

Bruxelas, 7.4.2016
COM(2016) 148 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

relativa a um plano de ação sobre o IVA

Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir

Índice

1	Introdução: As vantagens de um espaço único do IVA na UE	3
2	Iniciativas políticas recentes e em curso	5
2.1	Eliminar os obstáculos ao comércio eletrónico ligados ao IVA no mercado único	5
2.2	Para um Pacote IVA destinado às PME	6
3	Medidas urgentes para combater os desvios do IVA	6
3.1	Melhorar a cooperação na UE e com os países terceiros	7
3.2	Para uma maior eficiência das administrações fiscais.....	7
3.3	Melhorar o cumprimento voluntário.....	8
3.4	Cobrança de impostos.....	8
3.5	derrogação temporária para os Estados-Membros a fim de combater a fraude nacional e estrutural	8
4	Medidas a médio prazo para combater os desvios do IVA: rumo a um espaço único sólido do IVA na UE	9
5	Para uma política modernizada das taxas.....	12
5.1	Opção 1: Prorrogação e revisão regular da lista de bens e serviços a que podem ser aplicadas taxas reduzidas	13
5.2	Opção 2: Supressão da lista	13
6	Conclusão	14
7	Calendário	15

1 INTRODUÇÃO: AS VANTAGENS DE UM ESPAÇO ÚNICO DO IVA NA UE

O presente plano de ação define a via para a criação de um espaço único do IVA¹ na UE. Um espaço único do IVA que possa apoiar um mercado único mais aprofundado e mais equitativo e contribua para impulsionar o emprego, o crescimento, o investimento e a competitividade. Um espaço do IVA que seja adequado ao século XXI.

O sistema comum do IVA é um elemento fulcral do mercado único da Europa. Ao eliminar os obstáculos que distorciam a concorrência e impediam a livre circulação de bens, o sistema do IVA facilitou o comércio no âmbito do mercado único. Constitui uma fonte de receitas na UE importante e cada vez mais significativa, elevando-se a quase 1 bilião de euros em 2014, o que corresponde a 7 % do PIB da UE². Um dos recursos próprios da UE assenta também no IVA. Enquanto imposto de base alargada sobre o consumo, é uma das formas de tributação mais favorável ao crescimento.

Mas o sistema do IVA não conseguiu acompanhar os desafios da economia móvel, digital e mundial de hoje. O atual sistema do IVA, concebido para ser transitório, apresenta-se fragmentado e complexo para o número crescente de empresas que exercem atividades transfronteiras, deixando a porta aberta à fraude: as operações nacionais e as transfronteiras são tratadas de modo diferente e os bens ou serviços podem ser adquiridos com isenção de IVA no âmbito do mercado único.

Este sistema carece agora de uma reforma urgente:

- Tem de se tornar mais simples para as empresas. Os custos de conformidade são consideravelmente mais elevados no mercado único do que no comércio interno³, ao mesmo tempo que a complexidade está a asfixiar as empresas, em especial as pequenas e médias empresas (PME)⁴;
- Tem de combater o risco crescente de fraude. Os «desvios do IVA» entre as receitas esperadas e as receitas efetivamente cobradas é estimado em 170 mil milhões de euros⁵, ao passo que a fraude transfronteiras, por si só, representa 50 mil milhões de euros de perda de receitas por ano⁶;
- Tem de ser mais eficiente, nomeadamente explorando as oportunidades da tecnologia digital e reduzindo os custos da cobrança de receitas;
- Deve assentar numa maior confiança: por um lado, entre as empresas e as administrações fiscais e, por outro, entre as administrações fiscais da UE.

Em suma, há que modernizar e reformular o IVA, o que não será fácil de alcançar. A reforma do sistema em vigor tem-se revelado difícil e a exigência de unanimidade entre todos os

¹ Imposto sobre o valor acrescentado:

² 17,5 % das receitas fiscais nacionais, incluindo as contribuições sociais (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the «destination principle» to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Os custos de conformidade para as empresas são estimados entre 2 e 8 % da cobrança do IVA (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ A diferença entre as receitas de IVA esperadas e o IVA efetivamente cobrado pelas autoridades nacionais. Os desvios do IVA fornecem uma estimativa da perda de receitas devidas à fraude e à evasão, à elisão fiscal, às falências, às insolvências financeiras e aos erros de cálculo (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

Estados-Membros para decidir qualquer alteração representa um sério desafio. No entanto, cada vez mais, manter este *status quo* não é uma opção. Acrescentar apenas novas obrigações e controlos destinados a combater a fraude aumentará ainda mais os custos de conformidade e a incerteza jurídica para todas as empresas, incluindo as empresas fiáveis, prejudicando ainda mais o funcionamento do mercado único. É também pouco provável que uma simplificação fragmentada dê resultado.

