

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Verde sobre o futuro do IVA —
Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz**

[COM(2010) 695 final]

(2011/C 318/14)

Relatora: **Reine-Claude MADER**

Em 1 de Dezembro de 2010, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde sobre o futuro do IVA — Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz

COM(2010) 695 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 24 de Junho de 2011.

Na 473.ª reunião plenária de 13 e 14 de Julho de 2011 (sessão de 14 de Julho), o Comité adoptou, por 161 votos a favor, sem votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité aprova sem reservas a iniciativa da Comissão de reflectir sobre a possibilidade de uma revisão global do sistema do IVA, um imposto cujo regime, definido como «provisório» desde a sua criação, em 1967, é alvo de inúmeras críticas. O Livro Verde é apenas o início de um processo que se prevê longo, difícil e complexo. O seu êxito constituirá a prova de uma verdadeira vontade dos Estados-Membros de estabelecer um sistema «mais simples, mais sólido e eficaz».

1.2 O regime actual sofreu numerosas alterações ao longo do tempo: a Comissão esteve na origem de propostas tendentes a melhorar a eficácia do regime e a adaptá-lo aos princípios do mercado único. Os Estados-Membros aceitaram diversas medidas relativas à organização, à cooperação entre administrações e à automatização. Outras medidas eram essencialmente administrativas e organizativas. Contudo, o Conselho resistiu até hoje às propostas de reforma integral do sistema.

1.3 O Comité está de acordo com a declaração da Comissão segundo a qual um sistema de IVA global deverá reduzir os custos operacionais para os utilizadores, os encargos administrativos para as administrações e as tentativas de fraude que oneram as finanças públicas. A tudo isto convém acrescentar a tomada em consideração das necessidades das empresas, que, afinal, são quem tem de administrar a cobrança do imposto e suportar, juntamente com os consumidores, a ineficácia do sistema fiscal. Como afirmado pelo Comité em pareceres anteriores, deve ser prestada atenção também ao sistema do IVA no que diz respeito aos serviços financeiros ⁽¹⁾ e, a introduzir-se um novo imposto no sector financeiro baseado nos fluxos de

tesouraria ou em factores semelhantes, a Comissão deveria, evidentemente, avaliar se não seria preferível inseri-lo no âmbito do IVA ⁽²⁾.

1.4 Um problema particularmente delicado é o tratamento das operações transfronteiriças. Racionalmente, o imposto deveria ser cobrado no Estado-Membro de origem, segundo as regras do comércio interno. As dificuldades de pagamento entre Estados-Membros levaram o Conselho a optar pela solução mais simples, a saber, a cobrança no Estado-Membro de destino, estando previstas algumas excepções, que dizem respeito, principalmente, aos serviços. A Comissão vem agora propor soluções alternativas, embora seja evidente que não é fácil encontrar uma solução perfeita.

1.4.1 O Comité considera necessário, em qualquer caso, evitar mudanças radicais, adoptando, para o efeito, uma política de mudança gradual; uma solução baseada na tributação geral no Estado-Membro de destino que mantivesse os princípios do sistema actual seria, provavelmente, a melhor. Paralelamente, será necessário generalizar a aplicação do mecanismo de auto-liquidação, num primeiro tempo com carácter facultativo e, em seguida, com carácter generalizado e obrigatório. Por uma questão de simplificação administrativa, deve, em todo o caso, ser criado um balcão único para as empresas.

1.5 O Livro Verde propõe-se recolher os comentários e propostas de todas as partes interessadas susceptíveis de contribuir para a formulação das propostas da Comissão. Para o efeito, o documento coloca 33 perguntas, às quais o Comité responde, mas que são impossíveis de resumir. Para mais informações, consultar o ponto 5 do presente documento.

⁽¹⁾ Ver o parecer do CESE JO C 224 de 30.8.2008, p. 124 sobre a *Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito aos serviços financeiros e de seguros* (COM(2007) 747 final – 2007/0267 CNS).

⁽²⁾ Ver o parecer do CESE JO C 248 de 25.8.2011, p. 64 sobre a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - A tributação do sector financeiro* (COM(2010) 549 final).

2. Introdução

2.1 Há já muitos anos que a melhoria do sistema do IVA constitui uma das prioridades da política fiscal da Comissão. Este imposto, adoptado em 1967 pela União como regime comum de tributação para todos os Estados-Membros, assegura uma parte importante (mais de 20 %) das suas receitas. Além disso, uma parte do IVA cobrado contribui para o orçamento da UE. É, pois, evidente o interesse directo da Comissão em proteger os seus interesses, assegurando uma aplicação tão eficaz quanto possível do imposto.

