



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.06.2003
COM(2003)335 final

2003/0120 (CNS)

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao processo de aprovação de medidas derrogatórias e à competência de execução

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

INTRODUÇÃO

A Sexta Directiva do Conselho (77/388/CEE), de 17 de Maio de 1977, em matéria de harmonização das leis dos Estados-Membros relativas ao imposto sobre o volume de negócios, prevê um sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado que os Estados-Membros devem aplicar.

A referida Directiva configura um quadro geral mas não prevê mecanismos que permitam a criação de medidas de execução.

Apesar de não prever qualquer processo de aprovação de medidas de execução comuns, a directiva prevê um processo legislativo que, em casos bem definidos, permite a aprovação de medidas derogatórias aos princípios do sistema comum do IVA.

Com efeito, por força dos artigos 27º e 30º da directiva, o Conselho pode autorizar um Estado-Membro a introduzir no seu Direito medidas específicas, derogatórias das disposições da Sexta Directiva, destinadas a simplificar a cobrança do imposto ou a evitar determinadas fraudes ou evasões fiscais, ou decorrentes de acordos concluídos com países terceiros ou com organizações internacionais.

A presente proposta visa modernizar o processo determinado pelos artigos 27º e 30º com vista a torná-lo mais transparente. Tem também o propósito de criar um processo que permita a aprovação de normas de execução a nível comunitário.

O PROCESSO DE APROVAÇÃO DE MEDIDAS DEROGATÓRIAS PREVISTO NOS ARTIGOS 27º E 30º

Na sua Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 7 de Junho de 2000, relativa a uma estratégia destinada a melhorar o funcionamento do sistema do IVA no âmbito do mercado interno, a Comissão comprometeu-se a racionalizar em certa medida numerosas derrogações presentemente em vigor por força do artigo 27º. A Comissão tenciona dar início a esse exercício com os Estados-Membros nos próximos meses.

A Comissão considera, no entanto, que é conveniente rever também o processo previsto nos artigos 27º e 30º da Sexta Directiva, a fim de o modernizar e de assegurar a sua conformidade com os princípios do Tratado.

O actual processo previsto nos artigos 27º e 30º

A actual redacção dos artigos 27º e 30º prevê duas vias possíveis para uma tomada de decisão do Conselho.

O nº 1 do artigo 27º estabelece que *“O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derogatórias da presente directiva para simplificar a cobrança do imposto ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais. As medidas destinadas a simplificar a cobrança do imposto não podem influir, a não ser de modo insignificante, sobre o montante do imposto devido no estágio de consumo final”*.

O primeiro parágrafo do artigo 30º contém uma disposição semelhante que prevê que *“O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a concluírem com um país terceiro ou com uma organização internacional um acordo que contenha derrogações à presente directiva”*.

Estas disposições determinam uma tomada de decisão formal por parte do Conselho sob proposta da Comissão. Trata-se, com efeito, de uma tomada de decisão simplificada em relação à prevista no artigo 93º do Tratado. Efectivamente, tendo em conta o âmbito de aplicação restrito destas decisões, os pareceres do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social Europeu não devem ser solicitados.

Os artigos 27º e 30º prevêem, no entanto, uma outra disposição relativa à tomada de decisão do Conselho: *“A decisão do Conselho considerar-se-á tomada se, no prazo de dois meses (...) o assunto não for submetido à apreciação do Conselho (nº 4 do artigo 27º e segundo parágrafo do artigo 30º)”*.

Estas disposições prevêem, pois, que o Conselho aprove tacitamente a decisão decorrido o prazo de dois meses.

Segundo este processo, o Conselho aprova uma decisão que nunca foi formalmente submetida à sua apreciação. Com efeito, nas fases anteriores, o pedido foi enviado por um Estado-Membro à Comissão que do facto informou os outros Estados-Membros. Este processo de aprovação tácita não prevê a apresentação formal de uma proposta pela Comissão. O Conselho tem a responsabilidade de decidir sem ter sido previamente implicado no processo.

Por outro lado, esse processo levanta questões de transparência aos operadores económicos. Com efeito, no caso de uma decisão tácita do Conselho, os sujeitos passivos são confrontados com medidas nacionais introduzidas na sequência da aprovação dessa decisão sem terem podido ter conhecimento do conteúdo exacto da autorização concedida nem dos motivos do Conselho conducentes a essa aprovação.

