



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 02.06.2003  
COM(2003) 309 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO  
E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**Aplicação, a título experimental, de uma taxa reduzida de IVA a determinados serviços  
com grande intensidade de factor trabalho**

[SEC(2003) 622]

## ÍNDICE

RESUMO .....	3
1. Origem e objectivos da experiência .....	7
2. Mecanismo económico subjacente.....	9
2.1. Emprego: aumentar a procura graças a uma redução de preços .....	9
2.2. Economia paralela.....	10
3. Panorama do período experimental.....	11
3.1. Diferentes taxas do IVA e sua importância.....	11
3.2. Conjuntura económica geral .....	13
3.3. Indicadores económicos de alguns sectores em especial .....	18
3.3.1. Sector da reparação e renovação de residências particulares.....	18
3.3.2. Outros sectores .....	22
4. Avaliação da experiência .....	23
4.1. Método de avaliação .....	23
4.2. Ausência de repercussão total nos preços da redução da taxa do IVA .....	24
4.3. Expansão favorável para a procura .....	25
4.4. Inexistência de um impacto substancial no emprego.....	25
4.5. Eficácia muito relativa da medida.....	26
4.6. Economia paralela: a avaliação continua a ser difícil .....	26
5. Conclusão geral.....	27

## RESUMO

### Origem da experiência

Em 1998, o Conselho Europeu de Dezembro considerou a promoção do emprego, do crescimento económico e da estabilidade um dos quatro domínios de primordial importância para os cidadãos europeus em que urge actuar com eficiência e rapidez. As conclusões da presidência especificam que se convida a Comissão «a permitir que os Estados-Membros que assim o desejarem introduzam, a título experimental, taxas de IVA reduzidas para serviços com forte componente de trabalho não sujeitos a concorrência transfronteiras».

A Directiva 1999/85/CE do Conselho, de 22 de Outubro de 1999, altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito à possibilidade de aplicação a título experimental de uma taxa reduzida de IVA a serviços com grande intensidade do factor trabalho. Essa experiência tinha por objectivo aumentar o emprego e diminuir a economia paralela.

A experiência em causa era estritamente limitada no tempo e apenas dizia respeito aos serviços descritos num novo anexo K aditado à Directiva 77/388/CEE. Nove Estados-Membros decidiram participar na experiência.

### Serviços e Estados-Membros em causa

1. Pequenos serviços de reparação:	
- de bicicletas	B, L, NL
- de calçado e artigos de couro	B, L, NL
- de vestuário e de roupa de casa	B, EL, L, NL
2. Obras de reparação e renovação em residências particulares	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Lavagem de janelas	F, L
4. Serviços de assistência a domicílio	EL, F, I, P
5. Cabeleireiros	E, L, NL

Dado o carácter experimental da medida, a Directiva 1999/85/CE estipula que os Estados-Membros que participam na experiência devem elaborar uma avaliação rigorosa das suas consequências em termos de criação de emprego e de eficiência. Além disso, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação global, acompanhado, se for caso disso, de uma proposta de medidas apropriadas para uma decisão final sobre a taxa do IVA aplicável aos serviços com grande intensidade do factor trabalho.

### Acompanhamento da experiência e grelha de avaliação comum

A Comissão assegurou a execução e o acompanhamento da avaliação desta experiência. Em Julho de 2002, uma reunião preparatória com os Estados-Membros em causa permitiu uma troca de pontos de vista sobre os métodos de avaliação a utilizar e as dificuldades surgidas. Em Outubro de 2002, uma outra reunião com todos os Estados-Membros permitiu que aqueles que participaram nesta experiência apresentassem e discutissem os resultados dos seus relatórios de avaliação.

A avaliação da Comissão retoma o sistema de avaliação discutido na reunião preparatória de Julho de 2002. Cada etapa do mecanismo económico é examinada pormenorizadamente. Cada grelha comum de leitura é utilizada relativamente a cada relatório de avaliação dos Estados-Membros.

## **Objectivo de criação de emprego: uma lógica económica muito precisa**

A relação entre a redução da taxa do IVA e o emprego não é directa. Baseia-se no facto de que, se o preço final de um bem baixasse suficientemente, a procura desse bem aumentaria, partindo do princípio que nada mais seria alterado.

Para que este mecanismo funcione, uma redução do IVA deve conduzir a uma diminuição do preço no consumidor do serviço em causa. Essa diminuição deve ser suficientemente importante para gerar um aumento da procura desse serviço, aumento esse que deveria, por sua vez, levar ao aumento da produção. O aumento da produção deve, então, ser compensado pelo recrutamento, e não por ganhos de produtividade (o que significaria produzir mais com o mesmo número de empregados), nem pelo aumento do tempo de trabalho do pessoal já existente.

Nos casos em que redução da taxa do IVA é utilizada pelo vendedor para aumentar o seu lucro, o mecanismo deixa de poder funcionar como previsto. Nesse caso, a redução da taxa do IVA desempenha o papel de subvenção de um dado sector através da diminuição de um imposto que não constitui um custo para a empresa. Para evitar este resultado indesejável, a Directiva 1999/85/CE estipula que deve existir uma estreita ligação entre a diminuição de preço decorrente da redução da taxa e o aumento previsível da procura e do emprego.

## **Objectivo de redução da economia paralela**

Esta medida só pode ter impacto nas empresas que já existem juridicamente, mas cuja actividade se realiza em parte na economia paralela. A dificuldade da avaliação desse impacto reside na medição de uma actividade em que, por definição, não são respeitadas as obrigações de declaração.

Relativamente a todas as outras empresas cuja existência não é declarada, uma redução da taxa do IVA não constitui um incentivo para sair da economia paralela, já que toda a sua produção é inteiramente não declarada e que essas empresas não pagam qualquer imposto ligado à produção. A principal razão da sua presença na economia paralela não é o IVA, mas sim o facto de isso implicar não pagarem quaisquer impostos e contribuições sociais.

## **Ausência de repercussão total nos preços da redução da taxa do IVA**

Os Estados-Membros verificaram, aquando do exame dos preços, que a redução da taxa do IVA nunca é totalmente repercutida nos preços no consumidor. Uma parte da redução da taxa do IVA serviu para aumentar as margens dos prestadores.

O sector da reparação e renovação das residências é, aparentemente, aquele em que os profissionais repercutem mais facilmente a redução da taxa do IVA, o que se pode explicar dada a importância das despesas médias contraídas. Esta redução é, no entanto, muitas vezes, apenas temporária.

Os serviços de cabeleireiro, quando repercutem imediatamente uma parte da redução da taxa do IVA, aumentam em seguida os preços no consumo para além do aumento devido à taxa de inflação. Por conseguinte, a aplicação de uma taxa reduzida limitou-se a atenuar temporariamente o aumento habitual dos preços.

Em certos casos, nomeadamente no sector da reparação de bicicletas, os prestadores de serviços recusaram aplicar a taxa reduzida dada a complexidade da medida.

## **Contexto económico em expansão**

A medida de redução da taxa do IVA foi aplicada num momento em que o crescimento era dinâmico desde há muitos anos e em que o desemprego e a inflação registavam uma tendência para a baixa. O sobreaquecimento da economia foi sentido em 2000, com uma retoma da inflação.

O crescimento do rendimento disponível das famílias permite explicar o aumento da procura observado. Além disso, foram criadas outras medidas, especialmente fiscais, que contribuíram para o aumento da procura independentemente da medida da redução da taxa do IVA.

Os relatórios dos Estados-Membros não permitem dissociar os efeitos do crescimento, particularmente vigoroso na altura, dos eventuais efeitos de uma repercussão parcial nos preços de uma redução da taxa do IVA.

## **Inexistência de um impacto substancial no emprego**

Alguns Estados-Membros desenvolveram uma política proactiva em matéria de emprego e de ajudas, concentrada em certos sectores de actividade, especialmente no sector da construção.

Quando esses sectores procuraram produzir mais para dar resposta a um aumento da procura, enfrentaram dificuldades em matéria de recrutamento ou recorreram a horas suplementares.

Nestas circunstâncias, os relatórios dos Estados-Membros não determinam clara e concretamente o impacto da redução da taxa do IVA no emprego.

Só dois Estados-Membros, a saber, França e Itália, atribuem à redução da taxa do IVA a criação de um número bastante elevado de empregos no sector da reparação e da renovação de residências. Contudo, a sua abordagem não teve em conta vários factores pertinentes.