2.2 O regime do IVA, apesar de ser importante para as receitas dos Estados-Membros, está longe de ser satisfatório e é objecto de inúmeras críticas dos Estados-Membros e das outras partes interessadas, nomeadamente as empresas e os consumidores. A Comissão procura, desde há muito, ter em conta essas críticas e apresentar propostas tendentes a aumentar a eficácia do regime e a adaptá-lo às regras e aos princípios do mercado único. Importa referir que, muitas vezes, os esforços da Comissão se depararam com a oposição, mais ou menos aberta, dos Estados-Membros.

2.3 Há que afirmar abertamente e sem reticências que, no domínio fiscal, a vontade de coesão europeia fraqueja face à preocupação ou necessidade de cada Estado-Membro de proteger os seus próprios meios de financiamento. Quando consideradas determinadas regras podem lesar os seus interesses ou ser susceptíveis de agravar os custos ou complicar os procedimentos administrativos, os Estados-Membros expressam o seu desacordo, mais ou menos abertamente, e tornam-se, com frequência, pouco transparentes.

2.4 Tudo isto acontece, naturalmente, em detrimento de uma política comum europeia, mas explica os fracassos dos esforços louváveis da Comissão ao longo dos anos. Não obstante, conseguiram-se êxitos consideráveis no domínio da racionalização e da informatização dos procedimentos, da redução dos custos para as administrações e para os contribuintes, bem como da cooperação administrativa e judiciária.

2.5 Apesar de conhecer os problemas e os obstáculos, a Comissão retoma o seu objectivo de sempre, o de reformar integralmente o sistema, de modo a torná-lo coerente com os princípios do mercado único, tendo em conta os interesses de todas as partes envolvidas. No respeito das regras, o Livro Verde coloca uma série de perguntas sobre os diferentes aspectos do regime do IVA. As respostas que lhe forem dadas constituirão a base das propostas para um novo sistema «mais simples, mais sólido e eficaz» e, através do presente parecer, o CESE dá o contributo dos meios socioeconómicos que representa.

3. Observações na generalidade

3.1 A Comissão observa, e muito bem, que a crise teve impacto nas finanças públicas, nomeadamente ao alterar a importância relativa dos impostos directos face à fiscalidade indirecta: a parte das receitas do IVA nas receitas totais, até agora cerca de 22 %, tende a aumentar, em resultado de uma política geralmente orientada para o aumento da competitividade mediante a redução da tributação do trabalho e das empresas. O

CESE observa que, apesar de tal constituir um sinal positivo, **não deve acarretar o aumento das taxas do IVA previstas na directiva-quadro**, o que implicaria, nomeadamente, uma carga suplementar inoportuna para os trabalhadores e os consumidores.

3.2 A melhoria do mecanismo exige um **sistema de IVA global**, que, segundo a Comissão, deverá reduzir os custos operacionais para os utilizadores, os encargos administrativos para as administrações e as **tentativas de fraude**. Sobre este último ponto, o Comité partilha as preocupações da Comissão. Com efeito, por diversas vezes, chamou a atenção nos seus pareceres para o facto de o IVA ser o imposto a cujo pagamento mais se foge na UE e de a evasão fiscal ser uma fonte importante de financiamento da criminalidade organizada e do terrorismo. Os fenómenos interdependentes de evasão e criminalidade, bem como o fenómeno associado de branqueamento de capitais, são uma **grave ameaça para a sociedade a nível mundial**. O Comité insiste em que as novas regras sejam sistematicamente apreciadas à luz da sua **«impermeabilidade» face às tentativas de fraude**.

3.3 O Livro Verde não ignora os aspectos relacionados com as empresas. A gestão e a administração (a que o Comité acrescenta o contencioso) do IVA representam uma parte substancial dos custos administrativos das empresas, ao ponto de inibir uma grande parte das PME de se lançar no comércio internacional. O Comité chama uma vez mais a atenção para a necessidade de tornar a **gestão do IVA mais flexível, mais simples e menos onerosa**, pois são os utilizadores finais – os consumidores – que sofrem as consequências.