Pelos motivos acima expostos, a Comissão procura, desde há vários anos, evitar que o prazo de dois meses fixado nos artigos 27º e 30º seja excedido sem uma reacção da sua parte. Essa reacção "atempada" da Comissão consiste numa proposta de decisão ou num pedido de apresentação da questão ao Conselho, que a Comissão envia a este último antes do termo do prazo de dois meses.

As alterações propostas

A supressão da aprovação tácita das decisões

No interesse de todos os interessados directos (Comissão, Conselho, administrações nacionais e operadores), as medidas específicas baseadas nos artigos 27º ou 30º devem ser objecto de um processo legislativo simples e transparente e a sua conformidade com as disposições do Tratado e os princípios gerais do direito comunitário não pode ser posta em causa.

O processo legislativo previsto no nº 1 do artigo 27º e no primeiro parágrafo do artigo 30º, que prevê que o Conselho delibere por unanimidade sob proposta da Comissão, satisfaz as condições acima referidas.

A fim de assegurar que todas as decisões são aprovadas com base nesse fundamento jurídico, impõe-se suprimir as disposições que prevêm a aprovação tácita das decisões. Deste modo, qualquer decisão baseada no artigo 27º ou no artigo 30º deve imperativamente ser objecto de uma proposta da Comissão e de uma decisão formal do Conselho.

Outras alterações do processo

A supressão da possibilidade de uma aprovação tácita constitui o elemento fundamental da revisão das disposições do artigos 27º e 30º. Todavia, é conveniente rever também outros aspectos do processo previsto nesses artigos.

O processo é iniciado pelo pedido de um Estado-Membro. Prevê-se que esse Estado-Membro apresente o pedido à Comissão, fornecendo-lhe todos os elementos de apreciação úteis.

Na prática, é frequente que o pedido proveniente de um Estado-Membro levante dúvidas à Comissão quanto ao âmbito exacto das medidas que esse Estado pretende introduzir. Nesse caso, a Comissão envia às autoridades competentes do Estado-Membro em causa um ofício com vista a obter informações adicionais.

O Estado-Membro que apresentou o pedido fica, pois, durante um certo período, sem saber se a Comissão está satisfeita com as informações que lhe prestou ou se considera que não dispõe ainda de todos os elementos de apreciação úteis.

Para obviar a este inconveniente, propõe-se prever no dispositivo jurídico a obrigação de a Comissão informar o Estado-Membro requerente de que dispõe de todos os elementos de apreciação úteis. Deste modo, esse Estado-Membro pode acompanhar melhor o desenrolar do processo.

Tal como já indicado, para evitar que uma decisão tácita intervenha, a Comissão esforça-se por apresentar ao Conselho uma proposta de decisão ou uma comunicação expondo as suas objecções à medida específica.

O dispositivo jurídico dos artigos 27º e 30º não prevê a apresentação de uma comunicação em caso de objecção da Comissão. Trata-se de uma prática que se desenvolveu ao longo dos anos.

Essa prática convém, no entanto, aos Estados-Membros. Por conseguinte, é desejável prevê-la explicitamente no dispositivo jurídico dos artigos 27º e 30º.

Assim, qualquer pedido que emane de um Estado-Membro será objecto de uma comunicação ou de uma proposta a apresentar pela Comissão ao Conselho. Esses documentos conterão, em ambos os casos, todas as informações necessárias para que o Conselho possa examinar o pedido.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o envio do pedido para informação aos outros Estados-Membros, previsto nos artigos 27º e 30º, se torna supérfluo. Esta etapa, justificada até à data no âmbito de uma (eventual) aprovação tácita, deixou de ser probatória. Com efeito, não havendo uma proposta da Comissão, o pedido é o único documento de que presentemente um Estado-Membro dispõe para avaliar se quer ou não apresentar a questão ao Conselho.

O desenrolar do novo processo

O processo é iniciado pelo pedido de um Estado-Membro.

A Comissão envia um ofício ao Estado-Membro em causa sempre que considere que são necessárias informações adicionais.

Logo que disponha de todos os elementos de apreciação úteis, a Comissão informa do facto o Estado-Membro requerente.

Em seguida, a Comissão dispõe de três meses a partir da data de envio da informação ao Estado-Membro requerente para apresentar uma proposta de decisão ou, quando tiver objecções ao pedido, uma comunicação ao Conselho.