Por último, segundo os valores apresentados no relatório francês, o custo de um emprego directo assim criado continua a ser muito elevado, cifrando-se em cerca de 89 000 euros por emprego e por ano.

## **Uma eficácia muito relativa da medida**

Os estudos empíricos dos efeitos de uma redução da taxa do IVA mostram que esta medida não é nunca a mais eficaz e que o seu custo orçamental é demasiado elevado face aos seus efeitos económicos.

A Comissão, utilizando o seu modelo macro-económico QUEST, realizou um exercício de simulação especialmente para este relatório de avaliação. Comparativamente a outras medidas, nomeadamente as que visam directamente o custo do trabalho, o custo orçamental da redução da taxa do IVA é sempre mais elevado. Os resultados obtidos são inteiramente coerentes com as conclusões dos estudos anteriores.

Calculada ao nível da União Europeia, para um mesmo custo orçamental, uma diminuição dos encargos aplicáveis ao trabalho cria 52% mais de empregos do que uma redução da taxa do IVA inteiramente repercutida nos preços.

### **Economia paralela: a avaliação continua a ser difícil**

Os relatórios dos Estados-Membros não lograram superar a dificuldade da medição da economia paralela. Não foi possível demonstrar que a medida contribuiu para reduzir a economia paralela. A maior parte dos resultados continuam a ser hipotéticos, sem que se tenha conseguido demonstrar uma eventual relação de causalidade entre a medida e uma diminuição da economia paralela.

No quadro da revisão do âmbito de aplicação das taxas reduzidas, prevista no nº 4 do artigo 12º da sexta directiva, a Comissão terá em conta os resultados desta experiência. Tal revisão respeitará os objectivos da nova estratégia do IVA, que são os de modernizar, simplificar, reforçar e aplicar mais uniformemente o sistema comum do IVA.

## 1. ORIGEM E OBJECTIVOS DA EXPERIÊNCIA

Em 1997, o Conselho Europeu extraordinário sobre o emprego de 20 e 21 de Novembro assinala que «no centro das preocupações do cidadão europeu está a questão do emprego, devendo ser envidados todos os esforços na luta contra o desemprego, cujo nível inaceitável ameaça a coesão das nossas sociedades». As conclusões da Presidência convidam cada Estado-Membro a analisar, sem obrigação, a conveniência de reduzir a taxa de IVA sobre os serviços com uma elevada componente de mão-de-obra e não expostos à concorrência transfronteiriça.

No mesmo ano, a comunicação<sup>1</sup> da Comissão ao Conselho «Criação de emprego: possibilidade de aplicação de uma taxa reduzida de IVA a serviços com alta intensidade do factor trabalho, por um período experimental e numa base facultativa» lembra que a melhor forma de estimular o emprego através da fiscalidade consiste numa redução dos custos de trabalho não salariais que seja neutra do ponto de vista das finanças públicas. Assinala que uma redução específica das contribuições para a segurança social constitui provavelmente um instrumento mais eficaz de criação de postos de trabalho do que uma redução das taxas do IVA e que existem outros instrumentos de tributação cuja eficácia no combate contra o desemprego já foi demonstrada.

Em 1998, o Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro considerou, na «estratégia de Viena para a Europa», a promoção do emprego, do crescimento económico e da estabilidade como um dos quatro domínios de primordial importância para os cidadãos europeus em que urge actuar com eficiência e rapidez. O ponto 35 das conclusões da presidência especificam que se convida a Comissão «a permitir que os Estados-Membros que assim o desejarem introduzam, a título experimental, taxas de IVA reduzidas para serviços com forte componente de trabalho não sujeitos a concorrência transfronteiras».

A proposta de directiva do Conselho de Fevereiro de 1999<sup>2</sup> dá seguimento a esse convite. O ponto 4 da exposição de motivos dessa proposta salientava que uma iniciativa destas poderia afectar, porém, a neutralidade do imposto e o bom funcionamento do mercado único e que o impacto positivo na criação de postos de trabalho (e, em especial, a repercussão efectiva da redução da taxa de imposto nos preços no consumidor) decorrente de uma redução do IVA estava longe de constituir um dado adquirido. Afirmava também que a Comissão considerava que o meio mais adequado para promover o emprego era a continuação da política de redução de todo o tipo de encargos que incidem sobre o factor "trabalho", especialmente no caso de empregos pouco qualificados e mal remunerados.

Em 22 de Outubro de 1999, o Conselho adoptou a Directiva 1999/85/CE do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE no que diz respeito à possibilidade de aplicação a título experimental de uma taxa reduzida de IVA a serviços com grande intensidade do factor trabalho.

O segundo e terceiro considerandos dessa directiva fixam os objectivos dessa experiência, a saber, aumentar o emprego e diminuir a economia paralela.

---

<sup>1</sup> SEC(1997) 2089 final.

<sup>2</sup> COM(1999) 62 final.

A experiência em causa era estritamente limitada no tempo e apenas dizia respeito aos serviços descritos no novo anexo K aditado à Directiva 77/388/CEE.

Os serviços em causa deviam preencher as seguintes condições:

- a) Deviam ser de grande intensidade do factor trabalho;
- b) Deviam ser em grande parte fornecidos directamente aos consumidores finais;
- c) Deviam ser principalmente de carácter local e não susceptíveis de criar distorções de concorrência;
- d) Devia existir uma estreita ligação entre a diminuição de preço decorrente da redução da taxa e o aumento previsível da procura e do emprego.

Os Estados-Membros podem aplicar uma taxa reduzida do IVA a duas, e em casos excepcionais três, das categorias de serviços enumeradas no anexo K. Os Estados-Membros que desejem introduzir esta medida devem transmitir à Comissão todos os elementos úteis que demonstrem que se encontram reunidas as condições previstas, bem como uma descrição precisa do âmbito de aplicação da medida e dos serviços em questão e o custo orçamental projectado.

Dado o carácter experimental da medida, a Directiva 1999/85/CE estipula que os Estados-Membros que participam na experiência devem elaborar uma avaliação rigorosa das suas consequências em termos de criação de emprego e de eficiência.

A Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação global, acompanhado, se for caso disso, de uma proposta de medidas apropriadas para uma decisão final sobre a taxa do IVA aplicável aos serviços com grande intensidade do factor trabalho.

O presente relatório tem por objectivo proceder a uma avaliação global da experiência.

Nove Estados-Membros decidiram participar na experiência. A lista dos Estados-Membros participantes e dos serviços escolhidos foi notificada pela decisão do Conselho de 28 de Fevereiro de 2000<sup>3</sup> que autoriza os Estados-Membros a aplicar uma taxa reduzida de IVA a certos serviços com grande intensidade do factor trabalho, nos termos do n.º 6 do artigo 28.º da Directiva 77/388/CEE.

---

<sup>3</sup> 2000/185/CE.

## Serviços e Estados-Membros em causa

1. Pequenos serviços de reparação:	
- de bicicletas	B, L, NL
- de calçado e artigos de couro	B, L, NL
- de vestuário e de roupa de casa	B, EL, L, NL
2. Obras de reparação e renovação em residências particulares	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Lavagem de janelas	F, L
4. Serviços de assistência a domicílio	EL, F, I, P
5. Cabeleireiros	E, L, NL

A fim de assegurar o acompanhamento desta experiência, a Comissão enviou aos Estados-Membros que participaram na experiência um questionário<sup>4</sup> que retoma os principais pontos necessários para uma avaliação fiável da medida. Em Julho de 2002, a Comissão organizou uma reunião preparatória com esses Estados-Membros, em que se trocaram pontos de vista sobre os métodos de avaliação a utilizar e discutiram as dificuldades surgidas aquando da elaboração dos relatórios de avaliação dos Estados-Membros.

Em Outubro de 2002, a Comissão recebeu todos os relatórios dos Estados-Membros. No mesmo mês, uma reunião organizada pela Comissão permitiu que os Estados-Membros participantes nesta experiência apresentassem e discutissem os resultados dos seus relatórios de avaliação perante os restantes Estados-Membros e a Comissão.

## 2. MECANISMO ECONÓMICO SUBJACENTE

Os objectivos da aplicação a título experimental de uma taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho consistiam no aumento do emprego e na diminuição da economia paralela.