3.4 Outro aspecto importante é a possibilidade de **introduzir uma taxa única**, situação considerada como «o ideal de um imposto de consumo». O Comité concorda com a Comissão sobre a quase impossibilidade de realizar este objectivo e **apoia-a** firmemente nas suas tentativas para **reduzir ou eliminar as demasiadas isenções, derrogações, taxas reduzidas ou preferenciais**, ou seja, facilidades que reduzem as receitas em 45 % em relação às que teoricamente poderiam ser obtidas com a aplicação da taxa normal. Será necessário encontrar um equilíbrio razoável entre as necessidades orçamentais e as razões sociais e económicas subjacentes a estas facilidades, sobretudo no que respeita aos serviços locais e aos que requerem uma quantidade importante de mão-de-obra.

3.5 Como o CESE sublinhou no seu parecer sobre «A tributação do sector financeiro» (ECO/284 – CESE 991/2011), o tratamento do sector financeiro no quadro do IVA deve ser revisto.

4. Aplicação do IVA às operações transfronteiras no mercado único

4.1 Quando da sua adopção em 1967, o regime do IVA entre Estados-Membros, baseado na tributação no país de destino, foi qualificado de «provisório», já que o regime definitivo prevê a tributação no país de origem. 44 anos mais tarde, ainda vigora o regime «provisório». Logicamente, o imposto **deveria ser cobrado no Estado-Membro de origem**, segundo as regras do comércio interno, salvo pagamento por diferença da

parte devida ao Estado-Membro de destino. Os problemas existentes no início, e ainda parcialmente existentes, levaram o Conselho a optar pela **solução mais simples, a da cobrança no Estado-Membro de destino**, abordagem que ainda hoje vigora, embora com importantes derrogações, que incidem, sobretudo, nos serviços telemáticos transfronteiras.

4.2 A Comissão já tentou, por duas vezes, obter o acordo do Conselho para uniformizar o regime do IVA com base no princípio da cobrança no país de origem, mas essas tentativas revelaram-se infrutíferas face a graves problemas de aplicação. Em 2007, a Comissão estudou um sistema de **tributação na origem à taxa de 15 %**, incumbindo ao Estado-Membro de destino a cobrança ou o reembolso, consoante o caso, da diferença em relação à sua própria taxa do imposto. O Conselho não deu seguimento a esta proposta.

4.3 O Comité reconhece que o problema é complexo e que, perante os diferentes níveis de tributação e as diferenças nos procedimentos administrativos que ainda subsistem apesar dos esforços de harmonização envidados pela Comissão, **é difícil encontrar uma solução perfeita**. Contudo, **não é possível ignorar os progressos realizados** ou em vias de realização em matéria de tributação da prestação de serviços⁽³⁾, de melhoria dos sistemas de tributação⁽⁴⁾, de cooperação administrativa e de balcão único⁽⁵⁾, de boa governação e de luta contra a fraude⁽⁶⁾.

4.4 O Livro Verde vai na direcção certa, procurando obter informações úteis para propor melhorias. Face às experiências do passado e à situação actual, o Comité gostaria que fosse adoptada uma abordagem **gradual e não soluções radicais**. Por esse motivo, considera que a melhor solução é a avançada no ponto 4.2 do documento da Comissão, isto é, **generalizar a tributação no Estado-Membro de destino e manter os princípios do sistema vigente** (ponto 4.2.1), com a adopção gradual, inicialmente com carácter facultativo e, em seguida, com carácter obrigatório, do **mecanismo de autoliquidação** (ponto 4.2.2). Simultaneamente, a criação de um sistema de balcão único deverá permitir às empresas proceder ao pagamento do imposto devido por operações transfronteiriças com um mínimo de sobrecarga burocrática.

5. Resposta às questões

5.1 Regime de IVA aplicável ao comércio no interior da União Europeia (P1): o regime actual não é perfeito: apresenta

- (3) Parecer do CESE sobre as «Regras respeitantes ao lugar das prestações de serviços»; JO C 117 de 30.4.2004, p. 15.
 (4) Parecer do CESE sobre «Melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno»; JO C 93 de 27.4.2007, p. 1; parecer do CESE sobre «Promover a boa governação em questões fiscais»; JO C 255 de 22.9.2010, p. 61; parecer do CESE sobre a «Luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado»; JO C 347 de 18.12.2010, p. 73.
 (5) Parecer do CESE sobre a «Simplificação do IVA»; JO C 267 de 27.10.2005, p. 30.
 (6) Parecer do CESE sobre «Aplicação de medidas antiabuso na área da tributação directa»; JO C 77 de 31.3.2009, p. 139.

vários inconvenientes, devido, principalmente, às inúmeras facilidades, derrogações, isenções, etc., concedidas aos Estados-Membros. Não obstante, **funciona há demasiado tempo para que possamos com razoabilidade mudá-lo radicalmente**, porquanto uma mudança radical seria desastrosa. É preferível **concentrar a atenção na aplicação dos princípios de boa governação** tantas vezes evocados pela Comissão, e que o Comité apoiou através dos seus pareceres, e que se encontram resumidos no documento que acompanha o Livro Verde⁽⁷⁾. **Os principais obstáculos à maximização das vantagens não devem ser procurados nos princípios**, mas antes na sua deficiente aplicação e na resistência à mudança por parte das administrações dos Estados-Membros.

