



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Orçamento e Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

SUA REFERÊNCIA
Comunicação eletrónica

SUA COMUNICAÇÃO DE
21-02-2020

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 669
ENT.: 966
PROC. N.º:

DATA
09/03/2020

ASSUNTO: Solicitação de Parecer à AT - Autoridade Tributária e Aduaneira sobre a Proposta de Lei n.º 7/XIV/1.ª (GOV) - Harmoniza e simplifica determinadas regras no sistema do imposto sobre o valor acrescentado no comércio intracomunitário, transpondo as Diretivas (UE) n.ºs 2018/1910 e 2019/475

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar a resposta ao pedido de parecer sobre o assunto mencionado em epígrafe, remetida a este Gabinete, pelo Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

PARECER

ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 7/XIV

A Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República solicitou a emissão de parecer pela Autoridade Tributária e Aduaneira sobre a proposta de lei n.º 7/XIV, que harmoniza e simplifica determinadas regras no comércio intracomunitário, transpondo as Directivas (UE) 2018/1910 e 2019/475 do Conselho.

Tendo o Gabinete da Directora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira remetido esse pedido ao Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros, por determinação do Director deste Centro, sobre a matéria, cabe emitir o seguinte parecer.

I – ENQUADRAMENTO

1. A Directiva (UE) 2018/1910 do Conselho, de 4 de Dezembro de 2018, veio alterar a Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (doravante Directiva IVA), introduzindo medidas que visam melhorar o funcionamento do sistema do IVA no comércio intracomunitário de bens, incluindo a clarificação da relevância do número de identificação para efeitos de IVA do sujeito passivo adquirente na aplicação da isenção nas transmissões intracomunitárias de bens, o tratamento das operações em cadeia e a simplificação do regime das vendas à consignação.

A par desta Directiva foram ainda adoptados pelo Conselho, o Regulamento de Execução (UE) 2018/1912, de 4 de Dezembro de 2018, que alterou o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 do Conselho, de 15 de Março de 2011, que estabelece medidas de aplicação da Directiva 2006/112/CE, prevendo regras para a prova do transporte nas transmissões intracomunitárias de bens e os registos a manter pelos sujeitos passivos que utilizem o regime de vendas à consignação, e o Regulamento (UE) 2018/1909, de 4 de Dezembro de 2018, que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010, do Conselho, de 7 de Outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa no domínio do IVA, no sentido de facilitar as trocas de informação

entre Estados membros para controlar a aplicação do regime das vendas à consignação e lutar contra situações de fraude.

As alterações introduzidas no Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 e no Regulamento (UE) n.º 904/2010, que vigoram directamente no direito interno, entraram em vigor a 1 de Janeiro de 2020.

As alterações introduzidas pela Directiva (UE) 2018//1910 deveriam ser aplicadas pelos Estados membros a partir de 1 de Janeiro de 2020 (*cf.* artigo 2.º, n.º 1, desta Directiva).

2. A Directiva (UE) 2019/475 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2019, veio alterar a Directiva IVA e a Directiva 2008/118/CE, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo (IECs), no que diz respeito à inclusão do município italiano de Campione d'Italia e das águas italianas do lago de Lugano no território aduaneiro da União e no âmbito de aplicação territorial da Directiva 2008/118/CE.

Estas alterações deveriam vigorar no direito interno a partir de 1 de Janeiro de 2020 (*cf.* artigo 3.º da Directiva (UE) 2019/475).

3. Enquanto Estado membro da União Europeia, o Estado português está obrigado à transposição para o direito interno das directivas comunitárias que introduzem alterações no sistema comum do IVA e no regime geral dos IECs (*cf.* artigo 8.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa).

4. Porque as Directivas (UE) 2018/1910 e 2019/475 respeitam, respectivamente, a matérias de incidência e isenções do IVA e a matérias de âmbito territorial do IVA e dos IECs, que caem no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, na ausência de uma autorização legislativa ao Governo para transpor estas Directivas, o acolhimento no direito interno dessas regras só é possível mediante a aprovação de uma lei da Assembleia da República.

II – APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI N.º 7/XIV

5. A proposta de lei n.º 7/XIV visa assegurar a transposição para o ordenamento nacional das Directivas (UE) 2018/1910 e 2019/475 do Conselho.

Para esse efeito, introduz alterações no Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, no Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias e no Código dos Impostos Especiais de Consumo.

A) CONTEÚDO DA PROPOSTA

6. A transposição da Directiva (UE) 2019/475, que visa assegurar que o município italiano de Campione d'Italia, um enclave italiano no território da Suíça, e as águas italianas do Lago de Lugano passam a ser incluídos no território aduaneiro da União e no âmbito de aplicação territorial da Directiva dos IECs, mas continuam a estar excluídos do âmbito de aplicação territorial da Directiva IVA, encontra-se adequadamente reflectida no que respeita ao IVA e aos IECs, respectivamente, nas alterações introduzidas nas alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 1.º do Código do IVA e na revogação das alíneas j) e l) do n.º 3 do artigo 3.º do Código dos IECs.

7. No que respeita à Directiva (UE) 2018/1910, que procede à harmonização e simplificação de determinadas regras no sistema do IVA em matéria de tributação das trocas comerciais entre Estados membros, as respectivas disposições encontram-se transpostas nas alterações introduzidas no Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias (RITI) pelos artigos 3.º e 4.º da proposta de lei.

As medidas de simplificação para as vendas à consignação em transferências intracomunitárias de bens, consagradas nas alterações aos artigos 17.º-A, 243.º e 262.º da Directiva IVA, encontram-se vertidas na proposta nos artigos 4.º, 7.º, 7.º-A, 12.º, 23.º, 30.º e 31.º do RITI.

Os critérios harmonizados para determinar que transmissão de bens numa operação em cadeia constitui uma transmissão de bens com transporte, previstos no artigo 36.º-A da Directiva IVA, são acolhidos nos n.ºs 3 a 5 do artigo 14.º do RITI.

As alterações introduzidas no artigo 138.º da Directiva IVA, visando precisar o papel do número de identificação para efeitos de IVA na aplicação da isenção nas transmissões intracomunitárias de bens, são, por sua vez, reflectidas nas alterações aos n.ºs 1 e 2 do artigo 14.º do RITI.

De notar que as alterações introduzidas pela proposta aos artigos 16.º e 17.º do RITI resultam exclusivamente da necessidade de efectuar acertos remissos nessas disposições, na sequência da renumeração introduzida no artigo 14.º do mesmo Regime.

As propostas de alteração do RITI constantes desta proposta de lei reflectem o sentido e alcance das medidas introduzidas pela Directiva (UE) 2018/1910 no tratamento em IVA do comércio intracomunitário.

B) ASPECTOS REDACCIONAIS E DE LEGÍSTICA

8. Não obstante a formulação das medidas constantes da proposta de lei não suscitar reparos, a proposta contém alguns lapsos redaccionais ou de legística que conviria suprir, nos termos e com os fundamentos que se passam a explicitar.

a) No artigo 1.º, n.º 1, alínea b) e na epígrafe do artigo 3.º da proposta, é utilizada a designação “Regime do Imposto sobre o Valor Acrescentado nas Transacções Intracomunitárias”, quando a designação oficial desse regime de acordo com o 4.º do Decreto-Lei n.º 290/92, de 28 de Dezembro, que não foi alterada com a republicação efectuada pelo Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de Junho, é “Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias”.

b) No artigo 3.º da proposta de lei, na redacção dada ao artigo 7.º, n.º 4, alínea b), subalínea iii), do RITI, há a omissão da palavra “que” na frase final. A norma deve dizer:

*“iii) Ocorra destruição, perda, furto ou roubo dos bens, se devidamente comprovados, na data em **que** tal facto se verificar ou for detetado pelo sujeito passivo;”*

c) No artigo 3.º da proposta, na redacção do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do RITI, verifica-se um erro de concordância na frase inicial, com a inserção da palavra “dos” num sítio inadequado da mesma. Esta disposição, mantendo nesse aspecto a sua formulação actual e que é também a adoptada em outras disposições do Código do IVA, deveria dizer:

*“a) As transmissões de bens, efetuadas por um sujeito passivo **dos** referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, (...)”*

d) No artigo 3.º da proposta, na redacção do artigo 14.º, n.º 1, alínea d), do RITI, verifica-se um lapso ao fazer-se referência à “anterior alínea b)”.

Essa alínea deve ser corrigida como segue:

*“d) [Anterior alínea **d**] do prómio do artigo.”*

e) No artigo 4.º da proposta, na redacção dada ao artigo 7.º-A, n.º 3, do RITI, há um lapso de formatação das alíneas, aparecendo ambas as alíneas com a designação de alínea a). O conteúdo da segunda alínea deve ser renumerado como alínea b).

9. Deve ainda evidenciar-se que as alterações introduzidas pelo artigo 5.º da proposta, que actualiza globalmente as referências existentes no Código do IVA e no RITI a “Comunidade” e “Estado membro” não se afiguram necessárias.

Com efeito, a Directiva IVA utiliza ainda o conceito de “Comunidade” (veja-se, por todos, o ponto 1) do artigo 5.º desta Directiva, sobre o âmbito de aplicação territorial do imposto), que a legislação nacional do IVA vem mantendo. A Comissão Europeia, na sua proposta de directiva relativa às medidas de implementação do regime definitivo do IVA (documento COM(2018) 329 final, de 25 de Maio de 2018) vem propor a substituição da designação “Comunidade” por “União”, mas essa proposta ainda se encontra em discussão no Conselho.

Esse ajustamento poderá ser efectuado aquando da transposição dessa directiva ou, se considerado oportuno, por ocasião de uma futura republicação do Código do IVA e do RITI.

Da mesma forma, embora a versão portuguesa da Directiva utilize a formulação “Estado-Membro”, verificou-se não existirem certezas quanto à grafia correcta da expressão “Estado membro”, parecendo decorrer das regras do acordo ortográfico de 1990 a não utilização do hífen neste caso (a palavra “Estado-Membro” não se encontra no VOP – vocabulário ortográfico português, disponível no portal da língua portuguesa).

C) ENTRADA EM VIGOR

10. A proposta de lei, seguramente para dar cumprimento à data a partir da qual o conteúdo de ambas as directivas deveria ser aplicado pelos Estados membros, vem prever no seu artigo 7.º que a sua entrada em vigor ocorre a 1 de Janeiro de 2020.

No caso específico da Directiva (UE) 2018/1910, que contém regras respeitantes ao funcionamento do regime no IVA no comércio intracomunitário de bens entre sujeitos passivos, que carecem de aplicação uniforme na União Europeia, a não transposição atempada da mesma ou a produção de efeitos em datas diferenciadas nos Estados membros pode dar azo a situações de dupla tributação, que conviria evitar.

Adicionalmente, não deve ignorar-se que o Tribunal de Justiça da União Europeia já declarou que as directivas comunitárias têm aplicação directa se as disposições respectivas forem incondicional e suficientemente precisas e tenha já transcorrido o prazo para a sua

transposição para o direito interno (recorde-se que, em acórdão de 7 de Março de 2007, proferido no processo n.º 647/06-30, em consonância com esta jurisprudência, o Supremo Tribunal Administrativo declarou a aplicação directa das disposições da Directiva n.º 94/5/CE, de 14 de Fevereiro de 1994, a factos ocorridos após a sua entrada em vigor, mas antes da vigência do Decreto-Lei de transposição).

Neste contexto, para introduzir segurança jurídica aos operadores económicos e evitar situações de dupla tributação nas operações intracomunitárias seria conveniente que as alterações introduzidas no Código do IVA pelo artigo 2.º e no Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias pelos artigos 3.º e 4.º da proposta pudessem produzir efeitos a 1 de Janeiro de 2020. Para o efeito, deve atribuir-se aos sujeitos passivos de IVA a possibilidade de, num prazo alargado cumprirem as obrigações de imposto que possam decorrer das alterações introduzidas.

Com esse objectivo, propõe-se que o artigo 7.º passe a ter a seguinte redacção:

“Artigo 7.º

Produção de efeitos

1 - As alterações introduzidas pelos artigos 2.º, 3.º e 4.º desta lei produzem efeitos a 1 de Janeiro de 2020.

2 – Para efeitos do disposto no número anterior, os sujeitos passivos de IVA podem cumprir as obrigações de imposto que decorram dessas alterações, nomeadamente a entrega ou substituição da declaração recapitulativa a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 23.º do Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias, até 30 de Junho de 2020.”

III – CONCLUSÕES

11. Face ao que antecede, quanto ao teor da proposta de lei n.º 7/XIV, que procede à transposição das Directivas (UE) 2018/1910 e 2019/475 do Conselho, para o direito nacional, podem formular-se as seguintes conclusões:

a) Quanto aos aspectos de substância, a transposição de ambas as Directivas encontra-se adequadamente reflectida na proposta de lei em apreço;

b) A proposta contém, contudo, alguns lapsos redaccionais ou de legística que se recomenda sejam corrigidos, nos termos referidos no ponto 8 deste parecer;

c) Não se reputam necessárias as actualizações de referências legais introduzidas pelo artigo 5.º da proposta;

d) Finalmente, para introduzir segurança jurídica para os operadores económicos e evitar situações de dupla tributação nas operações intracomunitárias, propõe-se a alteração do artigo 7.º da proposta, de modo a prever que as alterações introduzidas em sede de IVA produzam efeitos a 1 de Janeiro de 2020, atribuindo-se aos sujeitos passivos de IVA a possibilidade de, num prazo alargado cumprirem as obrigações de imposto que possam decorrer dessas alterações.

À consideração superior.
CEF, 3 de Março de 2020

A Inspectora Tributária,
Cidália Lança