### 2.1. Emprego: aumentar a procura graças a uma redução de preços

O mecanismo económico subjacente à medida baseia-se no facto de que, se o preço final de um bem baixasse suficientemente, a procura desse bem aumentaria, partindo do princípio que nada mais seria alterado.

É, por conseguinte, indispensável que uma redução do IVA provoque uma diminuição do preço no consumidor do serviço em causa. Essa diminuição deve gerar um aumento da procura desse serviço, aumento esse que deveria levar ao aumento da produção. Para permitir este aumento da produção, na condição de não existirem outras possibilidades de o fazer, o emprego deveria aumentar.

É claro que a relação entre a redução da taxa do IVA e o emprego não é directa. O mecanismo só funciona se forem preenchidas diversas condições.

---

<sup>4</sup> Ver anexo.

Em especial, a redução do IVA deve ser reflectida no preço no consumidor pelo vendedor. Este preço deve baixar suficientemente para que a procura aumente. O máximo que se pode baixar os preços é determinado pela diferença entre o nível da taxa normal e o da taxa reduzida aplicada. O aumento da produção deve ser compensado pelo recrutamento e não por ganhos de produtividade (o que significaria produzir mais com o mesmo número de empregados), nem pelo aumento do tempo de trabalho do pessoal já existente.

Nos casos em que redução da taxa do IVA é utilizada pelo vendedor para aumentar o seu lucro, o mecanismo deixa de poder funcionar como previsto. Nesse caso, a redução da taxa do IVA desempenha o papel de subvenção de um dado sector através da diminuição de um imposto que não constitui um custo para a empresa. Na prática, o IVA é suportado inteiramente no final pelo consumidor. É pois este último que, se os preços não repercutirem a redução do IVA, suporta inteiramente o custo desta subvenção ao sector. A fim de evitar este resultado indesejável, a Directiva 1999/85/CE estipula que deve existir uma estreita relação entre a diminuição de preço decorrente da redução da taxa e o aumento previsível da procura.

A eventual utilização do lucro para recrutar pessoal indica que existe no mercado em causa uma procura não satisfeita. Esta procura não satisfeita autoriza margens de aumento do preço.

Por outras palavras, um imposto aplicável ao consumo não tem vocação para ser utilizado para influenciar os custos da produção.

Em conclusão, a relação entre a redução da taxa do IVA e o emprego não é directa. Para que o mecanismo económico que liga esta redução ao emprego funcione, deveria ocorrer toda uma série de efeitos.

## **2.2. Economia paralela**

As empresas que operam na economia paralela podem dividir-se em dois grupos:

- i) empresas que trabalham ao mesmo tempo na economia oficial e a economia paralela,
- ii) empresas (ou particulares) inteiramente fora da economia oficial.

A primeira categoria agrupa, por conseguinte, as empresas regularmente registadas com um número de IVA, que pagam as suas contribuições sociais, o imposto sobre o rendimento das sociedades e outras obrigações fiscais. Estas empresas efectuam no entanto uma parte da sua produção de maneira não declarada. A segunda categoria reúne toda a produção efectuada por produtores não declarados que, por conseguinte, não pagam nem o IVA, nem o imposto sobre o rendimento, nem qualquer espécie de taxas ou de contribuições sociais.

É claro que para a segunda categoria de produtores que trabalham inteiramente na economia paralela, uma redução da taxa do IVA não constitui um estímulo suficiente para abandonar o estatuto de não declarado. Com efeito, qualquer das suas actividades é inteiramente não declarada, não implicando pois o pagamento de qualquer imposto. A principal razão da sua presença na economia paralela não é o IVA, o facto de isso implicar não pagarem quaisquer impostos e contribuições sociais.

A medida só pode ter impacto nas empresas que já existem juridicamente, mas cuja actividade se realiza em parte na economia paralela.

Estas empresas podem ser incitadas a diminuir a sua actividade paralela graças a um possível aumento da exigência de factura por parte do consumidor. No caso dos serviços de reparação e renovação de residências, por exemplo, a detenção de factura pelo consumidor pode ser uma condição necessária para uma dedução em matéria de imposto sobre o seu rendimento.

De maneira geral, a redução da dimensão da economia paralela passa pela redução das convergências dos interesses do produtor e do consumidor. Uma taxa do IVA elevada incita os consumidores a pedir a não facturação do IVA. Os impostos sobre o rendimento e as contribuições sociais são de molde a incitar os vendedores a propor aos seus clientes a não facturação.

A dificuldade da avaliação reside na medição de uma actividade que, por definição, não é observada directamente.

### **3. PANORAMA DO PERÍODO EXPERIMENTAL**

A modificação da taxa do IVA aplicada a certos serviços com grande intensidade do factor trabalho provoca mudanças na estrutura da base do IVA. Além disso, em função do nível das taxas do IVA em vigor, a diferença entre a taxa normal e a taxa reduzida varia consoante os Estados-Membros.

Um período de forte crescimento ou, ao contrário, de forte recessão não terá os mesmos efeitos para a procura de serviços com grande intensidade do factor trabalho. Com efeito, o ciclo económico presente aquando da aplicação da medida de redução da taxa do IVA contribui fortemente para a evolução da procura para estes sectores. Por conseguinte, antes de qualquer avaliação do impacto desta redução da taxa do IVA, é necessário conhecer este ambiente económico.

#### **3.1. Diferentes taxas do IVA e sua importância**

A aplicação a um bem ou a um serviço de uma taxa do IVA reduzida em vez da taxa normal pode ter efeitos diferentes em função do nível destas duas taxas do IVA. A repercussão esperada sobre os preços no consumidor da redução da taxa do IVA é, portanto, diferente consoante os Estados-Membros. O quadro seguinte apresenta a taxa normal e a taxa reduzida, bem como a diferença entre as duas, relativamente aos nove Estados-Membros que participaram na experiência.

Constata-se que a diferença entre a taxa normal e a taxa reduzida do IVA vai de 9 pontos percentuais no caso do Luxemburgo e de Espanha, a 15 pontos percentuais no caso da Bélgica.

**Quadro 1: taxa do IVA em vigor em 2000 (%)**

<b>Estado-Membro</b>	<b>Taxa normal</b>	<b>Taxa reduzida</b>	<b>Diferença</b>
Bélgica	21	6	15
Grécia	18	8	10
Espanha	16	7	9
França	19,6	5,5	14,1

Itália	20	10	10
Luxemburgo	15	6	9
Países Baixos	17,5 <sup>5</sup>		11,5
Portugal	17 <sup>6</sup>	7	
Reino Unido	17,5	5	12,5

Fonte: serviços da Comissão

O quadro seguinte apresenta a percentagem de cada taxa do IVA no total das transacções sujeitas a IVA antes da aplicação, a título experimental, da taxa reduzida aos serviços com grande intensidade do factor trabalho.

A percentagem da taxa normal nas transacções sujeitas ao IVA é muito heterogénea e está muito longe dos 100%. Observa-se que numerosos bens e serviços já são objecto de uma taxa diferente e inferior à taxa normal.

Em seis dos nove Estados-Membros participantes na experiência, a percentagem da taxa normal do IVA no total das transacções sujeitas ao IVA é inferior ou igual à média da União Europeia.

#### **Quadro 2: percentagem de cada taxa do IVA no total das transacções sujeitas ao IVA, 1998<sup>8</sup>**

Estado-Membro	Taxa normal	Taxa reduzida	Outra (0% <sup>9</sup> , super reduzida, "parking")
Reino Unido	77%	3%	20%
Países Baixos	74%	26%	0%
Bélgica	71%	27%	2%
França	68%	27%	5%
<b>UE</b>	<b>68%</b>	<b>25%</b>	<b>7%</b>
Portugal	62%	37%	0%
Itália	56%	31%	13%
Grécia	55%	42%	3%
Espanha	48%	42%	10%
Luxemburgo	46%	2%	52%

<sup>5</sup> Aumento de 17,5% para 19% em 1 de Janeiro de 2001.

<sup>6</sup> Aumento de 17% para 19% a partir de 5 de Junho de 2002.

<sup>7</sup> Corresponde à mais baixa das duas taxas reduzidas em vigor.

<sup>8</sup> Classificação por percentagem da taxa do IVA normal.

<sup>9</sup> Sujeita ao IVA e dando direito à dedução.