5.2 IVA e autoridades públicas (P3): em princípio, as isenções concedidas aos organismos públicos que exercem actividades em concorrência com fornecedores privados (por exemplo, transportes, cuidados de saúde) justificam-se pelas finalidades sociais típicas do serviço público. Importa, todavia, reconhecer que o fornecedor privado desempenha frequentemente uma **função de complementaridade** face às insuficiências ou às falhas do fornecedor público. Não há dúvida de que existe uma **distorção da concorrência**, que se tende a atenuar através de novas formas de **cooperação**. De qualquer forma, o consumidor pode optar por pagar menos, recorrendo ao serviço público, ou mais, recorrendo a um serviço privado. Salvo os casos em que um ou outro serviço não se encontre disponível (por exemplo, meios de transporte), a escolha entre os dois é feita, essencialmente, com base na **avaliação da qualidade**.

5.2.1 Uma solução equitativa e favorável para os consumidores consistiria, segundo o Comité, em manter as isenções para os serviços públicos e em estendê-las aos serviços privados quando, na falta de serviços públicos, prestam um serviço indispensável. O Comité está ciente das dificuldades de aplicação deste princípio, mas, por outro lado, é inadmissível que os consumidores residentes nas zonas mais desfavorecidas sejam obrigados a pagar mais caros os serviços que lhes são oferecidos sem possibilidade de escolha. Para evitar distorção da concorrência com o mercado privado, a excepção deveria ser limitada, exclusivamente, às missões de serviço público⁽⁸⁾.

5.3 Isenções de IVA (P6): não há qualquer razão para manter as **isenções concedidas aos Estados-Membros** antes de 1 de Janeiro de 1978, pelo que estas **deveriam ser abandonadas**, visto que são privilégios negociados pelos Estados-Membros quando da criação da UE ou pouco depois e constituem presentemente um desvio inadmissível em relação aos princípios do mercado único. O mesmo raciocínio é aplicável aos novos Estados-Membros, para os quais o abandono das isenções pode ser progressivo e paralelo à melhoria do nível de vida, mas com parâmetros transparentes para a sua avaliação.

⁽⁷⁾ *Commission Staff Working Paper*, SEC(2010) 1455 de 1.12.2010.

⁽⁸⁾ Serviços de interesse geral (SIG) – Protocolo da Conferência Inter-governamental n.º 26 de 23.7.2007.

5.3.1 Mais difícil e menos linear é o problema das **isenções para determinadas actividades de interesse geral ou de outras actividades**. Uma e outras dependem das orientações políticas e das políticas económicas de cada Estado-Membro. Embora constituindo um desvio em relação aos princípios do mercado único, podem ser úteis como instrumento **de auxílio a políticas nacionais de crescimento e de emprego**. Seja como for, uma futura política de boa governação só deveria permitir este tipo de isenção **excepcionalmente e como medida temporária**. Como afirmado anteriormente no parecer sobre o regime do IVA nos serviços financeiros⁽⁹⁾, o Comité acolheria com satisfação uma abordagem legislativa mais profunda que eliminasse todas as dificuldades de interpretação remanescentes e os problemas ainda por resolver. Além disso, quanto à possível introdução de um imposto sobre as operações financeiras⁽¹⁰⁾, a Comissão deveria avaliar se não seria preferível inseri-lo no âmbito do IVA, de modo a garantir um tratamento administrativo mais fácil para o sector e atenuar os efeitos negativos do IVA irrecuperável.

5.3.2 Caso especial são as **isenções concedidas às PME em determinados países e que devem ser suprimidas**. É bem sabido que a fuga ao IVA assume proporções consideráveis em todos os países e a existência de «evasão legal» nos países vizinhos mais não faz que acentuar o recurso transfronteiriço a serviços e a compra de produtos nesses países. Esta situação tem dois tipos de consequências para os países que não aplicam isenções, isto é, enfraquecimento da luta contra a evasão ilegal e distorção da concorrência em detrimento das PME que respeitam as regras.

5.4 Tributação do transporte de passageiros (P7): a resposta encontra-se já no espírito dos comentários à P3 (ponto 5.2 supra) e deveria aplicar-se a **todos os meios de transporte, incluindo o transporte aéreo** (o que, aliás, parece já ser o caso).

5.5 Problemas ligados ao direito à dedução (P9): a dedutibilidade do IVA é **um dos mais graves problemas para as empresas** por ser complicada, muitas vezes dificilmente aplicável e fonte de contenciosos, de litígios e de coimas. Acresce que é baseada num **princípio injusto**, que a própria Comissão recorda, ou seja, o direito à dedução (mas igualmente o dever de pagar o IVA) nasce no momento da entrega dos bens ou da prestação de serviços, quer o cliente tenha ou não pago. Os maus pagadores têm, assim, aquilo a que a Comissão chama uma «vantagem de tesouraria», mas que poderia muito bem

⁽⁹⁾ Ver o parecer do CESE JO C 224 de 30.8.2008, p. 124 sobre a *Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito aos serviços financeiros e de seguros* (COM(2007) 747 final – 2007/0267 CNS).

⁽¹⁰⁾ Ver o parecer do CESE JO C 248 de 25.8.2011, p. 64 sobre a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - A tributação do sector financeiro* (COM(2010) 549 final).

chamar-se uma **receita segura para o fisco, adiantada pelo vendedor ou fornecedor e garantida mesmo em caso de insolvência do cliente**⁽¹¹⁾.

5.5.1 A **dedução do IVA por compensação quando esta confere ao sujeito passivo um direito a um reembolso** levanta outro problema sério: em alguns Estados-Membros, o reembolso é efectuado com **atrasos consideráveis**, com repercussões nefastas para a tesouraria das empresas, chegando mesmo a provocar falências. Os Estados-Membros alegam que o sistema de compensação comporta alguns riscos de fraude, o que é verdade, mas são eles próprios que têm de assegurar controlos rápidos. Entretanto, são as empresas que sofrem as consequências da sua ineficácia.

5.5.2 O Comité está de acordo com a Comissão quando considera o **sistema de contabilidade de caixa no comércio intracomunitário como a solução possível, equitativa e neutra**, sobretudo do ponto de vista da tesouraria das empresas. Todavia, esta solução só pode ser adoptada no comércio intracomunitário se for criado um **sistema de compensação gerido através do balcão único**, cuja adopção a Comissão propôs mas que enfrenta obstáculos na sua aplicação.

5.6 IVA aplicável aos serviços internacionais (P11): a importância dos **serviços internacionais**, em especial os prestados **electronicamente**, justifica que se adoptem regras especiais para estes serviços. Contudo, o seu carácter imaterial dificulta frequentemente o controlo da aplicação do IVA por parte dos prestadores, nomeadamente quando se trata de prestações a particulares (software, música, etc.). Esse controlo é impossível quando os prestadores residem fora da UE. A OCDE e a Comissão estão a estudar o problema, mas a sua solução não se afigura nem fácil nem imediata.

5.6.1 Os principais problemas residem numa grave **distorção da concorrência** entre os serviços fornecidos no interior da UE e os provenientes do exterior, já que, para além da possibilidade de **acordos internacionais de cooperação entre as administrações fiscais**, não há muitos meios eficazes para estabelecer a ordem. O Comité **opõe-se à adopção de medidas** semelhantes às vigentes no Canadá em que **o imposto é cobrado no consumidor** e os controlos efectuados por **verificação dos pagamentos efectuados em linha**. Para além do inómodo que representa para os consumidores a necessidade de pagar o IVA a cada compra, os controlos previstos constituem uma **intrusão inadmissível na vida privada dos cidadãos**.

⁽¹¹⁾ Em muitos Estados-Membros, a restituição do IVA cobrado sobre bens ou serviços não pagos exige procedimentos morosos, complexos e onerosos.

5.7 Legislação da União em matéria de IVA (P13): o artigo 113.º do Tratado confere ao Conselho plenos poderes em matéria de **harmonização das legislações** relativas ao IVA, não havendo quaisquer limites quanto ao instrumento a escolher, que pode ser uma directiva ou um regulamento. Atenta a experiência adquirida e a tendência manifestada pelos Estados-Membros para interpretar as disposições de forma muito própria, a escolha de **um regulamento do Conselho afigura-se, inquestionavelmente, a melhor**. Contudo, numa perspectiva realista, as disposições legislativas objecto desse regulamento devem cingir-se a alguns aspectos fundamentais, isto é, âmbito de aplicação, definição dos sujeitos passivos, isenções, cooperação entre administrações, luta contra a fraude. No entanto, quanto mais pormenorizadas forem as disposições, maior será a dificuldade em alcançar consenso no Conselho e daí serem necessárias directivas de aplicação.

