

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado

COM(2008) 428 final — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Em 28 de Agosto de 2008, o Conselho da União Europeia decidiu, em conformidade com o artigo 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de Directiva do Conselho que altera a Directiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2009, sendo relator SANTILLÁN CABEZA.

Na 451.ª reunião plenária de 25 e 26 de Fevereiro de 2009 (sessão de 25 de Fevereiro), o Comité Económico e Social adoptou, por 171 votos a favor, com 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova as alterações técnicas, muitas delas imprescindíveis, que a proposta de directiva introduz na Directiva 2006/112/CE. No entanto, lamenta o âmbito limitado da reforma devido à falta de consenso político.

1.2 Um aspecto que se tem de ter em consideração, como foi anunciado, é a aplicação do IVA a serviços e materiais que promovam a poupança energética e cuidem do meio ambiente.

1.3 No que respeita à taxa reduzida de IVA para a prestação de serviços de renovação, reparação, transformação, manutenção e limpeza de habitações, o CESE têm dúvidas quanto à conveniência da eliminação da referência à habitação «social». Em todo o caso, a aplicação de taxas reduzidas não é obrigatória mas sim uma decisão que cada Estado-Membro deve adoptar.

1.4 A generalização da possibilidade de aplicar em todos os Estados-Membros a taxa reduzida de IVA aos serviços de restauração e de *catering*, que alguns Estados-Membros rejeitam, obedece a critérios de uniformização de requisitos uma vez que com o regime actual a possibilidade de distorção da concorrência é limitada. O CESE aprova a exclusão da aplicação da taxa reduzida às bebidas alcoólicas.

1.5 No que respeita às «pequenas reparações de bens móveis corpóreos» as normas dos Estados-Membros deverão especificar a que serviços se aplica a taxa reduzida, dada a amplitude dos termos.

1.6 O CESE propõe que se declare que, os produtos dietéticos adequados para determinadas doenças sejam isentos de IVA (ver ponto 4.8.6 deste parecer).

1.7 O CESE sugere que, alterando o critério do projecto, se incluam no Anexo III os serviços de reparação e de manutenção de veículos nos termos indicados no ponto 4.8.5.1 deste parecer.

1.8 O CESE concorda que se apliquem as taxas reduzidas às categorias ampliadas de bens e serviços na medida das disponibilidades orçamentais específicas dos Estados-Membros, da situação económica e dos interesses do mercado interno da União Europeia.

1.9 O CESE considera positivos os esforços da Comissão em direcção a uma harmonização geral do IVA embora lamente a falta de uma decisão política da parte do Conselho da UE.

2. Introdução

2.1 A proposta de directiva a que se refere o presente parecer consiste em **alterações técnicas e aditamentos** à Directiva do ano de 2006, a seguir, «Directiva IVA» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Directiva 2006/112/CEE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

2.2 Trata-se, segundo a Comissão, de efectuar algumas reformas urgentes para solucionar «os problemas jurídicos e políticos decorrentes quer de interpretações divergentes da directiva, quer da inexistência de condições equitativas para todos os Estados-Membros, no que diz respeito à possibilidade de estes aplicarem taxas reduzidas em sectores onde não sejam susceptíveis de criar problemas ao bom funcionamento do mercado interno».

2.3 Pretende-se conferir mais autonomia e segurança aos Estados-Membros bem como garantir-lhes igualdade de tratamento.

2.3.1 Embora não se destine exclusivamente às PME, um dos objectivos prioritários da Estratégia de Lisboa, terá repercussões positivas nas mesmas na medida em que os sectores em causa incluem muitas PME e a proposta trará segurança jurídica à aplicação continuada nos referidos sectores de taxas reduzidas de IVA.