Fonte: serviços da Comissão

Passar da aplicação de uma taxa do IVA normal a uma taxa do IVA reduzida para um bem ou um serviço altera não só a estrutura da base IVA, como também as receitas provenientes do IVA. O quadro seguinte apresenta a percentagem das receitas IVA no total das imposições antes da experiência da aplicação de uma taxa reduzida aos serviços com grande intensidade do factor trabalho.

### Quadro 3: receitas IVA em % do total das imposições, 1998

Estado-Membro	Receita IVA em % do total das imposições <sup>10</sup>
Bélgica	14,8
Grécia	21,0
Espanha	16,6
França	17,6
Itália	14,4
Luxemburgo	14,4
Países Baixos	17,1
Portugal	22,0
Reino Unido	18,4
<b>UE</b>	<b>16,6</b>

Fonte: serviços da Comissão

As receitas IVA representam uma parte importante do total das imposições (impostos e contribuições sociais). Para os nove Estados-Membros referidos pela experiência, a percentagem das receitas IVA no total das imposições oscila entre 14,4% em Itália e no Luxemburgo e 22% em Portugal. Seis Estados-Membros estão acima da média da União Europeia.

### 3.2. Conjuntura económica geral

A medida de aplicação de uma taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho produziu oficialmente efeitos em 1 de Janeiro de 2000<sup>11</sup>. Embora esta medida não tenha vocação para ser um instrumento de regulação conjuntural, coloca-se a questão do estado da situação económica aquando do estabelecimento de tal medida.

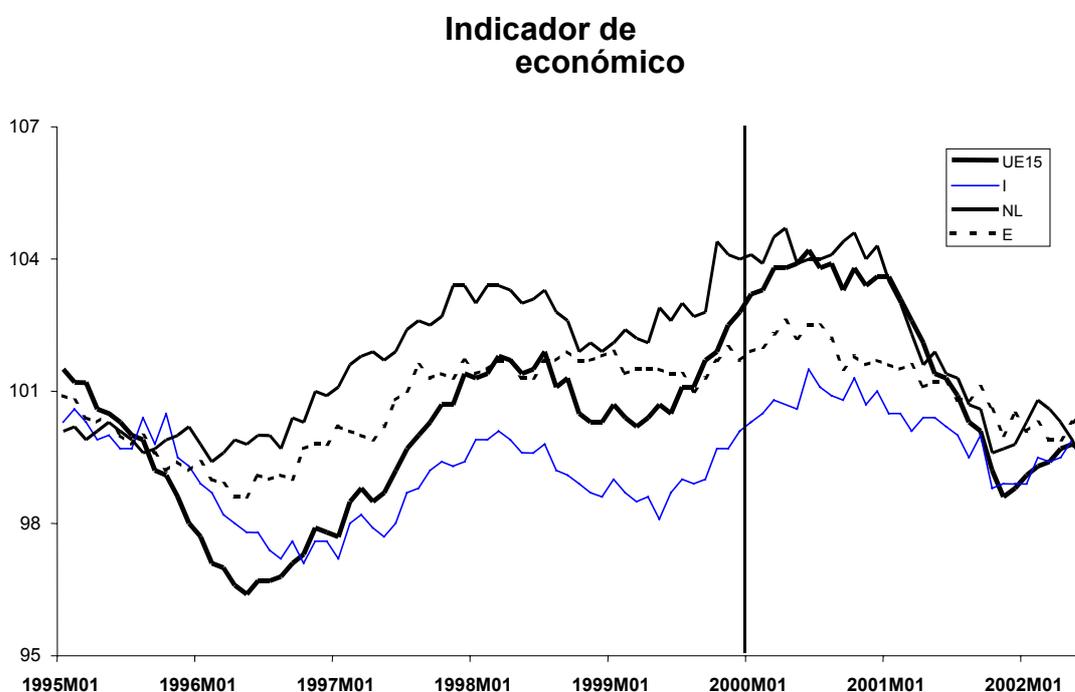
<sup>10</sup> Incluindo as contribuições sociais.

<sup>11</sup> Com excepção da França, em que começou a ser aplicada em 15 de Setembro de 1999 aos serviços de obras de reparação e renovação de residências particulares, e da Grécia, em que o início da aplicação teve lugar em 1 Janeiro de 2001.

Efectivamente, para determinar o impacto da medida, é necessário conhecer o estado da situação económica. Os indicadores económicos que se seguem<sup>12</sup> fornecem o quadro económico geral e descrevem as grandes tendências do momento.

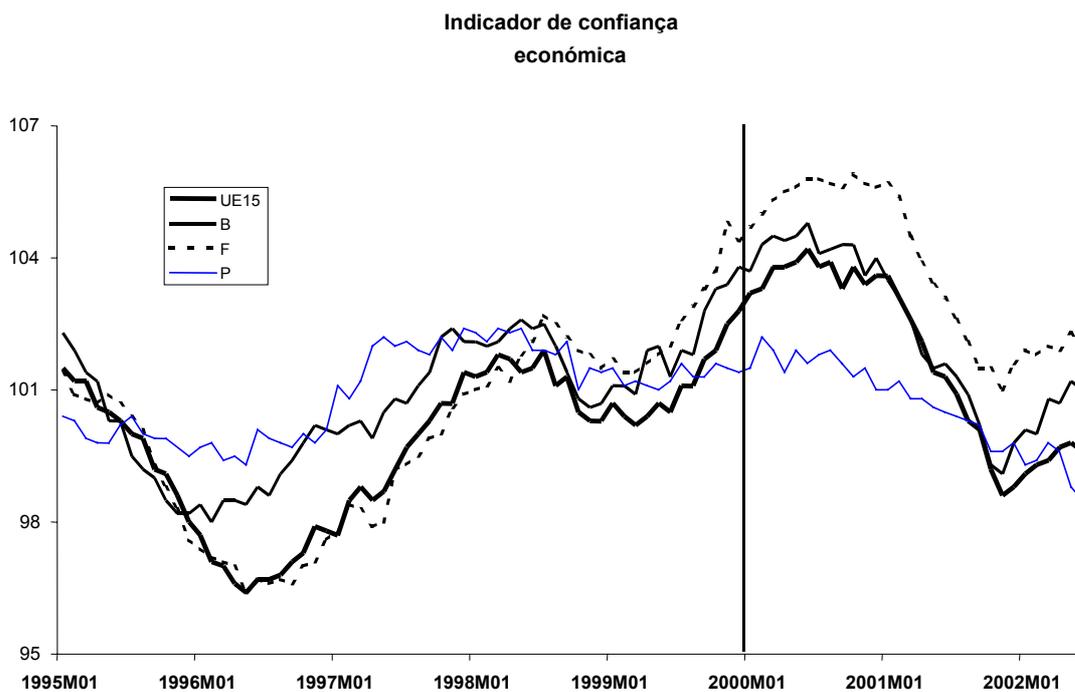
O indicador de confiança económica resulta de um inquérito, harmonizado ao nível dos Estados-Membros, que tem em conta ao mesmo tempo a opinião das empresas e dos consumidores. O indicador é o balanço das opiniões positivas e negativas e permite visualizar o ciclo económico. O indicador de confiança económica dos Estados-Membros que participaram na experiência é apresentado nos gráficos seguintes com, em negrito, o indicador agregado da União Europeia.

De acordo com estes gráficos, a União Europeia no seu todo (curva em negrito) registou uma fase de crescimento de 1996 até cerca de 2001, com uma ligeira descida em 1998. Os Estados-Membros seguem este ritmo, com ligeiras variações na fase de abrandamento registada no final de 2000 e início de 2001. Aquando da criação da medida, todos eles se encontravam numa fase de crescimento.