5.7.1 Normas de execução (P14): a solução de autorizar a Comissão a adoptar decisões de execução seria bem acolhida, mas já em 1997 o Conselho não a aprovou. Falta saber se essa autorização pode ser dada por maioria: será difícil contornar a regra da unanimidade (prerrogativa do Conselho) através de uma delegação de poderes à Comissão. Uma decisão favorável seria bem acolhida, mas o Comité receia que tal seja irrealista.

5.7.2 Orientações sobre a nova legislação (P15): a publicação de orientações da Comissão seria útil para os Estados-Membros que as pretendessem seguir. Contudo, o facto de não serem obrigatórias pode apresentar alguns inconvenientes: sujeitos passivos ou mesmo administrações podem provocar **litígios** com base na não aplicação ou na incorrecta aplicação de orientações que não são juridicamente vinculativas. Incumbiria às **autoridades judiciárias decidir, caso a caso**, a pertinência de queixas baseadas em orientações cuja validade seria questionada.

5.7.3 Melhoria do processo legislativo (P16): no que respeita à melhoria do processo legislativo, dever-se-ia falar mais de uma **mudança de abordagem e de método do que de medidas**. Nas suas fases iniciais, a Comissão adopta uma atitude de transparência e de abertura: a montante, consultas prévias com os Estados-Membros, convocação dos seus comités consultivos, livros verdes, contactos com as partes interessadas; a jusante, os procedimentos no Conselho tornam-se menos transparentes e menos abertos às propostas de diálogo vindas do exterior.

5.7.4 Nas **fases finais**, as melhorias a nível nacional poderiam consistir em agilizar o processo legislativo de adopção das directivas e regulamentos de execução. Estes últimos, nomeadamente, carecem muitas vezes de clareza e de precisão, o que dificulta o cumprimento das regras por parte dos operadores e, por vezes, das próprias administrações. A nível europeu, será necessário estabelecer um período de tempo razoável entre a data-limite para a transposição da directiva pelos Estados-Membros e a entrada em vigor de novas medidas.

5.8 Derrogações concedidas aos Estados-Membros (P17): a simples consulta da lista, que enumera mais de uma centena

de derrogações, revela que os Estados-Membros, em geral, e alguns deles, em particular, recorrem demasiadamente à concessão de facilidades e prolongam a sua vigência. A Comissão sublinha, e muito justamente, que esta multiplicidade de derrogações gera confusão, despesas e distorções da concorrência e, frequentemente, promove a fraude, razão por que solicita mais poderes para conceder derrogações de forma rápida e adequada. O Comité está de acordo, mas, ao mesmo tempo, solicita uma revisão global, no intuito de verificar se as derrogações existentes ainda se justificam.

5.8.1 Procedimento de concessão de derrogações (P18): o procedimento actual é lento e justifica o pedido da Comissão no sentido de lhe serem conferidos os poderes necessários para o acelerar. Paralelamente, o Comité pede que os critérios de concessão sejam mais rigorosos e que a lista das derrogações seja constantemente actualizada e possa ser consultada rapidamente e com facilidade.

5.9 Estrutura actual das taxas do IVA (P19): é certo que a actual estrutura das taxas constitui um **desvio em relação aos princípios do mercado único**. Falta estabelecer se, e em que medida, as diferenças de taxa não constituem um **método de ajustamento de situações particulares** de diversas actividades. No que respeita à aplicação de **taxas diferentes a produtos similares**, nomeadamente aos serviços em linha em comparação com bens e serviços de conteúdo semelhante, o Comité observa que, em geral, é o consumidor que beneficia dos preços reduzidos. Ora, no que respeita aos produtos, as despesas de porte correspondem, até certo ponto, aos custos do exercício do comércio tradicional, pelo que a aplicação da mesma taxa do IVA iria prejudicar os compradores em linha. No que respeita aos serviços, a questão está em aberto e merece ser aprofundada. Em suma e de um modo geral, os produtos similares deveriam estar sujeitos às mesmas taxas.

5.9.1 Taxas reduzidas do IVA (P20): a supressão das taxas reduzidas pode afigurar-se desejável, mas, na verdade, é **irrealista**. Não obstante, a sua lista deveria ser **reduzida** ou, pelo menos, ser muito seriamente revista. Com efeito, algumas facilidades concedidas há longa data são simplesmente inadmissíveis dadas as mudanças entretanto ocorridas.