MEDIDAS DE EXECUÇÃO

Assegurar uma aplicação mais uniforme das normas em vigor é um dos principais objectivos da estratégia lançada pela Comissão com vista a melhorar o funcionamento do sistema do IVA no contexto do mercado interno.

Este objectivo só pode ser atingido se se assegurar que as disposições em vigor da Sexta Directiva são executadas do mesmo modo em toda a Comunidade.

A situação actual

O Comité do IVA

A Sexta Directiva constitui o quadro geral do sistema comum do IVA. Estabelece as regras fundamentais do IVA, mas não prevê um mecanismo para a aprovação de medidas de execução dessas regras.

O Comité do IVA foi criado para examinar questões colocadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros e aprovar directivas sobre como as disposições da Sexta Directiva devem ser aplicadas. No entanto, o comité só actua na qualidade de órgão consultivo e não lhe foram atribuídos os poderes jurídicos que permitam que assista a Comissão na aprovação de decisões vinculativas.

Foram tomadas medidas para melhorar o funcionamento do Comité do IVA. Essas medidas resultaram em melhorias na organização das reuniões e no sistema de aprovação das actas e das directivas. Criaram também a possibilidade de os Estados-Membros publicarem as directivas aprovadas pelo comité.

Nenhuma das medidas permite que o comité chegue a conclusões definitivas sobre a aplicação das regras comuns do IVA. As directivas aprovadas continuam a não ter um estatuto jurídico e não são publicadas a nível comunitário. Por conseguinte, essas directivas não vinculam juridicamente os Estados-Membros nem podem ser apresentadas em tribunal, quer se trate de um tribunal nacional ou do Tribunal de Justiça, deixando os operadores e as administrações nacionais sem uma certeza jurídica.

A fim de poder assegurar a aplicação uniforme das disposições do IVA em vigor, é necessário encontrar uma forma para atribuir às directivas aprovadas pelo Comité do IVA um estatuto jurídico.

Reforma do Comité do IVA

Em conformidade com o processo utilizado na maioria dos domínios da legislação comunitária, a Comissão propôs em 1997 alterar o estatuto do Comité do IVA para que se torne um comité de regulamentação que assista a Comissão na execução das disposições em vigor¹.

No que diz respeito ao IVA, vários Estados-Membros são de opinião que a competência legislativa deve continuar a ser atribuída ao Conselho. Por conseguinte, não é aceitável para estes Estados-Membros atribuir competência de execução à Comissão.

Apesar de a proposta de reforma do Comité do IVA continuar a oferecer a solução mais adequada, é provável que não se realize a curto prazo. Todavia, continua a ser o objectivo a longo prazo da Comissão.

A este propósito, cumpre referir que na sua Comunicação à convenção europeia sobre a arquitectura institucional², a Comissão advoga no sentido de a competência de execução das legislações europeias lhe serem atribuídas exclusivamente. Por outro lado, recomenda generalizar o voto por maioria qualificada e, conseqüentemente, abandonar a unanimidade para as questões fiscais.

Uma alteração do estatuto do Comité do IVA com vista a transformá-lo num comité regulado pelo procedimento da Comitologia está em perfeita conformidade com os objectivos perseguidos pela Comissão no âmbito da Convenção europeia. No entanto, a realização desses objectivos exige necessariamente que o Tratado seja alterado. Trata-se, porém, de um processo que exige algum tempo, representando a Convenção europeia em curso apenas uma primeira etapa.

Por outro lado, uma alteração deste tipo não seria contrária à proposta de alteração da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão³, transmitida ao Conselho, que diz respeito às matérias sujeitas a co-decisão.

Alteração proposta

A Comissão lamenta que não se tenham realizado progressos no Conselho em relação à proposta de directiva que altera o estatuto do Comité do IVA. A proposta não voltou a ser discutida no Conselho desde há vários anos. É provável que só uma alteração do Tratado tal como acima referido possa dar um novo impulso ao processo.

No entanto, a fim de obviar desde já à situação insatisfatória, a Comissão considera que é conveniente criar, a curto prazo, um procedimento transitório que permita que o Conselho aprove medidas de execução em matéria de IVA. Todavia, a Comissão não tenciona, nesta fase, retirar a sua proposta de 1997.

¹ Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao regime comum do imposto sobre o valor acrescentado (Comité do Imposto sobre o Valor Acrescentado) (COM(97) 325 final de 25.6.1997).