2.4 As alterações à Directiva IVA são de quatro tipos:

- ampliação dos serviços de âmbito local incluindo a incorporação de disposições actualizadas de carácter permanente sobre serviços de grande intensidade do factor trabalho enumerados no anexo IV, cuja vigência terminará em 31 de Dezembro de 2010. Por consequência, este anexo IV será suprimido;
- supressão de artigos ou parágrafos de carácter temporário ou referentes a situações particulares dos Estados-Membros que já não estão em vigor;
- melhorias de redacção;
- alterações na redacção do Anexo III, que contém a «Lista de fornecimentos de produtos e de prestações de serviços que poderão estar sujeitos a taxas reduzidas de IVA a que refere o artigo 98.º».

3. O novo Anexo III

3.1 Alterações na redacção ou aditamentos a determinadas categorias.

3.1.1 Categoria 3: **produtos farmacêuticos**: Estão incluídos «os produtos absorventes de higiene pessoal», o que inclui a protecção íntima feminina e as fraldas para crianças.

3.1.2 Categoria 4: **equipamento para pessoas com deficiência**. Em que se incluem «aparelhos, material eléctrico, electrónico ou outro e os meios de transporte (...), ou o aluguer, com ou sem opção de compra (...)». A proposta inclui mesmo assim equipamentos ou aparelhos especialmente desenhados ou adaptados a deficientes (por exemplo, teclados em Braille ou carros adaptados).

3.1.3 Categoria 6: **livros**. Incluem-se também os «livros áudio, CD-ROM ou qualquer outro suporte físico semelhante ...». Amplia-se o âmbito de aplicação aos livros áudio em CD, CD-ROM ou qualquer outro suporte físico semelhante que produza basicamente o mesmo conteúdo de informação dos livros impressos.

3.1.4 Categoria 8: **serviços de radiodifusão e televisão**. Há que esclarecer que os serviços tributáveis são as prestações em si e não a sua recepção.

3.1.5 Categoria 9: **prestação de serviços por escritores, etc**. Esclarece-se que a categoria inclui também as «prestações de serviços remuneradas pelos direitos de autor que lhe sejam devidos». O texto foi reformulado porque os direitos de autor não são considerados serviços tributáveis mas sim a contraprestação da prestação de determinados serviços.

3.1.6 Categoria 16: **prestação de serviços funerários ou de cremação**. A nova redacção pretende separar o objecto da definição da natureza do prestador.

3.1.7 Categoria 18: **limpeza das vias públicas, tratamento do lixo, etc**. Elimina incoerências aplicando também o tipo reduzido a três serviços que não entram na redacção actual «depuração e reciclagem de águas residuais», «o saneamento» e a «reciclagem de resíduos e serviços conducentes à sua reutilização».

3.2 Ampliação das prestações referentes ao sector da habitação e a alguns edifícios não comerciais

3.2.1 Com a alteração da categoria 10 aditando a categoria 10-A, pretende-se:

- dar maior margem de manobra aos Estados-Membros suprimindo-se a referência às «habitações proporcionadas no quadro da política social»;
- aditar os serviços de «renovação, reparação e limpeza de vivendas» (ver o actual Anexo IV) bem como a sua manutenção;
- Tornar extensiva a redução aos serviços de renovação, reparação, transformação, manutenção e limpeza prestados «em lugares de culto, do património e de monumentos históricos».

3.3 Inclusão de duas novas categorias

3.3.1 Serviços de restauração e de *catering*

3.3.2 A categoria 12 do actual Anexo III (que não sofre alterações) refere-se a:

«Alojamento em hotéis e estabelecimentos do mesmo tipo, incluindo alojamento de férias e utilização de parques de campismo e de caravanismo».

3.3.3 A nova categoria (12-A) inclui os:

«Serviços de restauração e de catering, excluindo o fornecimento de bebidas alcoólicas».

3.3.3.1 São dois os fundamentos para esta inclusão: a) a necessidade de haver igualdade de tratamento entre todos os Estados-Membros, e b) porque esses serviços cumprem os mesmos critérios dos demais serviços prestados a nível local.