Chegou o momento de agir. Está na hora de criar um verdadeiro espaço único do IVA na UE para o mercado único.

Para o efeito, a Comissão tenciona agora apresentar uma proposta legislativa destinada a implementar um sistema definitivo de IVA⁷. Este sistema definitivo dependerá de os legisladores da UE acordarem em que o sistema do IVA deva basear-se no princípio da tributação no país de destino dos bens. Significa isto que o regime de tributação segundo o qual o fornecedor dos bens recebe o IVA do seu cliente será alargado às operações transfronteiras. Esta alteração pode, por si só, ajudar a reduzir a fraude transfronteiras em matéria de IVA em 40 mil milhões de euros por ano⁸.

Uma vez que a preparação e a adoção de alterações tão significativas na forma como o IVA funciona levará algum tempo, a Comissão irá, paralelamente, apresentar uma série de outras iniciativas conexas para ajudar a resolver os desafios colocados pelo sistema do IVA. Algumas destas iniciativas foram já anunciadas e serão completadas por outras medidas destinadas a resolver de imediato o problema da fraude.

O sistema em vigor enfrenta, além disso, grandes dificuldades para responder aos modelos empresariais inovadores e aos progressos tecnológicos no atual ambiente digital. As diferentes taxas de IVA entre bens e serviços físicos e digitais não refletem plenamente as realidades do mundo de hoje. Acresce que os Estados-Membros consideram estar indevidamente limitados nas suas políticas de fixação de taxas. A mudança de paradigma que, nos últimos anos, passou a ser favorável ao princípio da tributação no destino exige uma reflexão mais alargada sobre as consequências a extrair para o sistema do IVA e as normas da UE que regem as taxas de IVA.

Globalmente, o presente plano de ação define as etapas progressivas necessárias para um espaço único do IVA na UE. Prevê ações imediatas e urgentes para combater os desvios do IVA e adaptar o sistema do IVA à economia digital e às necessidades das PME, fornecendo orientações claras e a mais longo prazo sobre o sistema definitivo do IVA e as taxas de IVA. Chegou a hora de tomar decisões sobre todas estas matérias. Acima de tudo, é imprescindível uma liderança política para superar os obstáculos profundamente enraizados que têm bloqueado o progresso no passado e, por último, adotar as reformas necessárias para combater a fraude, eliminar os obstáculos administrativos e reduzir os custos regulamentares para simplificar a vida das empresas europeias.

⁷ No âmbito do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

2 INICIATIVAS POLÍTICAS RECENTES E EM CURSO

A Comissão tem, de forma constante, apelado para que se proceda à reforma do sistema do IVA. Recentemente, após um debate público alargado e proveitoso lançado pelo *Livro Verde sobre o futuro do IVA*, em dezembro de 2010⁹, a Comissão apresentou as suas conclusões na *Comunicação sobre o futuro do IVA*, em dezembro de 2011¹⁰, e definiu as ações prioritárias para os próximos anos.

Nessa ocasião, após muitos anos de tentativas infrutíferas, a Comissão abandonou o objetivo de implementar um regime definitivo de IVA baseado no princípio da tributação de todas as entregas transfronteiras de bens no seu Estado-Membro de origem, nas mesmas condições que as que se aplicam ao comércio interno, incluindo as taxas de IVA. O Parlamento Europeu¹¹ e o Conselho¹² acordaram em que o sistema definitivo deveria basear-se no princípio da tributação no Estado-Membro de destino dos bens.

As iniciativas que na altura na altura foram levadas a cabo incluem:

- o Mecanismo de Reação Rápida para combater a fraude súbita e em grande escala ao IVA¹³;
- a aplicação das novas regras relativas ao lugar das prestações ou das entregas, em conformidade com os princípios gerais, no local de destino, no caso dos serviços de telecomunicações, serviços de radiodifusão e televisão e serviços prestados por via eletrónica aos consumidores finais, com um balcão único para facilitar o cumprimento das obrigações fiscais¹⁴;
- um novo sistema de governação, mais transparente, para o sistema do IVA da UE, no qual todas as partes interessadas participem mais estreitamente¹⁵.

Seguidamente, foram lançadas outras iniciativas destinadas a eliminar os obstáculos ligados ao IVA ao desenvolvimento digital e das PME no mercado único, bem como a rever as regras do IVA no setor público¹⁶.

2.1 Eliminar os obstáculos ao comércio eletrónico ligados ao IVA no mercado único

O atual sistema do IVA aplicável ao comércio eletrónico transfronteiras é complexo e oneroso tanto para os Estados-Membros como para as empresas. O custo médio anual das entregas de

⁹ COM(2010) 695, documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC(2010) 1455 de 1.12.2010.

¹⁰ COM(2011) 851 de 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//PT>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Foram criados o grupo de peritos sobre o IVA e o Fórum da UE sobre o IVA, tendo sido publicadas notas explicativas e orientações do Comité do IVA.

¹⁶ Ao abrigo de regras especiais que datam dos anos 70, algumas atividades dos organismos do setor público ou consideradas de interesse público não estão sujeitas a IVA. Têm, desde então, vindo a ser cada vez mais objeto de desregulamentação ou de abertura ao setor privado, reforçando as preocupações relativas à sua complexidade e aos seus eventuais efeitos de distorção sobre a concorrência. A Comissão analisou as soluções possíveis.

bens a outro país da UE é estimado em 8 000 euros¹⁷. Além disso, as empresas da UE estão em desvantagem concorrencial, uma vez que os fornecedores de países terceiros podem entregar bens isentos de IVA aos consumidores da UE ao abrigo da isenção na importação de pequenas remessas (foram importados, em 2015, cerca de 150 milhões de remessas isentas de IVA¹⁸). A complexidade do sistema também dificulta a garantia do cumprimento pelos Estados-Membros, originando perdas estimadas em cerca de 3 mil milhões de euros por ano¹⁹.

Conforme anunciado em maio de 2015 na Estratégia para o Mercado Único Digital²⁰, a Comissão apresentará, até ao final de 2016, uma proposta legislativa de modernização e simplificação do IVA destinada ao comércio eletrónico transfronteiras, em especial para as PME. Essa proposta incluirá:

- o alargamento do mecanismo de balcão único à venda em linha de bens tangíveis, destinados aos consumidores finais, para o comércio intra-UE e para países terceiros;
- a introdução de uma medida de simplificação comum a toda a UE (limiar de IVA²¹), a fim de ajudar as empresas de comércio eletrónico em fase de arranque;
- permitir a realização de controlos no país de origem, incluindo uma auditoria única a empresas transfronteiras;
- a supressão da isenção de IVA na importação de pequenas remessas de fornecedores de países terceiros.

2.2 Para um Pacote IVA destinado às PME

De um modo mais geral, as PME suportam custos de cumprimento em matéria de IVA proporcionalmente mais elevados do que as grandes empresas, devido à complexidade e à fragmentação do sistema de IVA da UE²². Para além da nova Estratégia para o Mercado Único²³, a Comissão está, assim, a preparar um vasto pacote de simplificação para as PME, destinado a criar um ambiente propício ao seu crescimento e favorável ao comércio transfronteiras. Em especial, o regime especial para as pequenas empresas será objeto de revisão. Este pacote será apresentado em 2017.

A Comissão deve também retirar ensinamentos da renúncia à proposta de declaração normalizada de IVA²⁴, que permanece um domínio importante de simplificação, e continuar a refletir sobre a forma de reduzir os custos de cumprimento para as PME nesta matéria.

3 MEDIDAS URGENTES PARA COMBATER OS DESVIOS DO IVA

Os atuais níveis de desvios do IVA requerem a adoção de medidas urgentes em três vertentes: uma maior cooperação administrativa, a melhoria do cumprimento voluntário e a melhoria

¹⁷ Os dados preliminares do estudo da Comissão em curso sobre os obstáculos ligados ao IVA que afetam o comércio eletrónico transfronteiras.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ COM(2015) 192 de 6.5.2015.

²¹ Por força do qual não é necessário qualquer registo noutro Estado-Membro ou junto do balcão único para efetuar prestações ou entregas transfronteiras.

²² Institute for Fiscal Studies, ver supra.

²³ COM(2015) 550 de 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721 de 23.10.2013.

coletiva do desempenho das administrações fiscais europeias. Além disso, a expansão do comércio eletrónico exige uma nova abordagem em matéria de cobrança de impostos.

3.1 Melhorar a cooperação na UE e com os países terceiros

Como reconhecido pelo Tribunal de Contas Europeu,²⁵ os instrumentos de cooperação administrativa entre as administrações fiscais não estão a ser suficientemente explorados. Por outro lado, a implementação do Eurofisc²⁶ não foi suficientemente ambiciosa. É, pois, necessário passar dos atuais modelos de cooperação com base na troca de informações entre Estados-Membros para novos modelos de partilha, bem como de análise de informações e ação conjuntas. Os Estados-Membros devem beneficiar de uma capacidade de gestão do risco a nível da UE que lhes permita identificar e dismantelar rapidamente e de forma mais eficaz as redes fraudulentas.

Tal implica procurar formas para reforçar o papel e o impacto do Eurofisc, a fim de dar um salto qualitativo no sentido de uma estrutura mais avançada. Com o apoio da Comissão, os funcionários qualificados que trabalham no Eurofisc devem ter acesso direto às informações pertinentes detidas pelos diferentes Estados-Membros, a fim de poderem trocar, partilhar e analisar informações essenciais, bem como efetuar auditorias conjuntas. Em 2017, será apresentada uma proposta legislativa para pôr em prática esses melhoramentos.

É também necessário reforçar a assistência mútua em matéria de cobrança das dívidas fiscais.

A luta contra as redes de criminalidade organizada e a fraude ao IVA na importação exige também a eliminação dos obstáculos a uma cooperação eficaz entre as administrações fiscais e os serviços aduaneiros, bem como com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as instituições financeiras a nível nacional e da UE. Neste contexto, a adoção das propostas da Comissão relativas à proteção dos interesses financeiros da UE²⁷ para abranger a fraude em matéria de IVA ao nível da UE e a proposta de criação de uma Procuradoria Europeia²⁸ poderia desempenhar um papel significativo.

Por último, uma melhor cooperação com as organizações internacionais e os países terceiros em matéria de IVA deve permitir alargar o sistema de cooperação administrativa da UE a países terceiros, nomeadamente a fim de garantir uma tributação eficaz do comércio eletrónico.

3.2 Para uma maior eficiência das administrações fiscais

Cabe às administrações fiscais dos Estados-Membros zelar pela aplicação da legislação fiscal. A cobrança do IVA e a luta contra a fraude num contexto económico mundial exige administrações fiscais fortes que disponham dos meios adequados para prestarem assistência

²⁵ Relatório Especial n.º 24/2015: Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas, 3 de março de 2016.

²⁶ O Eurofisc é uma rede de funcionários nacionais criada com vista ao intercâmbio rápido de informações específicas sobre a fraude ao IVA.

²⁷ COM(2012) 363, de 11.7.2012, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

²⁸ COM(2013) 534, de 17.7.2013, Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia.

mútua. Muitas das recomendações do Semestre Europeu instam os Estados-Membros a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e as capacidades das respetivas administrações fiscais, pelo que deve ir-se mais longe no âmbito do intercâmbio e da aplicação de boas práticas neste domínio.

A modernização da cobrança do IVA também pode apresentar benefícios significativos. A governação em linha e as contas fiscais digitais simplificariam os procedimentos para as autoridades fiscais e reduziriam os encargos para as empresas, tanto nos Estados-Membros como transfronteiras. Além disso, poderia contribuir para instaurar um clima de confiança e lutar contra a fraude.

Chegou o momento de desenvolver uma agenda comum para as administrações fiscais, a fim de instaurar um clima de confiança e reforçar as suas capacidades no combate à fraude e na adaptação à evolução económica, devendo este esforço ser realizado em conjunto. Cabe à Comissão:

- prever um debate estratégico entre os dirigentes das 28 administrações fiscais e com as administrações aduaneiras, a fim de estabelecer uma agenda desse tipo;
- facilitar a celebração de acordos sobre as normas mínimas de qualidade aplicáveis às funções fundamentais da administração fiscal e à avaliação;
- fornecer plataformas para a partilha tanto de conhecimentos e de experiências como de assistência técnica com vista a apoiar as reformas²⁹.

3.3 Melhorar o cumprimento voluntário

É também importante melhorar o cumprimento voluntário e a cooperação entre as empresas e as autoridades fiscais. A Comissão facilitará este processo, realizando ou financiando projetos concretos, como mecanismos eficazes de prevenção e de resolução de litígios no âmbito do Fórum da UE sobre o IVA e incentivará acordos entre as administrações fiscais e os vários setores de atividade.

3.4 Cobrança de impostos

O comércio eletrónico, a economia colaborativa e as outras novas formas de atividade representam simultaneamente um desafio e uma oportunidade em termos de cobrança de impostos, o que é válido tanto ao nível nacional como transfronteiras. Os Estados-Membros devem trabalhar em conjunto e com o apoio da Comissão, a fim de definir e proceder ao intercâmbio de boas práticas para a fazer face a esses desafios. As novas abordagens em matéria de cobrança de impostos podem, nomeadamente, incluir: novos instrumentos de informação, novas ferramentas de auditoria e a definição de novas funções para certos intermediários do mercado.

3.5 derrogação temporária para os Estados-Membros a fim de combater a fraude nacional e estrutural

A fraude ao IVA não afeta todos os países da UE da mesma forma; Com efeito, os desvios do IVA variam de menos de 5 % para mais de 40 %. Alguns Estados-Membros mais afetados

²⁹ O serviço de apoio às reformas estruturais (SARE) da Comissão pode ter um papel a desempenhar.

solicitaram a possibilidade de aplicarem temporariamente um sistema de autoliquidação generalizado que derogue aos princípios gerais da Diretiva IVA³⁰. Estes pedidos teriam por objetivo eliminar uma fraude ao IVA endémica, tendo em conta as especificidades dos Estados-Membros em causa.

A Comissão reconhece a necessidade de encontrar soluções práticas e a curto prazo para combater a fraude ao IVA. Embora ultrapassem as possibilidades da Diretiva IVA atualmente vigente³¹ e exijam, por conseguinte, uma alteração da legislação, a Comissão está ciente da extrema importância destes pedidos, propondo-se avaliar cuidadosamente as suas implicações políticas, jurídicas e económicas antes de apresentar as suas conclusões. As derrogações em causa não podem afetar de forma desproporcionada o bom funcionamento do mercado único e requerem a unanimidade no Conselho. Esta avaliação contará com um trabalho de análise pormenorizada, a fim de garantir uma compreensão completa e precisa da situação e as possíveis implicações das derrogações temporárias. O eventual impacto sobre as empresas e as administrações fiscais, em especial em termos de custos de ajustamento, bem como de deslocação da fraude para países vizinhos e para a venda a retalho, deve ser um elemento fundamental a ter em conta.

Em qualquer caso, existem já medidas administrativas credíveis e que demonstraram a sua eficácia para conter a fraude em muitos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão está disposta a ajudar os Estados-Membros interessados a melhorar o seu sistema de cobrança de impostos e a capacidade de controlo. Poderão ser aplicados de forma célere programas abrangentes de reformas, inspirados pelas melhores práticas e que se baseiem numa cuidadosa análise dos desvios do IVA e nos esquemas de fraude nesses Estados-Membros. Tal pode beneficiar do apoio financeiro da Comissão e implicar os peritos das administrações fiscais nacionais com experiência neste domínio. Além disso, pode perspetivar-se o envolvimento do Eurofisc numa análise de risco e o lançamento de auditorias conjuntas, com base na participação voluntária das administrações fiscais nacionais.

A avaliação destas derrogações deve ser realizada sem prejuízo das propostas para a aplicação do sistema de IVA definitivo a apresentar pela Comissão. A Comissão apresentará um relatório sobre a evolução desta questão em junho do ano em curso.

4 MEDIDAS A MÉDIO PRAZO PARA COMBATER OS DESVIOS DO IVA: RUMO A UM ESPAÇO ÚNICO SÓLIDO DO IVA NA UE

O sistema atual, em vigor desde 1993 e que deveria ser transitório, divide todas as operações transfronteiras em prestações de serviços ou entregas de bens transfronteiras isenta e em aquisições transfronteiras tributáveis. É como um sistema aduaneiro, mas sem os controlos equivalentes, o que gera fraudes transfronteiras.

Este tipo de fraude ocorre se o fornecedor alegar ter transportado bens para outro Estado-Membro, mas esses bens forem na realidade objeto de consumo local com isenção de IVA ou, mais concretamente, se um cliente de uma operação transfronteiras adquirir bens ou serviços

³⁰ Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

³¹ Artigo 395.º da Diretiva IVA.

sem IVA e cobrar este imposto sem o entregar às autoridades fiscais, ao passo que o seu cliente o pode deduzir³².

Chegou agora o momento de adotar uma abordagem uniforme na luta contra a fraude que seja plenamente compatível com as exigências do mercado único. Mesmo as ambiciosas ações administrativas acima enunciadas para lutar contra os desvios do IVA, embora úteis, não seriam suficientes, por si só, para acabar com a fraude transfronteiras.

A existência de um espaço único sólido do IVA na UE poderia permitir que as operações transfronteiras fossem tratadas da mesma forma que as operações nacionais, pondo termo à endémica fragilidade do sistema, e integrando a gestão e aplicação do IVA através de uma cooperação mais estreita entre as administrações fiscais.

Na sequência das conclusões do Conselho de maio de 2012, a Comissão encetou um diálogo transparente com os Estados-Membros e as outras partes interessadas³³, tendo como objetivo examinar em pormenor as possíveis opções para a aplicação do «princípio do país de destino» no³⁴ comércio B2B transfronteiras³⁵, nomeadamente a aplicação de um sistema de autoliquidação generalizado.

No âmbito de um sistema generalizado de autoliquidação, o IVA é «suspense» ao longo de toda a cadeia económica, sendo apenas cobrado aos consumidores. Significa isto que a cobrança do IVA é transferida na íntegra para a venda a retalho. Um sistema desse tipo não tem o carácter autorregulador do atual sistema de IVA (ou seja, de acordo com o princípio do pagamento fracionado), que garante que um pequeno número de sujeitos passivos, fiáveis e de dimensão relativamente importante na cadeia económica representa a maior parte do IVA.

Além disso, outros tipos de fraude podem surgir, por exemplo, os autores de fraudes que alegam ser sujeitos passivos para poderem adquirir bens destinados a consumo final sem IVA. Existe, portanto, um risco intrínseco e significativo de que a fraude e o consumo privado não tributado aumentem, em especial à luz das taxas de IVA elevadas dos países da UE (até 27 %).

