

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa ao sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado (revisão)»

COM(2004) 246 final — 2004/0079 (CNS)

(2005/C 74/05)

Em 30 de Abril de 2004, o Conselho da União Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta *supra* mencionada.

Em 13 de Julho de 2004, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, **U. BURANI**.

Na 411.ª reunião plenária de 15 e 16 de Setembro (sessão de 15 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 147 votos a favor, 6 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 A proposta de directiva em apreço ⁽¹⁾ afasta-se do normal trabalho de codificação da legislação comunitária. A Comissão observou que as **disposições relativas ao IVA** — originalmente constantes da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho e sucessivamente alterada em inúmeras ocasiões — necessitavam de uma revisão radical. Com efeito, ao longo dos anos, a matéria foi por diversas vezes revista, corrigida e ampliada, com o resultado inevitável de ter incorporado repetições, disposições pouco claras e sobreposições. Havia assim que introduzir **alterações** que tornassem o texto mais claro e compreensível, sem todavia alterar o significado e o alcance das disposições: uma tarefa que vai bem **mais além que uma simples codificação**.

1.2 Além disso, sempre na mesma perspectiva, foram introduzidas outras modificações, para respeitar os princípios de **boa qualidade da legislação** estabelecidos entre o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão. O novo texto é submetido à aprovação do Conselho e do Parlamento Europeu: desde que as alterações sejam essencialmente formais, não se trata de uma codificação, mas sim de uma **«reorganização»** técnica, que permite modificar e codificar os actos compilando-os num texto legislativo único, em conformidade com o Acordo Intergovernamental de 2001 ⁽²⁾.

1.3 O texto da proposta de directiva que resulta de considerável trabalho da Comissão **substitui**, revogando-a, a **Sexta Directiva IVA**: cada artigo foi individualmente revisto para ficar menos longo e complexo, o que teve como resultado que os artigos passaram de 53 a 402; o texto é ainda acompanhado de um **documento** que torna a consulta mais rápida e fácil: uma novidade certamente bem recebida.

2. Observações do CESE

2.1 Tratando-se, sem margem para dúvidas, de uma reorganização e não de uma nova directiva, as observações do CESE poderiam limitar-se a **tomar conhecimento** do bom trabalho

efectuado pela Comissão e a congratular-se com o resultado: os agentes e as administrações não poderão deixar de constatar vantagens em termo de maior celeridade de consulta e de menores incertezas de interpretação. Por outro lado, o relator não poderá deixar de aceitar a declaração da Comissão, segundo a qual **o novo texto adere no seu âmbito aos textos actualmente em vigor**: seria impossível um controlo pormenorizado que, por outro lado, já foi efectuado pelos peritos nacionais e pelos agentes, oportunamente consultados.

2.2 No entanto, um exame menos superficial permite aduzir algumas **considerações de fundo em matéria de política do IVA** e, mais em geral, sobre uma política fiscal que tem como **objectivo declarado a harmonização das condições de funcionamento do mercado interno**. Neste contexto, a proposta de directiva diz (5.º «considerando»): que «um sistema de IVA atinge o maior grau de simplicidade e de neutralidade se o imposto for cobrado **da forma mais geral possível** ... Por conseguinte, é do interesse do mercado comum e dos Estados-Membros adoptar um **sistema comum** ... retalho.»

2.3 Todavia, nos dois «considerandos» seguintes, a Comissão introduz inicialmente uma nota de cautela: é necessário «proceder por fases, uma vez que a **harmonização dos impostos sobre o volume de negócios implicará, nos Estados-Membros, modificações das suas estruturas fiscais**»; declara assim que, embora as taxas de tributação e as isenções não estejam «completamente» harmonizadas, o principal objectivo do IVA (harmonizado) é possibilitar uma **neutralidade concorrencial** em cada país.

2.4 O Comité frisa que estas considerações **são recuperadas do texto original** da Sexta Directiva: se após quase quarenta anos se sente a necessidade de as repetir, há então que reconhecer que ainda nos encontramos no ponto de partida, ou quase. **A harmonização parece marcar passo** e outros sinais, dos quais se fala nos pontos seguintes, não incentivam o optimismo.

⁽¹⁾ COM(2004) 246 final — 2004/0079 (CNS)

⁽²⁾ JO C 77 de 28.3.2002.

2.5 Deve-se mais uma vez recordar que o regime do IVA, instituído pela Sexta Directiva, e que ainda continua, é «**transitório**», e não se entrevêem sinais que façam surgir uma vontade de mudança determinada para um regime «definitivo»: isto parece ser um sinal evidente de uma incerteza quanto à bondade do sistema, que o Comité comentou, com propostas concretas, no seu parecer sobre «Lugar da prestação dos serviços»⁽¹⁾.