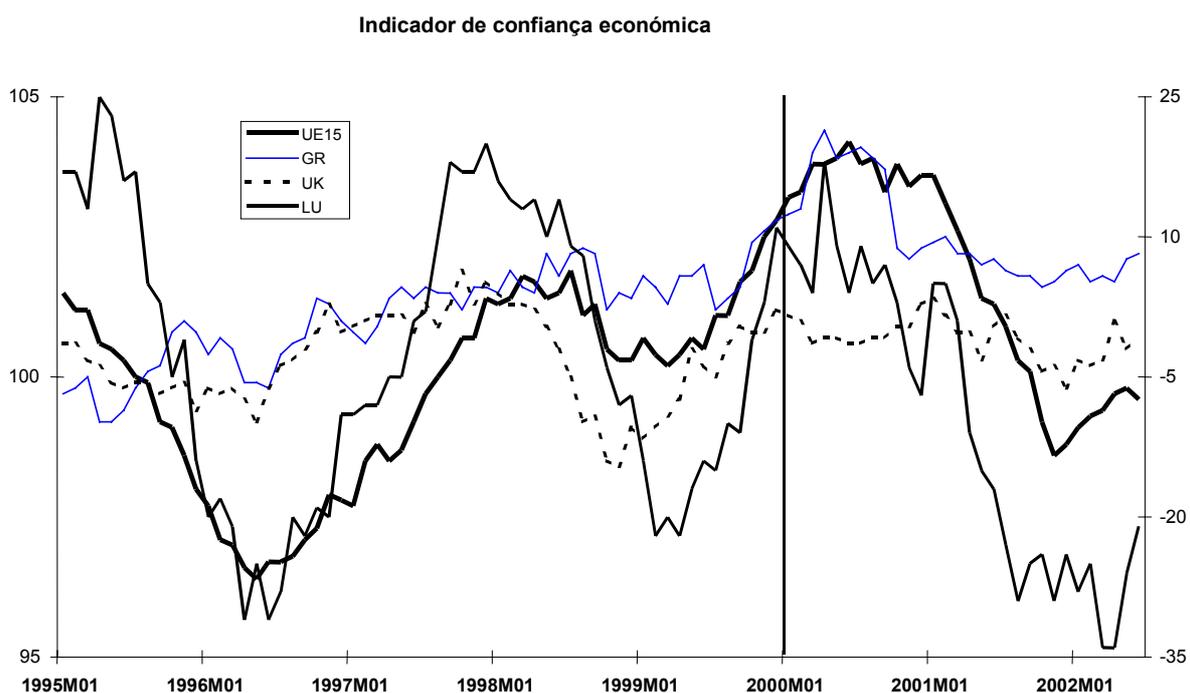


Fonte: Eurostat

<sup>12</sup> No caso do Luxemburgo, trata-se do indicador de confiança das empresas.



Fonte: Eurostat



Fonte: Eurostat

Esta leitura do ciclo económico é confirmada pelos factos. O quadro seguinte apresenta as taxas de crescimento do PIB real desde 1995 para a União Europeia e os nove Estados-Membros que participaram na experiência.

O abrandamento de 1996 é visível nas taxas de crescimento do PIB. O crescimento do PIB da União Europeia caiu para 1,6% em 1996, queda esta que se verificou igualmente na maior parte dos Estados-Membros<sup>13</sup>. O crescimento voltou a ser dinâmico a partir de 1997 e o abrandamento ressurgiu a partir de 2001.

Em Janeiro de 2000, data do início da aplicação da taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho o crescimento era ainda dinâmico, começando a declinar unicamente a partir de 2001.

É, portanto, claro que a medida de aplicação de uma taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho tem lugar em plena fase de crescimento.

**Quadro 4: taxa de crescimento do PIB real (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,4	1,6	1,5
Bélgica	2,4	1,2	3,6	2,2	3	4	1	1,1
Grécia	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7
Espanha	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8	2,1
França	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1,6
Itália	2,9	1,1	2	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Luxemburgo	3,2	3,6	9	5,8	6	7,5	3,5	2,9
Países Baixos	3	3	3,8	4,3	4	3,3	1,3	1,5
Portugal	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7	1,5
Reino Unido	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	1,9	2

*Fonte: Eurostat*

A medida de aplicação de uma taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho tinha por objectivo diminuir o desemprego. O quadro seguinte apresenta a evolução do desemprego na União Europeia e nos Estados-Membros que participaram nesta experiência.

Ao nível da União Europeia, o desemprego baixou continuamente desde 1998, tendo os primeiros sinais de estabilização aparecido em 2002. Os nove Estados-Membros seguiram, igualmente, esta tendência geral para a baixa, que, em certos Estados-Membros, começou um, às vezes dois, anos mais cedo.

<sup>13</sup> Dos nove Estados-Membros que participaram na experiência, só a Grécia e o Luxemburgo tinham uma taxa crescimento do PIB em 1996 superior à de 1995.

A aplicação de uma taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho teve, pois, lugar num momento em que era claramente afirmada a tendência para a baixa do desemprego. Em 1999, ano anterior à medida, a taxa de desemprego na União Europeia foi de 8,7%, contra mais de 10% entre 1995 e 1997 .

**Quadro 5: taxa de desemprego (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,5
Bélgica	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,6	6,8
Grécia	9,2	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,5	10,2
Espanha	18,8	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	10,5
França	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,6	8,8
Itália	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,2
Luxemburgo	2,9	3	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,2
Países Baixos	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	3
Portugal	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	4,6
Reino Unido	8,5	8	6,9	6,2	5,8	5,4	5	5,2

*Fonte: Eurostat*

Qualquer redução do IVA, a partir do momento em que é repercutida no preço no consumo, tem por efeito baixar o crescimento dos preços. O quadro seguinte apresenta a evolução da inflação desde 1995.

Desde 1995 até 2000, a tendência foi para um abrandamento do crescimento dos preços. Ao nível da União Europeia, a inflação passou de 2,8% em 1995 para 1,2% em 1999. A partir de 2000, a inflação começou a aumentar ligeiramente, com 2,1% na UE. A inflação nos nove Estados-Membros segue mais ou menos de perto esta tendência.

A medida interveio no ano em que a inflação voltou a aumentar nos Estados-Membros em causa<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> No caso do Reino Unido, a experiência refere-se apenas à Ilha de Man.

**Quadro 6: inflação, índice harmonizado dos preços no consumidor (taxa de crescimento anual em %)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	2,1	2,3	2,1
Bélgica	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Grécia	-	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9
Espanha	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
França	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Itália	5,4	4	1,9	2	1,7	2,6	2,3	2,6
Luxemburgo	-	1,2	1,4	1	1	3,8	2,4	2,1
Países Baixos	1,4	1,4	1,9	1,8	2	2,3	5,1	3,9
Portugal	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Reino Unido	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3

*Fonte: Eurostat*

Em conclusão, a experiência de aplicar uma taxa reduzida do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho teve início num momento em que o crescimento era dinâmico desde vários anos. O desemprego, bem como a inflação, registava uma tendência para a baixa. O sobreaquecimento da economia fez-se sentir em 2000, juntamente com uma retoma da inflação.

### **3.3. Indicadores económicos de alguns sectores em especial**

Os sectores escolhidos para esta experiência de taxa reduzida do IVA têm uma importância muito pequena, ou mesmo negligenciável, na economia, com a única excepção do sector das obras de reparação e renovação residências particulares. Com base na informação disponível ao nível da União Europeia é em seguida descrita a situação económica dos sectores em causa.

#### *3.3.1. Sector da reparação e renovação de residências particulares*

Sete Estados-Membros escolheram o sector da reparação e renovação de residências particulares. A maior parte dos Estados-Membros acrescentou quer condições de idade em relação às residências, quer restrições relativamente ao tipo de obras. Estas condições e restrições são pormenorizadas na parte correspondente à avaliação feita pelos Estados-Membros. No caso do Reino Unido, este sector está limitado geograficamente à Ilha de Man<sup>15</sup>.

---

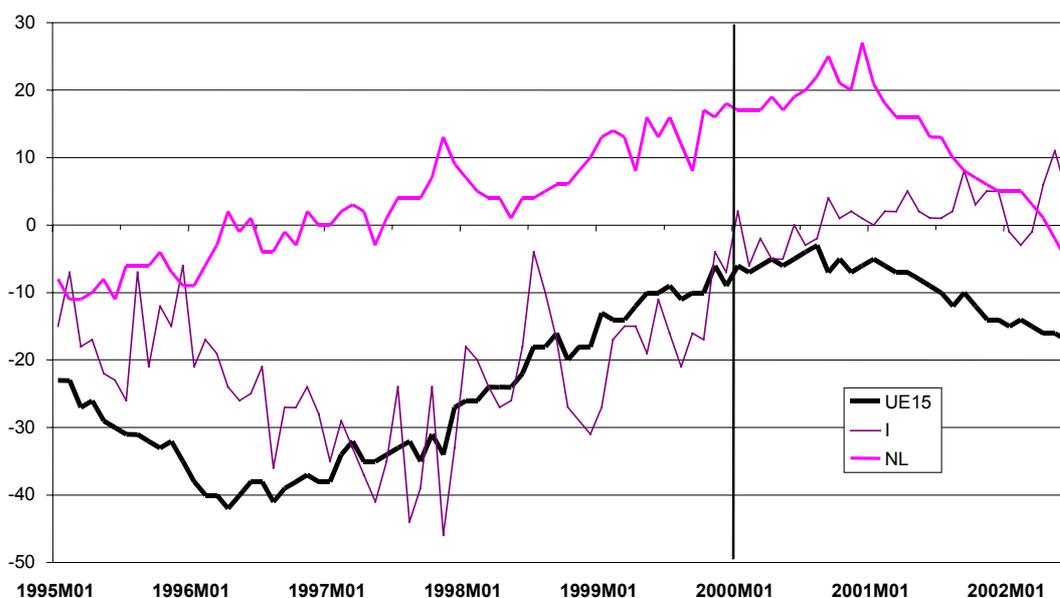
<sup>15</sup> Consequentemente, o Reino Unido não é incluído na discussão sobre a situação económica deste sector.