A conclusão da Comissão a partir deste trabalho é, por conseguinte, que a melhor opção para toda a UE é a de que as entregas de bens/prestações de serviços do tipo B2B na UE sejam tributadas do mesmo modo do que a nível nacional, o que corrigiria a falha principal do regime transitório, embora mantivesse intactas as características intrínsecas do sistema do IVA.

Um sistema de tributação das prestações de serviços/entregas de bens transfronteiras deste tipo permitirá assegurar um tratamento coerente das prestações de serviços/entregas de bens nacionais e transfronteiras ao longo de toda a cadeia de produção e de distribuição, bem como restabelecer as características fundamentais do IVA nas trocas comerciais transfronteiras, ou seja, o sistema dos pagamentos fracionados, caracterizado pela autorregulação.

³² Fraude «intracomunitária do operador fictício» e fraude «carrossel».

³³ Representantes das empresas, dos fiscalistas e académicos do grupo de peritos sobre o IVA.

³⁴ Business to Business (de empresa a empresa)

³⁵ SWD(2014) 338 final, de 29.10.2014, sobre a aplicação do sistema de IVA definitivo para o comércio transfronteiras.

Por conseguinte, esta alteração deve reduzir a fraude transfronteiras em cerca de 40 mil milhões de euros (80 %) por ano na UE³⁶. O consumo intermédio e final dos bens continuará a ser tributado no lugar para onde estes são transportados, o que é um indicador fiável do lugar de consumo. Graças a este critério objetivo, será difícil para o sujeito passivo dedicar-se a operações de planeamento fiscal ou de fraude. Tal permitirá às administrações fiscais concentrar os recursos em relação a outros desafios.

Uma importante medida de simplificação deve ser tomada para acompanhar essa alteração. Por exemplo, o balcão único, que já existe para os serviços de telecomunicações, os serviços de radiodifusão e televisão e os serviços eletrónicos e que deve ser alargado a todas as operações de comércio eletrónico³⁷, beneficiará de uma implementação e reajustamento mais amplos, tendo em vista a plena exploração das oportunidades oferecidas pela tecnologia digital para simplificar, normalizar e modernizar os procedimentos. As empresas terão de se registar para efeitos de IVA apenas nos Estados-Membros em que estiverem estabelecidas. No seu conjunto, as empresas deverão poupar, em média, cerca de mil milhões de euros³⁸.

Um sistema desta natureza exige uma maior confiança e cooperação entre administrações fiscais, dado que o Estado-Membro em que os bens são entregues depende do Estado-Membro de partida para cobrar o IVA devido sobre a prestação ou entrega transfronteiras. A eficiência na cobrança do IVA e na luta contra a fraude pelas administrações fiscais teria, por conseguinte, de ser alinhada ao mais alto nível. Um tal sistema implica igualmente alterações significativas para as empresas. A implementação deve ser gradual, a fim de garantir uma transição harmoniosa para as empresas e permitir a todos os Estados-Membros uma maior cooperação e o aperfeiçoamento das capacidades administrativas. Além disso, o sistema deve ser de fácil utilização e basear-se nas mais recentes tecnologias digitais disponíveis.

A primeira etapa legislativa consiste em restabelecer o princípio da tributação das entregas de bens ou prestações de serviços transfronteiras e a alargar o balcão único às entregas de bens ou prestações de serviços transfronteiras do tipo B2B. No entanto, as empresas cumpridoras, certificadas pelas respetivas administrações fiscais, incluindo as PME, continuariam a ser responsáveis pelo pagamento do IVA sobre os bens ou serviços adquiridos noutros países da UE. Como as empresas cumpridoras representam a grande maioria dos sujeitos passivos que efetuam operações transfronteiras, os montantes de IVA que transitam pelo balcão único seriam consideravelmente reduzidos, o que facilitaria a adaptação das empresas.

Na segunda etapa legislativa, a tributação incide sobre todos os fluxos transfronteiras, de modo a que todas as entregas de bens e prestações de serviços no mercado único, quer sejam nacionais quer transfronteiras, sejam tratados da mesma maneira. Para o efeito, é imprescindível melhorar significativamente a qualidade da cooperação e dos instrumentos comuns de execução para instaurar a confiança mútua entre as administrações fiscais. A intensificação da cooperação através do Eurofisc e a melhoria das capacidades das administrações fiscais representam o primeiro passo para a consecução desse objetivo. Apenas quando os Estados-Membros considerarem que a qualidade exigida foi atingida é que o sistema definitivo poderá ser plenamente implementado.

³⁶ Em França, por exemplo, a fraude seria reduzida em cerca de 10 mil milhões de euros. Outros valores incluem: Itália: 7 mil milhões de euros, Reino Unido: 4 mil milhões de euros, Roménia: cerca de 17 % das atuais receitas do IVA, Grécia: 12 %, Ernst & Young, 2015.

³⁷ Ver a próxima proposta legislativa que é exposta supra.

³⁸ Ernst & Young, ver supra.