3.3.4 Serviços prestados a nível local

3.3.4.1 Estas novas categorias incluem cinco alíneas:

«19) Prestação de serviços de jardinagem ou de paisagismo e manutenção de jardins;

20) Pequenos serviços de reparação de bens móveis corpóreos, incluindo bicicletas e triciclos de todos os tipos mas excluindo todos os outros meios de transporte;

21) Serviços de limpeza e de manutenção de bens móveis corpóreos;

22) Prestação de serviços de assistência ao domicílio, por exemplo, ajuda doméstica e assistência a crianças, idosos, doentes ou deficientes;

23) Serviços de cuidados pessoais do tipo prestado em salões de cabeleireiro e estabelecimentos de estética».

3.3.4.2 Estas categorias incluem serviços que já constam do actual anexo IV, que estabelece um regime transitório até 31 de Dezembro de 2010, mas incluem por outro lado alguns serviços novos de natureza semelhante.

4. Observações

4.1 O CESE já debateu pormenorizadamente o tema do presente parecer ao analisar a Comunicação da Comissão Europeia de 2007 sobre as taxas de IVA não uniformes ⁽¹⁾, que por seu

turno se baseou no estudo apresentado pela Copenhagen Economics de 5 de Julho de 2007.

4.2 No seu parecer ⁽²⁾ o CESE sublinhou os seguintes aspectos:

— o IVA responde a critérios exclusivamente fiscais dos Estados-Membros;

— a aplicação de taxas reduzidas obedece a razões políticas e sociais;

— a harmonização do IVA não se reflecte na realidade, pelo que se deve (como pretende a Comissão) realizá-la através de actividades que tenham repercussão transfronteiriça ou respondam a critérios já aceites de política comunitária;

— é necessário verificar que qualquer redução das taxas de IVA responda **efectivamente** a imperativos sociais;

— a simplificação e a transparência facilitam a tarefa das empresas e o controlo pelas autoridades;

— pondo de lado a miragem de chegar a um regime «definitivo» deve-se conceder aos Estados-Membros maior autonomia para estabelecerem taxas reduzidas para os **serviços locais**.

4.2.1 Os termos do referido parecer mantêm-se completamente em vigor.

4.3 A proposta de directiva apenas introduz no regime actual alterações parciais e exigidas por razões imperativas. Não se trata, como a Comissão esclarece, de uma revisão exaustiva da directiva actual uma vez que o debate «está ainda em fase inicial». Contudo, aborda questões pertinentes do ponto de vista social e económico, como o caso do IVA nos restaurantes, em sectores de mão-de-obra intensiva e nos serviços de carácter local.

4.4 Alterações técnicas

Em geral, as alterações de carácter meramente técnico merecem a aprovação do CESE na medida em que são necessárias, melhoram a redacção e esclarecem aspectos controvertidos.

4.5 Alteração referente ao sector da habitação

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre outras taxas de IVA além das taxas de IVA uniformes» JO C 211 de 19.8.2008, p. 67.

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final, de 5 de Julho de 2007.

4.5.1 Entrega e construção de habitações

4.5.1.1 A aplicação de carácter permanente a todo o tipo de habitações – não apenas as abrangidas pela «política social» tal como estabelece a actual categoria 10 – amplia consideravelmente o âmbito da redução do IVA. Argumenta-se que esta alteração é baseada no facto de os Estados-Membros terem interpretado de forma diferente o que se deve entender por «política social» e porque, além disso, as normas sobre o local de tributação das referidas prestações estabelecem que as mesmas são tributadas no local onde se encontra o imóvel.

4.5.1.2 Pese embora conseguir-se desta forma a harmonização, cabe levantar a questão de saber se esta generalização não vai demasiado longe tendo em consideração o impacto da reforma ⁽¹⁾. A aplicação de uma taxa reduzida a qualquer habitação, seja qual for o seu preço e finalidade, cumpre um objectivo social e economicamente louvável?

