

---

32 No seu trabalho de auditoria para o relatório anual de 2008, o Tribunal de Contas Europeu considerou que a recolha de dados para os relatórios deve tornar-se um dos meios para garantir a aplicação uniforme da Directiva IVA em todos os Estados-Membros e a igualdade de tratamento de todos os contribuintes. Ver artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1553/89 do Conselho.

33 COM (2008) 807 de 1.12.2008.

– definir uma política da UE no domínio do cumprimento voluntário adaptado ao sistema de IVA da UE através de acordos específicos com as partes interessadas; por exemplo, mediante o desenvolvimento da ideia de «parcerias» entre administrações fiscais e contribuintes e de um sistema de decisões antecipadas sobre o tratamento fiscal de certas operações;

– ter em consideração os aspectos informáticos na aplicação das novas regras de IVA: definindo um prazo apropriado e acordando um método de trabalho para a adaptação dos sistemas informáticos, tanto ao nível das empresas como das administrações fiscais; facilitando a transferência automatizada de informação entre contribuintes e administrações fiscais através do reforço da interoperabilidade; e, eventualmente, desenvolvendo o software específico apoiado ao nível da UE e disponibilizado a todos os Estados-Membros.

| |
|---|
| P32 Apoiaria estas sugestões destinadas a melhorar a relação entre os comerciantes e administrações fiscais? Tem outras sugestões? |

### 5.6. Outros aspectos a considerar

O presente documento apresenta uma série de aspectos para debate, mas não é exaustivo. O objectivo é lançar um debate tão amplo quanto possível, pelo que podem ser considerados outros aspectos.

| |
|---|
| P33 Que aspectos, com excepção dos já mencionados, devem ser considerados no âmbito do futuro do sistema de IVA da UE? Que solução recomendaria? |

## 6. DÊ A SUA OPINIÃO

O objectivo do presente Livro Verde é provocar e incentivar o debate público sobre o futuro do sistema de IVA da UE. Por conseguinte, a Comissão convida todas as partes interessadas a enviar as suas contribuições em resposta às perguntas colocadas no presente Livro Verde até 31 de Maio de 2011, de preferência em formato Word e por correio electrónico para TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu.

Não é necessário responder a todas as perguntas suscitadas no presente documento. A sua contribuição pode limitar-se às questões que lhe interessem. Por favor indique claramente quais os aspectos abordados pela sua contribuição e especifique o número da pergunta a que responde.

Se a sua contribuição se refere a todas as perguntas do presente Livro Verde, queira ordená-las segundo a importância que lhes atribui.

As contribuições serão publicadas na Internet. É importante ler a declaração de privacidade relativa à forma como os seus dados pessoais e a sua contribuição serão tratados no sítio Web http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

No mesmo sítio Web será igualmente publicado um relatório que resume as conclusões tiradas das contribuições.

Com base nas conclusões que podem resultar deste debate e, como anunciado no programa de trabalho da Comissão para 2011[34], a Comissão apresentará até finais de 2011 uma comunicação que indicará as áreas prioritárias em que seriam convenientes outras acções ao nível da UE. As iniciativas adoptadas na sequência dessa comunicação serão baseadas em avaliações de impacto exaustivas.

[34] COM(2010) 623 de 27.10.2010, Programa de trabalho da Comissão para 2011.