5 PARA UMA POLÍTICA MODERNIZADA DAS TAXAS

A Diretiva IVA estabelece as regras gerais que regem a liberdade dos Estados-Membros em matéria de fixação das taxas de IVA. Estas regras visam garantir, acima de tudo, a neutralidade, simplicidade e viabilidade do sistema do IVA. O legislador optou por aplicar, como regra supletiva, uma taxa normal de IVA para todas as entregas de bens e prestações de serviços tributáveis e fixar uma taxa mínima de 15 %. Estão, assim, previstas duas taxas reduzidas, fixadas em 5 % ou mais, aplicáveis unicamente a certos bens e serviços enumerados na Diretiva IVA³⁹. Além disso, são autorizadas várias taxas reduzidas, nomeadamente inferiores a 5 %, em certos Estados-Membros, em conformidade com as «derrogações específicas»⁴⁰.

Contudo, as regras atualmente em vigor não têm plenamente em conta a evolução tecnológica e económica. É o que acontece no caso dos livros e dos jornais digitais, que não podem beneficiar de taxas reduzidas aplicáveis às publicações em papel. Esta questão será abordada no âmbito da estratégia para o Mercado Único Digital.

Além disso, as regras foram concebidas há mais de duas décadas com o objetivo de alcançar um sistema definitivo de IVA baseado no princípio do país de origem. Desde então, o IVA evoluiu para um sistema cada vez mais baseado no princípio do destino. As regras em matéria de taxas, contudo, nunca foram alteradas para refletir esta lógica, que permite uma maior diversidade das taxas de IVA. As diferenças de taxas de IVA podem, no entanto, ter influência sobre o funcionamento do mercado único num sistema em que os consumidores possam atravessar as fronteiras para adquirir bens e serviços. Contudo, à exceção destes casos, ao contrário do que sucede no âmbito de um sistema baseado na origem, os fornecedores e prestadores estabelecidos num Estado-Membro de taxas reduzidas não retiram vantagens significativas desta situação, de forma que as diferenças de taxas de IVA são menos suscetíveis de perturbar o funcionamento do mercado único.

As regras da Diretiva IVA visam preservar o funcionamento do mercado interno e evitar as distorções de concorrência. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a Comissão recorda que a UE só pode atuar se e na medida em que os objetivos não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam ser melhor alcançados a nível da União. Em resultado das regras atualmente em vigor, os Estados-Membros têm de fazer face a um processo lento e difícil para alargar a aplicação de taxas reduzidas a novos domínios, uma vez que todas as decisões devem ser tomadas por unanimidade. Em consequência, a Diretiva IVA está a tornar-se obsoleta, por exemplo no que se refere aos produtos sujeitos ao progresso tecnológico.

Mais grave ainda, tendo em conta os prazos longos para adoção das alterações na legislação da UE, alguns Estados-Membros encontram-se em situação irregular. Até à data, a Comissão teve de abrir mais de 40 processos de infração contra mais de dois terços dos Estados-Membros. Uma reforma que concede mais liberdade aos Estados-Membros permitir-lhes-á tomar mais rapidamente as decisões que pretendem em matéria de política fiscal, contribuindo para aliviar a UE de litígios desnecessários.

³⁹ No anexo III da Diretiva IVA
⁴⁰ Artigos 109.º a 122.º da Diretiva IVA.

Por outro lado, o facto de os Estados-Membros fixarem livremente as suas taxas teria custos e inconvenientes, apesar de, só por si, não ameaçar o funcionamento do mercado único. Esta situação é suscetível de provocar uma erosão das receitas do IVA, pois certos setores poderiam exigir um tratamento mais favorável. A longo prazo, tal poderia diminuir a matéria coletável, o que vai contra as recomendações de política económica da UE. Com efeito, a diferença entre as taxas reduzidas e as taxas normais tem vindo a aumentar nos últimos anos, diminuindo a eficácia do IVA e multiplicando as distorções. Por outro lado, uma maior descentralização pode tornar o sistema ainda mais complexo, gerando custos suplementares para as empresas e criando uma situação de insegurança jurídica. Num sistema baseado no destino, no qual as empresas em cada Estado-Membro devem cobrar o IVA segundo as taxas aplicáveis noutros Estados-Membros, torna-se cada vez mais importante que cada conjunto de regras nacionais seja simples e se baseie, na medida do possível, nas categorias de produtos harmonizados.

A opção por um sistema mais descentralizado depende, em última instância, das preferências políticas. Por conseguinte, a decisão de instituir um sistema desse tipo não é uma questão meramente técnica, mas requer um debate político. Existem várias subopções a nível técnico, mas, antes de mais, deve ser alcançado um consenso sobre as grandes orientações da reforma. Duas grandes opções são apresentadas a seguir. Não são contraditórias. Representam diferentes graus de flexibilidade de que poderiam beneficiar os Estados-Membros.

5.1 Opção 1: Prorrogação e revisão regular da lista de bens e serviços a que podem ser aplicadas taxas reduzidas

A taxa normal mínima de IVA de 15 % é mantida. A lista dos bens e serviços elegíveis para a aplicação de uma taxa reduzida deve ser revista no contexto da passagem para o sistema definitivo e, posteriormente, a intervalos regulares, tendo em conta, nomeadamente, as prioridades políticas. Os Estados-Membros podem apresentar à Comissão os seus pontos de vista sobre as necessidades de ajustamento.

A Comissão, com o apoio dos Estados-Membros, analisa se tais alterações podem representar um risco para o funcionamento do mercado único ou gerar distorções da concorrência e comunica as suas conclusões antes da adoção de qualquer alteração.

No âmbito desta opção, todas as taxas reduzidas atualmente existentes, incluindo as derrogações legalmente aplicadas nos Estados-Membros, são mantidas e podem ser incluídas na lista de taxas reduzidas opcionais à disposição de todos os Estados-Membros, garantindo, assim, a igualdade de tratamento.

5.2 Opção 2: Supressão da lista

A abordagem mais ambiciosa no que respeita à concessão de uma maior liberdade aos Estados-Membros na fixação das taxas consiste em suprimir a lista e facultar-lhes uma maior margem de manobra quanto ao número de taxas reduzidas e ao seu nível.

Embora os Estados-Membros possam permanecer condicionados pela legislação da UE, nomeadamente as regras relativas ao mercado único ou à concorrência, e pelo quadro de governação económica da UE, esta opção implica a aplicação de salvaguardas que evitem a concorrência fiscal desleal no mercado único e que garantam, simultaneamente, a segurança jurídica e reduzam os custos de conformidade. A liberdade de fixação das taxas do IVA deve,

por conseguinte, ser acompanhada de um certo número de regras de base que permitam reger os casos em que as taxas reduzidas podem ser aplicadas.

Em especial, os Estados-Membros podem ser convidados a informar a Comissão e os outros Estados-Membros sobre qualquer medida nova e a avaliar os eventuais efeitos sobre o mercado único. A fim de evitar a concorrência fiscal desleal relativamente às aquisições transfronteiras, uma solução possível pode consistir em impedir a aplicação de taxas reduzidas a bens e serviços de elevado valor acrescentado, em especial os bens facilmente transportáveis. A fim de assegurar a coerência global e a simplicidade do sistema de taxas, o número total das taxas reduzidas autorizadas pelos Estados-Membros pode ser limitado. Estes elementos restringem a possibilidade de desagravamentos fiscais abusivos em setores cuidadosamente selecionados.

De referir igualmente que, no âmbito desta opção, todas as taxas reduzidas atualmente existentes, incluindo as derrogações, legalmente aplicadas nos Estados-Membros são mantidas e todos os Estados-Membros têm a possibilidade de a elas recorrer. A taxa normal mínima de IVA é suprimida.

6 CONCLUSÃO

O plano de ação definiu o caminho a seguir para a criação de um espaço único IVA da UE. As iniciativas decorrentes da presente comunicação serão elaboradas em conformidade com as orientações do Programa «Legislar melhor» da Comissão⁴¹.

A Comissão insta o Parlamento Europeu e o Conselho, apoiados pelo Comité Económico e Social Europeu, a apresentar, logo que possível, orientações políticas claras e que confirmem a sua vontade de apoiar as orientações enunciadas na presente comunicação.

A fim de assegurar uma supervisão permanente da revisão geral do sistema de IVA da UE, que teve início em 2011, a Comissão irá continuar a apresentar relatórios regulares sobre a evolução dessa revisão e indicará novas ações.

⁴¹ SWD(2015) 111 de 19.5.2015.

7 CALENDÁRIO

Adaptação do sistema do IVA à economia digital e às necessidades das PME

2016	Proposta de eliminação dos obstáculos ao comércio eletrónico transfronteiras (Mercado Único Digital — REFIT) — publicações eletrónicas
2017	Pacote de medidas sobre o IVA aplicável às PME

Rumo a um espaço único sólido do IVA na UE

2016	Medidas destinadas a melhorar a cooperação entre as administrações fiscais, bem como com os serviços aduaneiros e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e a reforçar a capacidade das administrações fiscais
2016	Relatório de avaliação da diretiva relativa à assistência mútua em matéria de cobrança das dívidas fiscais
2017	Proposta para melhorar a cooperação administrativa em matéria de IVA e do Eurofisc
2017	Proposta relativa ao sistema definitivo de IVA para o comércio transfronteiras (espaço único do IVA na UE — primeira fase — REFIT)

Para uma política modernizada das taxas

2017	Reforma das taxas do IVA (REFIT)
-------------	----------------------------------