5.9.2 A criação de uma **lista de taxas reduzidas** obrigatórias e uniformemente aplicadas é uma hipótese aliciante, mas igualmente **irrealista**. Os Estados-Membros utilizam as taxas reduzidas como uma poderosa alavanca de política económica e, por vezes, com motivações sociais ou até mesmo políticas. Seja qual for o caso, os **Estados-Membros jamais aceitarão renunciar à concessão individual de taxas reduzidas**. A **situação será diferente** quando a União se dotar de um **governo económico** que regule de forma unívoca as políticas económicas de todos os Estados-Membros.

5.10 Problemas relativos às regras em vigor (P21): os problemas burocráticos com que os operadores, vendedores e compradores se vêm confrontados decorrem das **inúmeras regras** impostas de ambos os lados das fronteiras, **frequentemente diferentes e, por vezes, obrigando a duplicação**. De referir,

em particular, as seguintes: mapas de recapitulativo, obrigação de conservação de registos, obrigações em matéria de documentação, obrigação de declaração, obrigação de facturação (factura electrónica), obrigações de registo noutros Estados-Membros e a distinção entre fornecimento e prestação. Também os problemas de **língua** ocasionam custos e riscos de mal-entendidos perigosos.

5.10.1 Superar os problemas (P22): As soluções foram sugeridas pela própria Comissão em diversas directivas e recomendações que visam a **simplicificação administrativa**, nomeadamente a criação de um **balcão único, a criação de um número europeu de identificação dos operadores e a informatização das administrações**. O problema é que as administrações só parcialmente aplicaram estas medidas, por vezes de forma diferente e com atrasos consideráveis. **A harmonização e a coordenação** dos procedimentos constituem, por conseguinte, um **objectivo prioritário**, ainda mais importante do que a simplificação ⁽¹²⁾.

5.11 Isenção das pequenas empresas (P24): **seria justificável uma revisão** global do regime de isenção, **sob diversos pontos de vista:** distorções das condições de concorrência, verificação da persistência das razões que inicialmente ditaram a instituição da isenção, impacto no orçamento de cada Estado-Membro, situação económica geral, consequências para a competitividade, o emprego e os consumidores, coerência com os objectivos da Estratégia Europa 2020. Mas, fundamentalmente, **a questão tem aspectos políticos importantes** e falta saber se o Conselho tem vontade de se debruçar sobre este problema.

5.12 Necessidades dos pequenos agricultores (P26): se esta questão afecta realmente os «pequenos» agricultores, então o problema deveria colocar-se, na maior parte dos casos, unicamente no tráfego transfronteiriço de proximidade. Dada a sua importância relativamente insignificante, seria de ponderar a aplicação de um regime de isenção **geral**.

5.13 Balcão único (P27): o Comité confirma todas as considerações ⁽¹³⁾ tecidas sobre as propostas relativas à criação do balcão único ⁽¹⁴⁾. O **balcão único** seria uma **boa solução** para a redução dos custos e a simplificação administrativa, porquanto constituiria uma solução geral e coordenada para os **inúmeros problemas que ainda existem:** criação de um registo electrónico reconhecido em toda a UE, abolição da obrigação de efectuar as transferências financeiras directamente entre o sujeito passivo e o Estado-Membro credor, harmonização de diversas regras nacionais, nomeadamente as relativas ao período de declaração.

⁽¹²⁾ O Comité já se pronunciou sobre esta matéria em inúmeras ocasiões: parecer do CESE sobre o sistema comum do IVA (revisão), JO C 74 de 23.3.2005, p. 21; parecer do CESE sobre o IVA e as regras em matéria de facturação, JO C 306 de 16.12.2009, p. 76 e todos os pareceres do CESE citados como referência neste texto.

⁽¹³⁾ Parecer do CESE sobre a simplificação do IVA, JO C 267 de 27.10.2005, p. 45.

⁽¹⁴⁾ COM(2004) 728 final.

5.14 Operações transfronteiriças (P28): a resposta já se encontra nos termos em que a pergunta é feita. Não há dúvida de que as regras actuais criam dificuldades às empresas ou grupos intra-europeus, bem como às administrações. As regras minuciosas aplicáveis na matéria são necessariamente complicadas para as empresas que as devem observar e para as administrações que as devem controlar. Uma solução, não isenta de inconvenientes, poderia consistir em **considerar que as multinacionais apenas devem observar a regulamentação do país em que se encontra a sua sede principal**, quer se trate do país de origem ou de destino, salvo **compensação dos valores pagos a mais ou a menos por intermédio de um balcão único**. O principal inconveniente desta solução seria a maior possibilidade de fraude. Concluindo, o problema é tão complexo que só um **grupo de estudo** constituído por especialistas nesta matéria, administrações e grupos poderá **avançar propostas razoáveis**.

5.15 Sinergias com outras disposições legislativas (P29): o Comité já respondeu pormenorizadamente a esta pergunta no seu parecer sobre «Promover a boa governação em questões fiscais ⁽¹⁵⁾». Nesse documento, o Comité sublinhava a necessidade de **coordenar as directivas sobre o IVA (directivas «aduaneiras») com as directivas de fiscalidade indirecta e com as directivas relativas ao branqueamento** de capitais de origem criminosa. O Comité considera igualmente imperativo assegurar uma **cooperação estruturada e uma colaboração organizada estruturalmente entre os diferentes organismos** encarregados da luta contra a evasão fiscal e contra a criminalidade organizada. Nestes domínios, ainda nada foi feito na UE e, aparentemente, as propostas da Comissão não mereceram qualquer atenção.

5.16 Modo de cobrança do IVA (P30): das quatro alternativas propostas, a segunda, que prevê a criação de uma **base de dados central** que reúna todos os dados relativos à facturação, afigura-se, de longe, a melhor: simples e eficaz para combater a fraude. A facturação electrónica acarreta, contudo, custos significativos para as empresas. Não obstante, a última palavra terá de pertencer aos profissionais das administrações e das empresas. Por seu lado, o Comité observa que o principal aspecto positivo reside no facto de **este método se afigurar o melhor para combater a fraude**.

5.17 Sistema facultativo de pagamento fraccionado (P31): o Comité expressa a sua **perplexidade sobre a escolha de um sistema de pagamento «fraccionado»** como o proposto no primeiro modelo constante do ponto 5.4.1 do Livro Verde, visto que a imposição de um pagamento duplo para cada transacção complica a contabilidade e multiplica a possibilidade de erros. Acresce que, de acordo com alguns peritos, **não é seguro que este modelo ofereça uma garantia absoluta e incontornável contra a fraude do «operador fictício»** (fraude «em carrossel»). De qualquer forma, o Comité considera que a hipótese de um **sistema facultativo** deverá igualmente **ser excluída**, por ser contrária a um princípio de harmonização que já padece de demasiadas derrogações.

⁽¹⁵⁾ Parecer do CESE sobre «Promover a boa governação em questões fiscais». JO C 255 de 22.9.2010, p. 61.

5.18 Relações entre os operadores e as autoridades fiscais (P32): na sua comunicação de Dezembro de 2008 ⁽¹⁶⁾, a Comissão já havia traçado as linhas de rumo (plano de acção) de uma política tendente a **melhorar, ao nível dos Estados-Membros, as relações entre operadores e administrações fiscais**. O Comité reuniu os seus comentários e propostas num parecer ⁽¹⁷⁾, em que, embora apoiando as propostas da Comissão (essencialmente as mesmas do Livro Verde), sublinhava a **necessidade de reforço da protecção dos dados relativos aos operadores, de responsabilização das administrações face aos contribuintes em caso de erro ou de abuso de poder por parte das administrações e de uma concepção equitativa da responsabilidade solidária**. Tudo isto sem esquecer as recomendações reiteradamente formuladas sobre a clareza e a rapidez das informações e da sua acessibilidade através da Internet, sobre o apoio das autoridades nacionais aos operadores nos seus contactos com as administrações de outros Estados-Membros, etc.

Bruxelas, 14 de Julho de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 807 final e COM(2008) 805 final – 2008/0228 (CNS).

⁽¹⁷⁾ Parecer do CESE sobre a evasão fiscal nas importações, JO C 277 de 17.11.2009, p. 112.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Texto do parecer da secção especializada rejeitado a favor da alteração aprovada pela Assembleia

Ponto 1.3:

O Comité está de acordo com a declaração da Comissão segundo a qual um sistema de IVA global deverá reduzir os custos operacionais para os utilizadores, os encargos administrativos para as administrações e as tentativas de fraude que oneram as finanças públicas. A tudo isto convém acrescentar a tomada em consideração das necessidades dos consumidores, que, afinal, são quem paga o imposto e suporta o peso dessa ineficácia.

Resultado da votação: 81 votos a favor, 45 votos contra e 29 abstenções.