2.6 Outras considerações têm origem no sistema de **derrogações**, que — se efectivamente necessárias — deveriam ser sempre **temporárias**, numa óptica de mercado único. As últimas, no tempo, foram concedidas aos dez **novos Estados-Membros**, algumas a título temporário, outras sem indicação de termo. Mas **outras derrogações**, concedidas aos Estados da «**segunda vaga**» (Áustria, Grécia, Finlândia,, Portugal, Espanha e Suécia) ainda continuam em vigor. Impõe-se dizer, a este respeito, que só algumas surgiam nas directivas que alteravam a Sexta Directiva; a maior parte delas estavam «escondidas» nos Actos de Adesão. Um dos méritos da nova proposta de directiva é o de ter exposto **todas as derrogações**, concedidas a qualquer título.

2.7 Não parece que exista vontade de examinar todas as derrogações — inclusive as concedidas há muito — com o objectivo de as suprimir. Por outro lado, mesmo os **Estados «fundadores»** não parecem ter interesse em levantar a questão: a seu tempo, também eles beneficiaram de **derrogações** que têm todo o cuidado em evitar colocar em questão (pelo menos enquanto perdurar o «regime transitório»); entre outras, a famosa «taxa zero» concedida originalmente a dois países. Longe de ser suprimida, a «taxa zero» **foi alargada a diversos novos Estados-Membros**.

2.8 Na verdade, nem todas as **derrogações** são injustificadas. Algumas com **carácter permanente** respeitam a territórios ultramarinos, ilhas, regiões ultraperiféricas que, na altura da tomada de decisões, apresentavam características de subdesenvolvimento. Todavia, dado o tempo decorrido, seria oportuno **reexaminar a lista das isenções territoriais**, para verificar se permanecem, ou não, os pressupostos que na origem as tinham justificado.

2.9 Outras derrogações de algum relevo respeitam às **pequenas empresas**: dezasseis Estados-Membros (os novos e os da «segunda vaga») estão autorizados a conceder **a isenção de IVA** às pequenas empresas, mesmo quando o volume de

negócios é superior ao limiar previsto na Sexta Directiva. O Comité não pode deixar de manifestar a sua perplexidade: se para os dez novos Estados-Membros a isenção se pode de alguma forma justificar, **já não se compreende porque é que deve permanecer** em vigor para os outros, doze anos passados desde a respectiva adesão.

2.10 O Comité considera que a isenção de IVA às empresas referidas no ponto anterior pode ser um caso de **distorção da concorrência**, mesmo que provavelmente limitada no seu montante global. Os Estados-Membros e a Comissão deverão aprofundar este aspecto.

3. Conclusões

3.1 O Comité felicita a Comissão pelo trabalho efectuado, com prudência e rigor mas, sobretudo, com **transparência**; sem este último critério não teria sido fácil ter consciência de quanto as **regras** — em absoluto válidas para todos — sofrem **derrogações, isenções, «distinções»**. É evidente que nem todos os desvios a um princípio são injustificados. Todavia, parece necessário que os Estados-Membros metam mãos à obra para **renegociar** — e se possível suprimir — aquelas que deixaram de ter motivo para permanecer em vigor.

3.2 O Comité não considera que essa vontade seja evidente; pelo contrário, já um Estado-Membro de entre os maiores manifestou uma «**reserva geral**» que até poderia colocar em causa mesmo a aprovação da proposta de directiva da Comissão. Se se considerar o passado, as perspectivas não parecem ser cor-de-rosa: uma **Comunicação da Comissão, de 1996**, que incluía um programa de trabalho e uma proposta de harmonização das taxas, jaz no Conselho e nunca foi discutida; a **Comunicação de 2000**, sobre uma nova estratégia IVA, não parece ter tido grande êxito, a julgar pelos factos.

3.3 O CESE não tenciona, com o presente documento, manifestar um parecer negativo sobre a política dos Estados-Membros em matéria de IVA; tem consciência do facto de ainda demasiados factores internos, económicos e políticos, condicionarem as suas decisões. Todavia, manifesta o desejo de que, não daqui a muito tempo, **toda a matéria seja reexaminada**, para instituir um **regime definitivo** e atenuar, se não mesmo suprimir, um dos mais visíveis **obstáculos ainda existentes para a realização de um mercado interno** inspirado em regras comuns.

Bruxelas, 15 de Setembro de 2004.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ JO C 117 de 30 de Abril de 2004.