² COM(2002) 728 final de 4.12.2002.

³ COM(2002) 719 final de 11.12.2002.

Com efeito, nos termos do artigo 202º do Tratado CE, prevê-se que o Conselho, na qualidade de órgão legislativo, atribua à Comissão, na qualidade de órgão executivo, competência de execução. No entanto, o Conselho pode, em casos específicos e fundados, reservar-se o direito de exercer directamente a competência de execução das normas que estabelece.

Segundo a Comissão, no caso do IVA, é lógico que determinados poderes continuem reservados, pelo menos por enquanto, ao Conselho. O aumento de impostos faz parte da estratégia de base económica e orçamental dos Estados-Membros. Uma vez que o imposto sobre o valor acrescentado constitui uma fonte de receitas importante para os Estados-Membros, as potenciais incidências orçamentais das medidas aprovadas neste sector revestem-se de importância considerável.

A experiência adquirida dos debates no Comité do IVA revela que muitos debates se concentram nas regras que regem o local de abastecimento das mercadorias e dos serviços. Se a aplicação dessas regras diferir consoante os Estados-Membros, tal pode conduzir à dupla tributação no âmbito do comércio transfronteiriço. A resolução deste problema, que é fundamental para o correcto funcionamento do mercado interno, afectará, no entanto, inevitavelmente o direito dos Estados-Membros de tributarem algumas transacções.

Por conseguinte, propõe-se que as medidas necessárias para a execução das disposições em vigor sejam aprovadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Este processo é comparável ao processo simplificado já previsto nos artigos 27º e 30º da Sexta Directiva.

Funcionamento do novo processo proposto

As medidas de execução a aprovar pelo Conselho ao abrigo do novo processo proposto envolvem questões técnicas de aplicação prática. Com vista a facilitar a aprovação dessas medidas pelo Conselho sem demora, deve tirar-se vantagem do facto de estas questões já terem sido examinadas por peritos técnicos no Comité do IVA.

As questões levantadas pelos Estados-Membros ou pela Comissão no âmbito do Comité do IVA servirão de instrumento à Comissão para identificar as áreas onde é necessário tomar medidas. As directivas unânimes do Comité do IVA devem ser examinadas para estabelecer se podem ser transformadas em instrumentos jurídicos vinculativos. Este exame deve envolver o Comité do IVA que deve, em todos os casos, ser consultado antes de a Comissão apresentar uma proposta ao Conselho.

Quando se concluir que é conveniente legisferar o resultado das discussões do Comité num texto jurídico vinculativo com vista a assegurar uma interpretação harmonizada, a Comissão apresentará uma proposta de decisão ao Conselho.

Uma vez que se trata apenas de medidas de execução das disposições da Sexta Directiva, a tomada de decisão seria comparável à prevista nos artigos 27º e 30º para as medidas derogatórias. Com efeito, tendo em conta o âmbito de aplicação limitado, não é conveniente consultar o Parlamento nem o Comité Económico Social Europeu.

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

que altera a Directiva 77/388/CEE relativa ao sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao processo de aprovação de medidas derogatórias e à competência de execução

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o artigo 93º,

Tendo em conta a proposta da Comissão¹,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu²,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu³,

Considerando o seguinte:

- (1) Os artigos 27º e 30º da Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme⁴, prevêem processos susceptíveis de conduzir à aprovação tácita pelo Conselho de medidas derogatórias.
- (2) Por razões de transparência e de segurança jurídica, é conveniente assegurar que cada derrogação autorizada por força dos artigos 27º ou 30º da Directiva 77/388/CEE é objecto de uma decisão adoptada pelo Conselho sob proposta da Comissão.
- (3) A possibilidade de aprovação tácita pelo Conselho após o decurso de determinado prazo deve, por conseguinte, ser suprimida.
- (4) A fim de evitar que o Estado-Membro permaneça na incerteza quanto ao seguimento que a Comissão tenciona dar ao seu pedido de derrogação, é conveniente prever um prazo para apresentação pela Comissão ao Conselho de uma proposta de autorização ou de uma comunicação expondo eventuais objecções.

¹ JO C de , p. .

² JO C de , p. .

³ JO C de , p. .

⁴ JO L 145 de 13.6.1977, p. 1, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2002/93/CE (JO L 331 de 7.12.2002, p. 27).