4.6 Reparação de habitações e de outros imóveis

4.6.1 A renovação e a reparação já estavam incluídas no Anexo III sobre a habitação como componente da política social juntamente com a renovação e a reparação das habitações privadas; além disso, a limpeza das casas já estava incluída no Anexo IV. Justifica-se a inclusão dos «locais de culto, de património cultural e de monumentos históricos».

4.6.2 Por seu turno, suprime-se a exclusão referida aos «materiais que representam uma parte significativa do valor da prestação». Propõe-se, portanto, que se generalize a possibilidade de incluir essa prestação na taxa reduzida quando os bens sejam parte integrante do serviço prestado.

4.6.2.1 Segundo o critério do CESE ambas as alterações parecem razoáveis.

4.7 A taxa reduzida de IVA nos serviços de restauração e de catering

4.7.1 A redução do IVA no sector da restauração e do catering é uma questão sensível cujo debate já decorre há muito tempo e ainda suscita a oposição de alguns Estados-Membros.

4.7.2 Segundo o relatório de avaliação de impacto elaborado pela Comissão ⁽²⁾, o sector dos bares restauração e de serviços de catering representa 6,1 % do consumo privado ⁽³⁾ e 1,9 % do

valor acrescentado. Além disso, constitui 3,3 % do emprego total ⁽⁴⁾. Por seu turno, a associação empresarial Hotrec assinala que na UE existem 1 600 000 estabelecimentos nesse sector. ⁽⁵⁾.

4.7.3 Como o CESE assinalou, a taxa de tributação referente a esse sector afecta um serviço eminentemente local, mas incide na distribuição do turismo entre Estados-Membros. Esta circunstância, acrescentada ao facto de que a aplicação do IVA na restauração tem grande importância a nível de receitas, dificultou a adopção de um critério uniforme na UE que até hoje ainda não se atingiu ⁽⁶⁾.

4.7.3.1 No que respeita ao turismo, os efeitos serão provavelmente diferentes consoante os Estados-Membros. Além disso, no sector da hotelaria (semelhante ao sector dos serviços de restauração do ponto de vista do mercado interno) que poderia actualmente estar sujeito a taxas reduzidas de IVA, a Comissão Europeia não tem conhecimento de qualquer distorção derivada do IVA. Por outro lado, os gastos em restaurantes não parecem pesar muito no orçamento de uma viagem organizada.

4.7.4 O regime actual, baseado em disposições transitórias da Directiva 2006/112/CE implicava uma grande disparidade: onze Estados-Membros já aplicam taxas reduzidas baseando-se em excepções específicas ⁽⁷⁾ ao passo que os dezasseis restantes renunciaram a essa possibilidade. Por outro lado, a proposta de alteração visa estabelecer uma equiparação geral nesta matéria.

4.7.5 A exclusão das bebidas alcoólicas é obrigatória para manter a coerência com o que já rege a sua compra num estabelecimento para consumi-las posteriormente ⁽⁸⁾.

4.7.6 Há que recordar, em todo o caso, que a aplicação de taxas reduzidas não é obrigatória, mas uma possibilidade dos Estados-Membros.

4.8 Serviços prestados a nível local ⁽⁹⁾

4.8.1 As novas categorias 19 a 23 incluem um elevado número de serviços, alguns dos quais já constam da actual directiva a título transitório, pelo que se não se altera o texto passará, a partir de 1 de Janeiro de 2011, a ser-lhes aplicada a taxa normal de IVA.

⁽⁴⁾ EU-27. Se se acrescentarem os hotéis, constituem 4,4 % do emprego total.

⁽⁵⁾ Hotéis, restaurantes e cafés na Europa. Dado esse referente a esses três sectores. A HOTREC calcula o número de pessoas empregadas a 9 000 000.

⁽⁶⁾ Embora alguns Estados-Membros, como a França, estejam a favor da aplicação da taxa reduzida que já existe noutros Estados, a Alemanha, entre outros, opõe-se a isso bem como a qualquer ampliação do âmbito de aplicação de taxas reduzidas de IVA.