O sector da reparação e renovação de residências particulares faz parte do sector da construção, mas não é definido como uma sub categoria bem delimitada ao nível estatístico.

O indicador de confiança do sector da construção consiste num inquérito construído nas mesmas bases que o indicador de confiança económica referido previamente. Todavia, este indicador tem em conta unicamente a opinião das empresas deste sector. Os gráficos seguintes apresentam este indicador para a União Europeia no seu todo (curva em negro) e para os Estados-Membros que escolheram o sector da reparação e renovação de residências particulares.

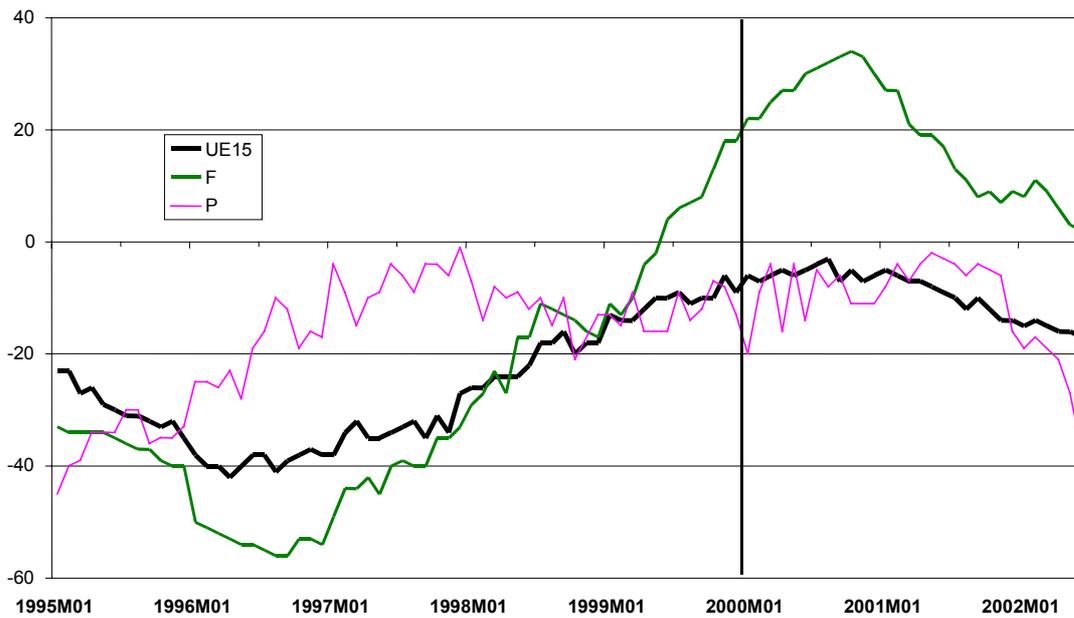
O indicador de confiança para o sector da construção ao nível da União Europeia retoma a evolução observada na análise do panorama económico *supra* - a única excepção é o facto de não se ter verificado uma descida em 1998. O sector conheceu, portanto, uma longa fase de expansão após a depressão de 1996. Esta fase de expansão abrandou em 2001 e prosseguiu em 2002. Os Estados-Membros apresentam um perfil globalmente semelhante. A evolução da Espanha é mais errática, tendo aí o abrandamento surgido mais cedo. A depressão de 1996 não se verificou em Itália e em Portugal. França apresentou um crescimento forte e ininterrupto de 1997 até ao início de 2001.

Indicador de confiança: construção



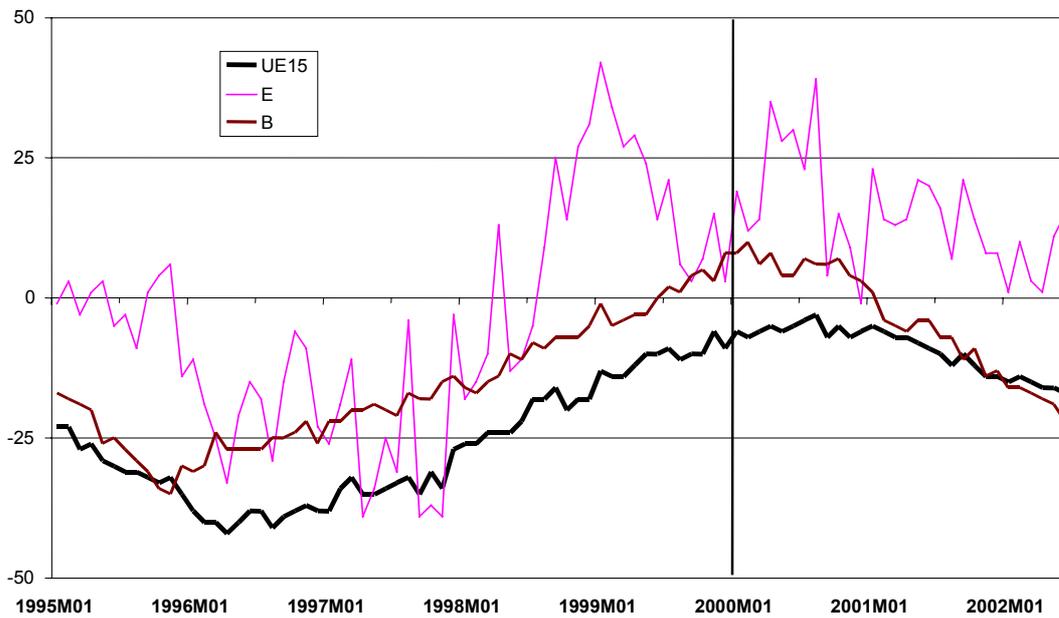
Fonte: Eurostat

Indicador de confiança: construção



Fonte: Eurostat

Indicador de confiança: construção



Fonte: Eurostat

Esta leitura da evolução do sector da construção é espelhada pelas taxas de crescimento da produção apresentadas no quadro seguinte.

**Quadro 7: construção: índice da produção Edifícios (100=1995), taxas de crescimento em %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE	-1,7	0,8	1,8	4,6	2,7	-1,1
Bélgica	3,6	3,8	3,1	-	6,6	-2,4
Espanha	3,4	5,5	8,8	10,5	8,6	6,6
França	-1,6	1,6	2,8	4,6	4,8	-1,1
Itália	-	-	-	-	-	-
Países Baixos	-4,7	4,0	2,3	4,8	2,0	0,8
Portugal	-	-	-	-	-	-

Fonte: Eurostat

Ao nível da União Europeia, o crescimento do emprego neste sector corresponde ao crescimento da produção. Entre os Estados-Membros para os quais existem dados disponíveis, a Bélgica e a Espanha apresentam evoluções paralelas do crescimento da construção e do emprego.

Em contrapartida, em França o crescimento do emprego regista um atraso de um ano relativamente ao da produção. Por outras palavras, em França o crescimento da produção no sector da construção arrancou de novo em 1997, enquanto o do emprego no mesmo sector só recomeçou um ano mais tarde. Este desfasamento provem de tensões verificadas na oferta de trabalho neste sector. De acordo com o *Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques* (INSEE)<sup>16</sup>, a recuperação em França neste sector data de 1998. Esta recuperação intensificou-se claramente a partir de 1999. No entanto, existe uma escassez de mão-de-obra qualificada. Mais de 30% das empresas afirmaram ter dificuldades para recrutar mão-de-obra suficientemente qualificada<sup>17</sup>.

**Quadro 8: construção: índice do emprego (100=1995) taxas de crescimento em %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
UE	-1,9	0,5	1,0	3,2	2,8	1,7	-
Bélgica	-0,9	0,4	2,8	6,6	5,7	2,7	-
Espanha	2,8	5,9	6,2	13,6	9,5	7,8	3,4
França	-3,2	-2,0	0,3	2,5	4,5	2,6	-
Itália	-0,3	-0,2	-1,3	2,0	2,7	5,5	2,4

<sup>16</sup> Insee *Première* - Julho de 1999.

<sup>17</sup> Insee *Première* - Junho de 2000.

Países Baixos	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Eurostat

### 3.3.2. Outros sectores

O peso dos outros sectores na economia é muito baixo, pelo que não se dispõe de uma informação harmonizada ao nível da União Europeia. Por exemplo, no cálculo do índice harmonizado dos preços no consumidor, o peso das categorias de serviço de cabeleireiro e assistência a domicílio é de cerca de 1%. O sector seleccionado para a experiência de taxa reduzida do IVA compreende apenas os serviços de cabeleireiro.

No entanto, os índices harmonizados dos preços no consumidor permitem já efectuar algumas comparações.

A título de ilustração, o quadro seguinte apresenta, para os Estados-Membros em causa, a evolução dos preços no consumidor no índice para todos os produtos e no índice dos salões de cabeleireiro e da assistência a domicílio.

No ano da entrada em vigor da medida de redução da taxa do IVA, a inflação nos serviços de cabeleireiro e de assistência a domicílio registou uma diminuição no Luxemburgo e nos Países Baixos. Em Espanha, esta diminuição foi pouco significativa. Em contrapartida, no ano seguinte, a inflação nestes serviços aumentou fortemente nos três Estados-Membros em causa.

Por conseguinte, aparentemente, o efeito da redução da taxa do IVA nos serviços em causa é meramente temporário.

#### **Quadro 9: índice harmonizado dos preços no consumidor (taxa de crescimento anual em %)**

	<b>Espanha</b>		<b>Luxemburgo</b>		<b>Países Baixos</b>	
	Todos os produtos	Cabeleireiros	Todos os produtos	Cabeleireiros	Todos os produtos	Cabeleireiros
1996	3,6	3,6	1,2	2,4	1,4	3,5
1997	1,9	2,9	1,4	4,1	1,9	2,7
1998	1,8	2,5	1,	1,5	1,8	3,2
1999	2,2	2,6	1,	2,9	2,	5,8
2000	3,5	2,5	3,8	-1,8	2,3	0,2
2001	2,8	3,1	2,4	3,2	5,1	5,6

Fonte: Eurostat

O quadro seguinte apresenta, para os Estados-Membros em causa, a evolução dos preços no consumidor no índice para todos os produtos e no índice das reparações e limpezas em casas particulares.

O mesmo fenómeno de baixa temporária dos preços no ano da entrada em vigor da medida, seguida de um forte aumento no ano seguinte, observa-se igualmente para estes serviços de reparações e limpezas em casas particulares em dois (B, F) dos três Estados-Membros em causa.

**Quadro 10: índice harmonizado dos preços no consumidor (taxa de crescimento anual em %)**

	Bélgica		Espanha		França	
	Todos os produtos	Reparações/limpezas em casas particulares	Todos os produtos	Reparações/limpezas em casas particulares	Todos os produtos	Reparações/limpezas em casas particulares
1996	1,8	2,9	3,6	3,3	2,1	-
1997	1,5	0,4	1,9	2,6	1,3	1,9
1998	0,9	1,1	1,8	3,	0,7	1,6
1999	1,1	2,9	2,2	2,7	0,6	-0,5
2000	2,7	2,3	3,5	4,1	1,8	-3,5
2001	2,4	5,3	2,8	4,6	1,8	3,3

Fonte: Eurostat

#### 4. AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA

##### 4.1. Método de avaliação

O relatório de avaliação dos serviços da Comissão<sup>18</sup> examina em detalhe cada etapa do mecanismo económico para todos os serviços referidos, de acordo com uma grelha de leitura comum que corresponde ao sistema de avaliação discutido na reunião preparatória de Julho de 2002.

<sup>18</sup> SEC (2003) 622 Relatório de avaliação dos serviços da Comissão sobre a aplicação, a título experimental, de uma taxa reduzida de IVA a determinados serviços com grande intensidade do factor trabalho.

A avaliação dos efeitos da redução da taxa do IVA pode ser abordada através de vários métodos. Estes métodos podem implicar a análise de dados económicos procedentes da contabilidade nacional ou declarações do IVA. É igualmente possível recorrer a inquéritos directamente orientados para os serviços em causa ou, pelo contrário, utilizar modelos sectoriais (eventualmente gerais) combinados com testes estatísticos ou econométricos. Há uma vasta gama de métodos possíveis, mas o método adoptado deve ser aquele que produza as respostas mais pertinentes.

Independentemente do método adoptado, é indispensável que a análise retome a evolução histórica do sector em causa e as medidas de política económica. Com efeito, sem um conhecimento prévio do sector antes da entrada em vigor da medida, é impossível avaliar o impacto desta medida.

Na prática, os Estados-Membros aplicaram os métodos à sua disposição de várias maneiras. Assim, a diversidade dos métodos utilizados e a heterogeneidade dos sectores tornam a síntese das avaliações uma tarefa delicada. Para assegurar o máximo de rigor e transparência possível, a grelha de leitura dos relatórios de avaliação dos Estados-Membros retoma directamente o método de análise aprovado em Julho de 2002.

A natureza das respostas dadas nos relatórios de avaliação a cada um dos pontos anteriores poderá ser de três ordens: os elementos fornecidos pelo relatório de avaliação relativamente ao ponto considerado permitem concluir sem ambiguidades; o relatório de avaliação não trata um determinado ponto por razões claras (falta de dados, por exemplo); por último, é possível que os elementos disponíveis no relatório de avaliação não permitam formular conclusões sólidas.

Os parágrafos seguintes apresentam os principais resultados observados de acordo com esta grelha de análise.

#### **4.2. Ausência de repercussão total nos preços da redução da taxa do IVA**

A repercussão nos preços no consumidor da redução da taxa do IVA constitui a primeira etapa indispensável. No caso de uma ausência total de repercussão nos preços, qualquer aumento da procura que pudesse ser observado proviria obrigatoriamente de factores que não a medida IVA.

Os Estados-Membros verificaram<sup>19</sup>, aquando do exame dos preços, que a redução da taxa do IVA nunca é totalmente repercutida nos preços no consumidor. Uma parte da redução da taxa do IVA serviu para aumentar as margens dos prestadores.

A título de exemplo, no Luxemburgo, 40% dos serviços de cabeleireiro e 80% das empresas de reparação de calçado não repercutiram a redução do IVA no seu preço, o que pode ser explicado pela aversão dos vendedores pelo risco. Os vendedores preferem um comportamento sem riscos (manter o preço ao mesmo nível e aumentar o lucro) a um comportamento com riscos (reduzir o preço e esperar que a procura aumente e, seguidamente, o seu lucro).

---

<sup>19</sup> Ver anexo, Relatório da avaliação da Comissão sobre a aplicação, a título experimental, de uma taxa reduzida do IVA a determinados serviços com grande intensidade do factor trabalho, SEC(2003) 622.

O sector da reparação e renovação de residências particulares é, aparentemente, aquele em que os profissionais repercutem mais facilmente a redução da taxa do IVA, o que se pode explicar dada a importância das despesas médias contraídas.

Constata-se que quando certos sectores, especialmente os da reparação de calçado, bicicletas e roupa nos Países Baixos e o da reparação de residências em França, repercutem imediatamente uma parte da redução da taxa do IVA, a tendência em seguida é para aumentar os seus preços no consumidor mais significativamente do que a inflação. A aplicação de uma taxa reduzida limita-se a atenuar temporariamente o aumento habitual dos preços.

Em certos casos, nomeadamente no sector da reparação de bicicletas, diversos prestadores de serviços recusaram aplicar a taxa reduzida dada a complexidade da medida.

As dificuldades deparadas na repercussão da taxa do IVA nos preços no consumidor mostram que esta medida não funciona de acordo com o plano previsto pela directiva.

#### **4.3. Expansão favorável para a procura**

A conjuntura económica extremamente favorável, no momento em que a medida foi instaurada, favoreceu a procura e o desenvolvimento do volume de negócios dos prestadores dos serviços. O crescimento do rendimento disponível das famílias permite explicar o aumento da procura observado. Além disso, foram criadas outras medidas, especialmente fiscais, que contribuíram para o aumento da procura independentemente da medida de redução da taxa do IVA.

Os relatórios dos Estados-Membros não permitem dissociar os efeitos do crescimento, particularmente vigoroso nessa época, dos eventuais efeitos de uma repercussão parcial nos preços de uma redução da taxa do IVA.

#### **4.4. Inexistência de um impacto substancial no emprego**

Certos Estados-Membros desenvolveram uma política proactiva em matéria de emprego e ajudas, concentrada em certos sectores de actividade, especialmente, no sector da construção.

Em França, por exemplo, antes da redução da taxa do IVA foi introduzido um conjunto de disposições que visam favorecer o acesso à propriedade e, em seguida, à reabilitação do alojamento. O sector conheceu um crescimento extraordinário desde o início de 1999. Em Itália, além de ter sido aplicada uma taxa reduzida do IVA, foi autorizada a dedução fiscal das despesas de reparação e renovação de residências particulares. Espanha criou um melhor ambiente fiscal para as pequenas e médias empresas.

Quando os sectores procuraram produzir mais para fazer face um aumento da procura, deparavam-se com dificuldades em matéria de recrutamento ou recorreram a horas suplementares. Portugal e o Reino Unido (Ilha de Man) reconhecem que se encontravam numa situação de pleno emprego aquando da entrada em vigor da medida.

Nestas circunstâncias, os relatórios dos Estados-Membros em causa não determinaram clara e concretamente o impacto da redução da taxa do IVA no emprego.

Só dois Estados-Membros, a saber, França e Itália, atribuem à redução da taxa do IVA um número bastante elevado de criações de empregos no sector da reparação e renovação de residências (respectivamente, 40 000 e 65 000).

Contudo, os cálculos da França não têm em conta o efeito da tempestade de 1999, nem as medidas fiscais que favoreceram a construção de alojamentos novos e, em menor escala, a reparação e renovação de residências. Além disso, neste país o sector da construção registou dificuldades de recrutamento no fim de 1999. Por último, de acordo com os valores apresentados no relatório francês, o custo de um emprego directo assim criado continua a ser muito elevado - cerca de 89 000 euros por emprego e por ano. A Itália apoia-se num estudo da organização profissional representativa do sector. O modo de cálculo utilizado também não parece ter em conta as medidas fiscais importantes em matéria de tributação directa.

#### **4.5. Eficácia muito relativa da medida**

Os estudos empíricos dos efeitos de uma redução da taxa do IVA (em geral comparativamente a outras medidas) mostram que uma medida de redução da taxa do IVA não é nunca a mais eficaz para estimular o emprego e o crescimento do PIB e que o seu custo orçamental é elevado face aos seus efeitos económicos.

A Comissão, utilizando o seu modelo macroeconómico QUEST e especialmente para este relatório de avaliação, realizou um exercício de simulação de uma redução da taxa do IVA em comparação com uma diminuição dos encargos aplicáveis ao trabalho.

Comparativamente a outras medidas, nomeadamente as que visam directamente o custo do trabalho, a redução da taxa do IVA tem sempre um custo orçamental mais elevado. Os resultados obtidos são inteiramente coerentes com as conclusões dos estudos anteriores.

Calculada ao nível da União Europeia, para um mesmo custo orçamental, uma diminuição dos encargos aplicáveis ao trabalho cria 52% mais de empregos do que uma redução da taxa do IVA inteiramente repercutida nos preços.

#### **4.6. Economia paralela: a avaliação continua a ser difícil**

Os Estados-Membros forneceram poucas informações sobre o impacto da redução do IVA na economia paralela. Não foi possível demonstrar que a medida em causa tenha contribuído para reduzir este tipo de economia. A maior parte dos resultados continuam a ser hipotéticos, sem que se tenha conseguido demonstrar uma eventual relação de causalidade entre a medida e uma redução da economia paralela.

Em contrapartida, independentemente da medida de redução do IVA, surgiu um ponto importante na luta contra o trabalho não declarado. Aparentemente, quando o consumidor pode beneficiar de uma dedução do imposto sobre o rendimento na condição de apresentar uma factura, o recurso a trabalhos no contexto da economia paralela é menor. Este efeito observa-se no domínio do trabalho no sector imobiliário.

## 5. CONCLUSÃO GERAL

No âmbito da experiência da aplicação de taxas reduzidas do IVA aos serviços com grande intensidade do factor trabalho, e tendo em conta a informação prestada pelos Estados-Membros e os limites dos métodos de análise utilizados, não foi possível determinar clara e concretamente que tais taxas reduzidas têm um impacto favorável no emprego; o mesmo se pode constatar no que diz respeito ao impacto na economia paralela.

As verificações dos preços efectuadas pelos Estados-Membros indicaram que a repercussão da redução da taxa do IVA nos preços no consumo é sempre parcial, ou mesmo inexistente. Acresce que tem um impacto nos preços geralmente ligeiro, cuja durabilidade não ficou demonstrada pela experiência. Por conseguinte, o mecanismo económico de aumento da procura graças a uma redução substancial dos preços não pode, funcionar como previsto na directiva.

Além disso, estes resultados estão de acordo com as conclusões dos estudos realizados previamente. Em comparação com as medidas que visam directamente o custo do trabalho, o custo orçamental do impacto da redução da taxa do IVA no emprego é sempre mais elevado.

A Comissão efectuou, especialmente para este relatório de avaliação e utilizando para o efeito o seu modelo macroeconómico QUEST, um exercício de simulação de uma redução da taxa do IVA em comparação com uma diminuição dos encargos aplicáveis ao trabalho. Partiu-se da hipótese mais favorável à medida de redução do IVA, isto é, a de que a totalidade da redução da taxa do IVA é repercutida nos preços no consumo interno. Apesar desta hipótese favorável calculada ao nível da União Europeia, para um mesmo custo orçamental, uma diminuição dos encargos aplicáveis ao trabalho cria 52% mais de empregos.

Tendo em conta todos estes resultados e, nomeadamente, a dificuldade de repercutir nos preços todas as alterações da taxa do IVA, este não parece constituir, por conseguinte, um instrumento a adoptar para influenciar a procura através de um impacto nos preços. Em termos de mercado interno, os serviços definidos no anexo K da sexta directiva são tais que o risco de distorções da concorrência é pouco provável. Estes serviços do anexo K dirigem-se essencialmente aos consumidores finais de maneira unicamente local. O anexo K compreende apenas cinco categorias de serviços e os Estados-Membros não podiam escolher mais do que três. Serviços definidos de outra forma no anexo K teriam provavelmente conduzido a riscos de distorções. A Comissão não registou nenhuma queixa relativa a eventuais distorções da concorrência que emanem da aplicação de uma taxa reduzida do IVA a estes serviços.

É agora necessário examinar o futuro tratamento IVA para este tipo de serviços. Esta questão será abordada no quadro da revisão, de dois em dois anos, do âmbito de aplicação das taxas reduzidas, prevista pelo nº 4 do artigo 12º. Deverá respeitar os objectivos da nova estratégia do IVA<sup>20</sup> de modernizar, simplificar, reforçar e aplicar de maneira mais uniforme o sistema comum de IVA.

Uma proposta de directiva será preparada pela Comissão e apresentada ao Conselho e ao Parlamento Europeu em 2003. Para levar a efeito esta reflexão, a Comissão terá em conta as conclusões do presente relatório, assim como todos os elementos já evocados no seu precedente relatório sobre as taxas reduzidas do IVA<sup>21</sup> e quaisquer outros elementos pertinentes.

O principal objectivo desta proposta será o de melhorar o funcionamento do mercado interno mediante uma racionalização da utilização das taxas reduzidas pelos Estados-Membros, dando a estes possibilidades iguais de aplicar as taxas reduzidas.

É conveniente ter presente as características do IVA, principalmente a obrigação de garantir a sua neutralidade, a necessidade de definir critérios claros de aplicação das taxas reduzidas, a necessidade de uma racionalização das derrogações bem como o objectivo a longo prazo de uma maior harmonização das taxas.

---

<sup>20</sup> COM(2000) 348 final de 7 de Junho de 2000.

<sup>21</sup> COM (2001) 599 final de 22 de Outubro de 2001.