- (5) É necessário proceder a outras alterações do processo previsto nos artigos 27º e 30º, designadamente a supressão do dever, a cargo da Comissão, de transmitir o pedido para informação aos outros Estados-Membros, já que a referida transmissão só se justifica no quadro da aprovação tácita do pedido.
- (6) A fim de permitir ao Estado-Membro requerente acompanhar melhor o processo de instrução do seu pedido, é conveniente prever o dever de a Comissão informar o Estado-Membro requerente logo que disponha de todos os elementos de apreciação que considere úteis.
- (7) Não estando previsto qualquer mecanismo de aprovação de medidas vinculativas para efeitos de aplicação da Directiva 77/388/CEE, surgiram diferenças na aplicação da directiva entre os Estados-Membros.
- (8) Para melhorar o funcionamento do mercado interno, é fundamental assegurar uma aplicação mais uniforme do actual sistema do IVA. A introdução de um processo que permita a aprovação de medidas destinadas a assegurar a correcta aplicação das regras em vigor representará um importante passo nesse sentido.
- (9) Tais medidas devem, nomeadamente, resolver o problema da dupla tributação de operações transfronteiras que pode resultar da aplicação não uniforme, pelos Estados-Membros, das disposições da Directiva 77/388/CEE que regem o lugar das operações tributáveis.
- (10) O âmbito de aplicação de cada medida deve, todavia, manter-se circunscrito e o seu objectivo deve consistir em esclarecer o conteúdo de uma disposição da Directiva 77/388/CEE sem poder derogá-la.
- (11) Embora o âmbito da medida de aplicação seja circunscrito, não se pode excluir que, nalguns casos, possa haver uma incidência orçamental significativa para um ou mais Estados-Membros.
- (12) Tal eventualidade justifica que o Conselho se reserve o direito de exercer a competência de execução das normas previstas na Directiva 77/388/CEE.
- (13) Tendo em conta o seu âmbito de aplicação restrito, é conveniente prever que as medidas de execução da Directiva 77/388/CEE sejam aprovadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, de acordo com um processo análogo ao já previsto na mesma directiva para a aprovação de medidas derogatórias.
- (14) Uma vez que os objectivos da presente directiva não podem ser suficientemente preenchidos pelos Estados-Membros pelas razões acima expostas podendo ser melhor alcançados a nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado. Em conformidade com o princípio de proporcionalidade tal como enunciado nesse artigo, a presente directiva não vai para além do necessário para atingir esses objectivos.
- (15) É conveniente alterar a Directiva 77/388/CEE em conformidade,

ADOPTOU A PRESENTE DIRECTIVA:

Artigo 1º

A Directiva 77/388/CEE é alterada do seguinte modo:

1) Os nºs 3 e 4 do artigo 27º passam a ter a seguinte redacção:

- “3. Logo que a Comissão disponha de todos os elementos de apreciação que considere úteis, informará do facto o Estado-Membro requerente.
4. Nos três meses seguintes ao envio da informação prevista no nº 3, a Comissão apresentará ao Conselho a proposta adequada ou, se o pedido de derrogação levantar objecções de sua parte, uma comunicação expondo as referidas objecções”.

2) No Título XVII é aditado o artigo 29º-A seguinte:

“Artigo 29º-A

Medidas de execução

O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, adoptará as medidas necessárias à execução da presente directiva”.

3) O artigo 30º passa a ter a seguinte redacção:

“Artigo 30º

Acordos internacionais

1. O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a concluírem com países terceiros ou organizações internacionais acordos que contenham derrogações à presente directiva.

O Estado-Membro que deseje concluir o acordo submeterá o assunto à Comissão e fornecerá todos os elementos de apreciação úteis.
2. Logo que a Comissão disponha de todos os elementos de apreciação que considere úteis, informará do facto o Estado-Membro requerente.
3. Nos três meses seguintes ao envio da informação prevista no nº 2, a Comissão apresentará ao Conselho a proposta adequada ou, se o pedido de derrogação levantar objecções da sua parte, uma comunicação expondo as referidas objecções”.

Artigo 2º

Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à presente directiva o mais tardar em [...]. Do facto informarão imediatamente a Comissão.

As disposições aprovadas pelos Estados-Membros farão referência à presente directiva ou serão acompanhadas dessa referência na sua publicação oficial. Os Estados-Membros decidem de que modo é feita essa referência.

Artigo 3º

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 4º

Os Estados-Membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*