⁽⁷⁾ Grécia, Espanha, Irlanda, Itália, Chipre, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal e Eslovénia.

⁽⁸⁾ Directiva 2006/112/CE, Anexo III, categoria 1, referente a: «Produtos alimentares (incluídas as bebidas, mas com exclusão das bebidas alcoólicas) ...»

⁽⁹⁾ Os serviços locais – que incluem uma parte importante dos serviços que necessitam de muita mão-de-obra – representam 4 % do consumo privado (UE-25 com exclusão da Bulgária e da Roménia) e 2,1 % do valor acrescentado. Considera-se que têm pouco impacto na economia, com excepção do sector da reparação de imóveis.

⁽¹⁾ No total, o sector da construção representa 6,2 % do valor acrescentado (UE-27), embora a construção de habitações represente metade dessa percentagem, ou seja, 3,1 %.

⁽²⁾ SEC(2008) 2190. Bruxelas, 7.7.2008.

⁽³⁾ Na UE-25 (todos os Estados-Membros com excepção da Bulgária e da Roménia).

4.8.2 Em termos gerais, neste tipo de serviços – que empregam um elevado número de pessoas – não existe possibilidade de falsear a concorrência.

4.8.3 A inclusão dos serviços de jardinagem, etc., justifica-se porque partilham as mesmas características dos restantes.

4.8.4 Reparação de «bens móveis corpóreos»:

- a) mantém-se o critério de que tais reparações devam ser «pequenas»;
- b) mas, ao introduzir uma importante mudança de conceito, opta-se por uma definição geral, em vez da menção específica de alguns bens (como bicicletas, calçado, etc.). São bens **móveis** os que «se podem transportar de um lugar para outro» (de acordo com a definição do Código Civil Espanhol) e **corpóreos** deve ser interpretado no sentido de «tangíveis» (conforme estabelecem alguns sistemas jurídicos europeus). A nova categoria é bastante ampla, pelo que as legislações nacionais deverão especificar a que tipos de bens se refere a directiva de acordo com o acervo jurídico de cada país, pese embora o CESE proponha que não se prevejam restrições às diferentes classes de serviços.

4.8.5 Reparação e manutenção de automóveis:

- Tendo em consideração os importantes esforços financeiros que a União Europeia e os Estados-Membros realizam em benefício da indústria automóvel, afigura-se necessário que as actividades de reparação e de manutenção de automóveis sejam explicitamente incluídas nos serviços prestados a nível local para melhorar o poder de compra dos automobilistas europeus, promover a qualidade e a segurança do parque automóvel e assegurar a manutenção do emprego no sector.

4.8.5.1 Em consequência, propõem-se as seguintes alterações ao Anexo III do projecto:

- (8) (20) Depois de «... triciclos de todos os tipos» substituir «excluindo todos os outros meios de transporte» por «e os automóveis particulares e comerciais».
- (8) (21) Acrescentar depois de «bens corpóreos» o seguinte «compreendidos os referentes a automóveis particulares e comerciais».

4.8.6 Alimentação específica para certas doenças:

- A alimentação dietética adaptada a determinadas doenças como a fenilcetonúria e a celíaca deveria ser isenta de IVA.

4.9 Serviços de utilização intensiva de mão-de-obra

4.9.1 Actualmente estes serviços já estão incluídos nos serviços prestados a nível local (ponto 4.8).

4.9.2 Trata-se em geral de trabalhos realizados – quando comparados com a economia no seu conjunto – em grande parte por homens e mulheres não especializados e com empregos temporários. O tratamento fiscal mais favorável pode favorecer a sua estabilidade laboral.

4.9.3 No que respeita a efeitos, a Copenhagen Economics faculta dados sobre o aumento previsível do PIB em consequência da redução do IVA nos serviços prestados a nível local e nos restaurantes, dada a incorporação na economia formal de tarefas realizadas através do «faça você mesmo» e da economia submersa.

Bruxelas, 25 de Fevereiro de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI