



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.12.2011
COM(2011) 851 final

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

sobre o futuro do IVA
Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Conclusões gerais da consulta pública	3
3.	Objectivo da presente comunicação	4
4.	Características fundamentais de um novo sistema de IVA para a UE	5
4.1.	Um sistema de IVA da UE com base no princípio do destino	5
4.2.	Um sistema de IVA mais simples, mais eficiente e robusto	6
5.	Domínios de trabalho prioritários	6
5.1.	Para um sistema de IVA mais simples	6
5.1.1.	O conceito de balcão único	7
5.1.2.	Dar às empresas informações melhores e mais acessíveis a nível da UE	8
5.1.3.	Melhorar a governação em matéria de IVA ao nível da UE	8
5.1.4.	Normalização das obrigações em matéria de IVA	9
5.2.	Para uma maior eficácia do sistema de IVA	9
5.2.1.	Alargar a base fiscal	10
5.2.2.	Rever a estrutura das taxas	11
5.3.	Para um sistema de IVA mais robusto e imune à fraude	12
5.3.1.	Um mecanismo de reacção rápida para enfrentar a fraude súbita	13
5.3.2.	Combate à fraude no domínio do IVA	13
5.3.3.	Revisão do sistema de cobrança e controlo do IVA	15
5.4.	Um sistema de IVA adaptado ao mercado único	16
6.	Outras acções a lançar a médio prazo	17
7.	CONCLUSÃO	17

1. INTRODUÇÃO

A aceleração da globalização, a intensificação da concorrência de novas regiões-chave em matéria económica no mundo, bem como a rápida mutação dos modelos empresariais e o progresso técnico comportam novos desafios para a eficácia e a eficiência do sistema fiscal europeu.

Além disso, a crise financeira expôs os Estados-Membros a um duplo desafio em termos de política económica: nomeadamente, incentivar o crescimento económico sustentável e consolidar as finanças públicas. Tendo em vista este fim, as políticas fiscais constituem uma importante alavanca, como foi reconhecido na Análise Anual do Crescimento de 2012¹. É necessário consagrar mais atenção à concepção e à estrutura dos sistemas fiscais, a fim de os tornar mais eficazes, eficientes e equitativos, o que se aplica particularmente no que diz respeito ao sistema do IVA da UE.

Foi neste contexto que, em 1 de Dezembro de 2010, a Comissão adoptou um Livro Verde sobre o futuro do IVA², convidando todas as partes interessadas a fazer uma reflexão crítica sobre todos os aspectos do sistema do IVA da UE, instituído já há mais de 40 anos.

A reacção maciça de empresas, académicos, cidadãos e autoridades fiscais (mais de 1 700 contribuições)³ confirmou a necessidade de um debate deste tipo.

O Parlamento Europeu⁴, o Comité Económico e Social Europeu⁵ e o Grupo de Política Fiscal, constituído por representantes pessoais dos Ministros das Finanças, acolheram favoravelmente o Livro Verde e confirmaram a necessidade de se proceder à reforma do sistema do IVA da UE.

Paralelamente, a Comissão procedeu a uma avaliação económica do sistema do IVA⁶ e propôs a criação de um novo recurso próprio com base no IVA para financiar o orçamento da UE⁷.

2. CONCLUSÕES GERAIS DA CONSULTA PÚBLICA

Existe um sentimento geral entre as partes interessadas de que a fragmentação do sistema de IVA comum à UE em 27 sistemas de IVA nacionais é o principal obstáculo à eficácia do comércio intra-UE impedindo, por conseguinte, os cidadãos de colherem os benefícios de um verdadeiro mercado único.

¹ COM(2011) 815 de 23.11.2011.

² COM (2010) 695, documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC (2010) 1455, 1.12.2010.

³ Estão disponíveis, juntamente com um relatório que resume os seus principais elementos em http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm

⁴ Resolução de 13 de Outubro de 2011, P7_TA(2011)0436.

⁵ JO C 318, de 29.10.2011, p. 87.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ COM(2011) 510 de 29.6.2011.

Empresas com actividade a nível internacional consideram que o preço efectivo que pagam por esta falta de harmonização se traduz em complexidade, custos extraordinários de conformidade e incerteza jurídica. As PME nem sempre dispõem dos recursos necessários para lidar com esta situação e, por conseguinte, renunciam a participar em actividades transfronteiras.

Estas deficiências têm um impacto no comportamento comercial, o que pode impedir a tomada das decisões empresariais. Quando as normas fiscais influenciam a decisão sobre onde comprar ou vender bens e serviços, a neutralidade económica do IVA deixa de estar garantida e o funcionamento do mercado único é gravemente comprometido.

Vários interessados chegaram mesmo a salientar que, em resultado da situação exposta, está a tornar-se mais fácil e rentável negociar com parceiros não membros da UE do que com empresas da UE.

Os interessados que actualmente beneficiam de isenções, derrogações ou taxas reduzidas são, de um modo geral, a favor da sua manutenção; outros pretendem mesmo alargar este tratamento preferencial, a fim de incluir a sua própria actividade.

Em geral, o Livro Verde suscitou grandes expectativas de mudança. Simultaneamente, porém, uma revisão fundamental do IVA será inevitavelmente um projecto a longo prazo, o que é reconhecido pela grande maioria.

Os Estados-Membros não estão dispostos a assumir quaisquer riscos desencadeados por esforços de reforma, o que se pode compreender, riscos esses susceptíveis de ameaçar as receitas do IVA, que representaram cerca de 784 000 milhões de euros em 2009, ou seja, 21 % das receitas fiscais nacionais⁸. Por conseguinte, parecem só estar dispostos a considerar alterações progressivas, relativamente às quais os riscos, benefícios e custos são claros, bem conhecidos e plenamente avaliados. Estas são as conclusões gerais mais marcantes que devem ser retiradas da consulta pública, as conclusões mais específicas são apresentadas a seguir, no âmbito dos temas específicos a que dizem respeito.

3. OBJECTIVO DA PRESENTE COMUNICAÇÃO

Ser confrontado com factos tão perturbantes quase 20 anos após a introdução do mercado único torna claro que permanecer simplesmente na zona de conforto do «business as usual» não será suficiente. Dar resposta aos desafios expostos supra exige uma reforma mais ambiciosa do actual sistema de IVA. Tal reforma terá um papel crucial a desempenhar, no apoio da realização dos objectivos Europa 2020 e no regresso ao crescimento através do seu potencial para revigorar o mercado único e favorecer os esforços actuais de consolidação fiscal, nos Estados-Membros.

A presente comunicação — com base no resultado da consulta pública, mas também nos debates com os Estados-Membros e nos pareceres expressos pelas instituições europeias — tem um duplo objectivo:

⁸ Incluindo as contribuições para a segurança social, *A evolução da fiscalidade na União Europeia*, 2011, anexo A, Quadro 8.

- Define as características fundamentais de um futuro sistema de IVA da UE que possa continuar a desempenhar a sua função de gerar receitas, ao mesmo tempo que estimula a competitividade da UE. Estes elementos de base devem constituir os objectivos a longo prazo para orientar todo o futuro trabalho desenvolvido em matéria de IVA.
- Enumera os domínios prioritários para novas acções nos próximos anos, com vista a evoluir no sentido de estes objectivos.

4. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DE UM NOVO SISTEMA DE IVA PARA A UE

4.1. Um sistema de IVA da UE com base no princípio do destino

O *Acto para o Mercado Único*⁹ salientou a importância fundamental de criar um regime definitivo do IVA aplicável às operações transfronteiras.

O Livro Verde constituiu uma oportunidade ideal para examinar se o compromisso assumido em 1967¹⁰, com o fim de estabelecer um sistema definitivo de IVA que funcionasse na União Europeia da mesma forma que no interior de um único país, com base no princípio da tributação no país de origem, é ainda pertinente.

Recentes discussões com os Estados-Membros confirmaram que este princípio continua a ser politicamente irrealizável. Esta situação de impasse é mesmo reconhecida pelo Parlamento Europeu – um defensor feroz do princípio de origem até agora –, que apelou para uma transição para o princípio do destino.

Além disso, as partes interessadas reconhecem que o sistema da origem, para elas, em teoria, a escolha mais atractiva, não será alcançável num futuro previsível. Por conseguinte, promovem um sistema com bom funcionamento, baseado na tributação no destino como uma solução pragmática e politicamente viável.

Assim, a Comissão chegou à conclusão de que já não há razões válidas para manter este objectivo e proporá que seja abandonado. Com efeito, manter este compromisso sem progressos políticos nesta via afectaria a credibilidade do processo de decisão europeu.

O abandono do princípio da origem permite envidar esforços consideráveis para encontrar conceitos alternativos para um sistema de IVA à escala da UE que funcione adequadamente com tributação no destino. Desde 1993 que nenhum foi desenvolvido neste domínio, pois essa opção tinha sido rejeitada a favor de um compromisso com o princípio da origem.

Os princípios orientadores deste trabalho serão, em primeiro lugar, que as actividades económicas em toda a UE devem ser tão simples e tão seguras como as levadas a cabo no âmbito puramente nacional e, em segundo lugar, que os custos de conformidade em matéria de IVA no âmbito das actividades económicas na Europa

⁹ COM(2011) 206 de 13.4.2011.

¹⁰ Primeira Directiva 67/227/CEE do Conselho e Segunda Directiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de Abril de 1967.

devem ser reduzidos. Em qualquer caso, o comércio transfronteiras não deve gerar custos adicionais.

4.2. Um sistema de IVA mais simples, mais eficiente e robusto

O processo de reforma lançada pelo Livro Verde deverá, em última análise, conduzir a um sistema de IVA com as seguintes características:

- **«Simples»:** Um sujeito passivo com actividades em toda a UE deve ser confrontado com um único conjunto de normas do IVA claras e simples: um Código do IVA da UE. Este código estabelecerá normas adaptadas a modelos empresariais modernos e obrigações normalizadas, que tenham plenamente em conta os progressos realizados no domínio das novas tecnologias. Um sujeito passivo só deveria lidar com as autoridades fiscais de um único Estado-Membro;
- **«Eficaz e neutro»:** A introdução de uma base tributária mais alargada, bem como a aplicação do princípio de tributação à taxa normal, gerariam mais receitas a menos custo, ou, em alternativa, permitiriam que a taxa normal fosse reduzida de forma neutra do ponto de vista das receitas. Qualquer derrogação a estes princípios deveria ser racional e definida uniformemente. A neutralidade exige igualmente normas equitativas que rejam o direito à dedução e restrições muito limitadas sobre o exercício desse direito;
- **«Robusto e à prova de fraude»:** Os métodos modernos de cobrança e controlo do IVA devem maximizar as receitas efectivamente cobradas e limitar a fraude e a evasão na medida do possível. Para além da flexibilização da conformidade no que toca às empresas, esta decisão exige que as autoridades fiscais nacionais se concentrem em comportamentos de risco, focalizando-se nos prevaricadores reais e, em última análise, que ajam colectivamente como uma autoridade europeia em matéria de IVA. Um intercâmbio de informações rápido, intensificado e automático entre as administrações fiscais nacionais será vital para alcançar este objectivo.

5. DOMÍNIOS DE TRABALHO PRIORITÁRIOS

Os diferentes temas prioritários são agrupados infra em quatro rubricas. Estão, no entanto, estreitamente interligados: a simplificação do sistema de IVA para as operações nacionais combinadas com as transacções intra-UE torna a conformidade mais fácil e contribui, por conseguinte, para a sua consolidação.

Algumas das acções-chave correspondentes podem ser aplicadas relativamente depressa, enquanto outras necessitarão obviamente de mais tempo. Se for caso disso, a Comissão realizará a avaliação de impacto habitual.

5.1. Para um sistema de IVA mais simples

As respostas à consulta pública incluem um forte e urgente apelo à simplificação. Esta procura abrange questões de legislação do IVA da UE, mas também as questões relacionadas com a chamada administração fiscal. A existência de práticas

divergentes a nível nacional é cada vez mais salientada como uma frustrante sobrecarga. Embora a administração fiscal seja uma área principalmente da competência dos Estados-Membros, o objectivo da Comissão é melhorar substancialmente os esforços de coordenação e de cooperação neste domínio.

A avaliação económica concluiu que os custos de conformidade para as empresas são elevados, com as estimativas compreendidas entre 2 % e 8 % da cobrança do IVA. As empresas mais pequenas têm de suportar encargos que vão além da sua capacidade e estes custos não diminuem ao longo do tempo sem uma acção política orientada.

Além disso, as empresas são confrontadas com encargos adicionais quando participam no comércio intra-UE. A avaliação económica sugere que a eliminação das obrigações nacionais que ultrapassam as exigências impostas pela UE, ou uma redução de 10% das disparidades entre os Estados-Membros a nível dos procedimentos administrativos poderia conduzir a um aumento no comércio intra-UE de 2,6% e 3,7%, respectivamente, ao passo que o PIB real poderia aumentar, em 0,2% e 0,4%. Embora o relatório reconheça que podem estar sobestimados, estes dados indicam, todavia, que a harmonização dos procedimentos do IVA poderá trazer benefícios substanciais no comércio e no PIB.

As PME, em especial, deverão beneficiar das acções expostas infra. Têm menos recursos para lidar com as dificuldades resultantes das diferenças nas normas e obrigações. A avaliação económica revela que o custo é proporcionalmente mais elevado também para elas.

Dar prioridade à simplificação nos anos vindouros está em conformidade com o princípio «Think Small First» do «Small Business Act» para a Europa¹¹, que promove a utilização da administração pública electrónica e a soluções do tipo balcão único para simplificar o quadro normativo e administrativo no âmbito do qual as PME operam.

5.1.1. *O conceito de balcão único*

Tendo em conta as dificuldades mencionadas por empresas com actividades em vários Estados-Membros, o balcão único (BU) – uma medida proposta no plano da Comissão para reduzir os encargos administrativos¹² e apoiada pelo Grupo de Alto Nível de Partes Interessadas Independentes sobre os encargos administrativos¹³ – continua, naturalmente, a representar uma prioridade importante.

A disponibilização de um minibalcão único para os prestadores de serviços da UE de telecomunicações, de radiodifusão e electrónicos, prestados aos consumidores finais no âmbito da UE, entra em vigor em 2015. Algumas empresas – expostas ao comércio transfronteiras - não compreendem por que foram excluídas as suas actividades deste mecanismo, não obstante o facto de serem confrontadas com as mesmas dificuldades.

¹¹ COM(2008) 394 de 25.6.2008.

¹² COM (2009) 544 de 22.10.2009, anexo, p. 83.

¹³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

A aplicação dos minibalcões únicos é vista por muitos Estados-Membros e pelas empresas como um marco importante. O seu bom funcionamento deve preparar o caminho para uma utilização mais geral deste conceito. Contudo, dada a falta de experiência de um balcão único para o comércio intra-UE, os Estados-Membros mostram alguma relutância em considerar a possibilidade de alargar a aplicação dos minibalcões únicos numa fase tão inicial.

A Comissão continua convencida de que, no âmbito de um sistema de IVA com base na tributação no destino, um balcão único é um instrumento crucial para facilitar o acesso ao mercado único, em especial para as PME.

- (1) *Assegurar a introdução harmoniosa do minibalcão único em 2015 constitui uma grande prioridade para a Comissão, que está dependente dos Estados-Membros disponibilizarem os recursos necessários.*
- (2) *A partir de 2015, a Comissão prevê, com o tempo, alargar, adaptando-o, o conceito.*

5.1.2. *Dar às empresas informações melhores e mais acessíveis a nível da UE*

Algumas partes interessadas sublinharam que contar com informações precisas, fiáveis e atempadas sobre os pormenores dos regimes do IVA actualmente em vigor nos Estados-Membros constitui um factor essencial para facilitar a conformidade junto das empresas, enquanto não vigorarem regras semelhantes em toda a UE. Além disso, a língua ainda é vista como um obstáculo ao comércio intra-UE.

A Comissão considera que um portal na Internet, que fornece em várias línguas informações sobre questões como o registo, a facturação, as declarações de IVA, as taxas de IVA aplicáveis e as obrigações especiais e limitações ao direito de dedução, constitui a melhor solução para o futuro. As próprias empresas poderão ter um papel a desempenhar um papel na definição das informações necessárias.

- (3) *A Comissão, com a ajuda dos Estados-Membros, criará um portal na Internet sobre o IVA na UE. Convida os Estados-Membros a confirmar a sua disponibilidade, manifestada no âmbito do Grupo de Política Fiscal, através de um compromisso no sentido do fornecimento da informação necessária e da sua actualização em tempo útil.*

5.1.3. *Melhorar a governação em matéria de IVA ao nível da UE*

As partes interessadas querem uma maior participação e mais transparência no processo de criação e interpretação da legislação da UE relativa ao IVA.

A Comissão assumirá as suas responsabilidades e responder favoravelmente a este pedido legítimo. O intercâmbio de pontos de vista entre a Comissão e as partes interessadas será organizado de forma mais estruturada. A Comissão irá assegurar que mais informações relativas à legislação do IVA da UE sejam colocadas à disposição do público.

No entanto, é também o Conselho que é instado a melhorar a governação, uma vez que o quadro jurídico que rege a adopção das propostas legislativas ultrapassa o

pelouro da Comissão. A Comissão convida, por conseguinte, o Conselho a considerar qual a melhor forma de associar os intervenientes quando da negociação das propostas.

As partes interessadas defenderam a criação de um canal de comunicação a nível da UE, através do qual as autoridades fiscais, a Comissão e os representantes das empresas pudessem trocar pontos de vista sobre questões práticas do foro da administração do IVA. Actualmente, podem debater estas questões com as autoridades fiscais nacionais, mas carecem de um fórum mais amplo, que envolva todas as autoridades fiscais, em especial sobre questões transfronteiras.

Os Estados-Membros demonstraram vontade de participar neste fórum. Identificar as melhores práticas poderia contribuir para racionalizar o sistema do IVA, reduzindo, assim, os custos da conformidade e assegurando em simultâneo a protecção das receitas do IVA.

- (4) *A Comissão publicará em 2012 as orientações adoptadas pelo Comité do IVA sobre a legislação da UE e, sempre que adequado, notas explicativas sobre a nova legislação antes da sua entrada em vigor, a fim de informar as empresas e promover uma aplicação mais coerente.*
- (5) *A Comissão criará um fórum tripartido sobre o IVA ao nível da UE (Comissão, Estados-Membros, partes interessadas) no decurso de 2012.*

5.1.4. Normalização das obrigações em matéria de IVA

As regras de facturação foram recentemente objecto de uma maior harmonização e o princípio da igualdade de tratamento a nível da facturação electrónica e em papel está consagrado na legislação relativa ao IVA. No entanto, as diferenças no que se refere a outras obrigações em matéria de IVA ainda obrigam as empresas a adaptar as especificações e os procedimentos de TI nos Estados-Membros em que exercem as suas actividades, o que enfraquece os benefícios dos centros de serviços partilhados no que diz respeito às obrigações fiscais e de contabilidade ao nível da UE.

- (6) *A Comissão irá propor em 2013 que esteja disponível uma declaração de IVA normalizada em todas as línguas e de utilização facultativa para as empresas na UE.*
- (7) *A mesma abordagem de normalização poderia então ser seguida relativamente a outras obrigações como o registo, a facturação e os elementos de prova para justificar uma isenção ou o mecanismo de autoliquidação.*

5.2. Para uma maior eficácia do sistema de IVA

Alargar a base fiscal e limitar a utilização das taxas reduzidas geraria novos fluxos de receitas a menor custo ou, em alternativa, permitiria uma redução significativa da actual taxa normal em vigor que seria neutra do ponto de vista da receita. Um sistema de IVA mais eficaz é, por conseguinte, interessante principalmente para os Estados-Membros, mas também reduziria os encargos administrativos para as empresas.

5.2.1. *Alargar a base fiscal*

Organismos públicos

Um estudo recente sobre o IVA no sector público e sobre as isenções de interesse público¹⁴ salientou as deficiências das regras actualmente em vigor, de um ponto de vista económico, ou seja, a sua falta de neutralidade, as distorções de concorrência que criam e a sua complexidade. Além disso, a privatização e a liberalização resultaram frequentemente em situações em que os organismos públicos competem com empresas privadas.

Tendo em conta o impacto potencialmente significativo sobre o custo dos bens públicos ou a segurança social decorrente da eliminação progressiva das isenções existentes em grande escala, tais como em relação à educação ou à saúde, uma abordagem gradual na direcção da tributação será cuidadosamente considerada.

(8) *A Comissão irá apresentar uma proposta que incidirá em actividades com um maior grau de participação do sector privado e um risco acrescido de distorção da concorrência.*

Serviços de transporte de passageiros

O Parlamento Europeu considera, e os resultados da consulta pública confirmam, que o facto de os serviços de transporte de passageiros estarem isentos em certos Estados-Membros, em função dos meios de transporte utilizados, cria distorções da concorrência no mercado único. Caso a isenção não se aplique, a complexidade das regras actualmente vigentes relativas à localização traduz-se por um aumento dos custos da conformidade das empresas que exercem actividades em vários Estados-Membros e poderia resultar em erros e mesmo em fraude fiscal.

A consulta pública revela duas abordagens principais contraditórias: a manutenção do *status quo*, ou a supressão da isenção, estando esta última opção em consonância com o objectivo de aumentar a neutralidade e a eficiência do imposto.

(9) *A Comissão irá propor um quadro do IVA mais neutro e simples para as actividades de transporte de passageiros.*

Outras isenções

As demais isenções que restrinjam a matéria colectável e possam criar distorções serão examinadas para averiguar se as razões de ordem técnica, económica ou social em que se baseiam ainda são válidas e se o modo como são aplicadas pode ser melhorado. Ao procurar alargar a base de tributação, não devem ser rejeitadas quaisquer opções nesta fase. Todavia, alguns intervenientes defenderam a manutenção, ou mesmo o alargamento, do âmbito de aplicação de certas isenções.

O tratamento em matéria de IVA das organizações sem fins lucrativos tem suscitado numerosas reacções. No entanto, essas organizações já beneficiam de uma isenção

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

que inclui as suas actividades de interesse geral. As actividades residuais não abrangidas por esta isenção constituem a única causa de preocupação. No entanto, essas actividades poderão ser integradas no regime geral de isenção para as pequenas empresas com um volume de negócios inferior a um determinado limiar e através de outras medidas de simplificação e procedimentos que os Estados-Membros podem introduzir. Os Estados-Membros podem igualmente introduzir mecanismos de compensação específicos, fora do sistema do IVA, para atenuar os custos do IVA sobre as suas aquisições.

(10) *A Comissão convida os Estados-Membros a fazerem uso das opções existentes para atenuar o ónus do IVA sobre as organizações sem fins lucrativos. Pode fornecer-lhes orientações sobre o regime de IVA que lhes é aplicável.*

5.2.2. *Rever a estrutura das taxas*

Muitas partes interessadas salientaram que as diferenças nas taxas de IVA conduzem a custos de conformidade suplementares. A avaliação económica fornece uma estimativa desse impacto, tendo estabelecido que a redução em 50 % da diferença da estrutura das taxas de IVA entre os Estados-Membros poderia conduzir a um aumento de 9,8 % no comércio intra-UE e a um aumento do PIB real de 1,1 %, mas indicando, ao mesmo tempo, que estes dados poderiam ser exagerados.

A avaliação económica confirmou igualmente os pontos de vista já expressos em anteriores estudos económicos¹⁵, segundo os quais a utilização de taxas reduzidas não é, muitas vezes, o instrumento mais adequado para perseguir objectivos políticos, em especial para assegurar a redistribuição a agregados familiares pobres ou para incentivar o consumo de um produto que é socialmente desejável.

Partes interessadas que beneficiam de taxas reduzidas invocam esses objectivos para justificar a existência dessas taxas ou mesmo a sua extensão, em particular a produtos respeitadores do ambiente. Além disso, a questão da igualdade de tratamento para os produtos disponíveis seja em formatos tradicionais, seja em linha suscitou reacções consideráveis na consulta pública. Estas questões precisam de ser abordadas.

É de salientar que já a actual aplicação de taxas reduzidas se traduz em subvenções importantes. Os seus efeitos variam bastante entre os Estados-Membros, consoante a utilização das taxas reduzidas. A avaliação económica mostra que, para uma amostra de nove Estados-Membros¹⁶, as subvenções representam entre 8,2 % e 53,3 % das receitas de IVA desses Estados-Membros. Suprimir as taxas reduzidas permitiria teoricamente reduzir a taxa normal entre 1,9 e 7,5 pontos percentuais.

A aplicação da taxa normal continua a ser o princípio de base e a directiva do IVA não obriga os Estados-Membros a utilizarem taxas reduzidas. Repousa, pois, nos Estados-Membros, a principal responsabilidade da limitação, na medida do possível, do âmbito de aplicação de tais taxas, sempre que constituam uma quebra injustificada do imposto. O actual contexto económico e financeiro, que exige uma importante

¹⁵ Copenhagen Economics, estudo sobre taxas de IVA reduzidas aplicadas a bens e serviços nos Estados-Membros da União Europeia, Relatório final, 21.6.2007.

¹⁶ Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Hungria, Itália, Polónia e Reino Unido.

consolidação orçamental dos orçamentos nacionais, constitui uma outra razão para limitar a sua utilização, em vez de se optar pelo aumento das taxas normais. No entanto, os benefícios potenciais de uma utilização limitada das taxas reduzidas, se forem definidas e aplicadas de uma maneira racional, não devem ser ignorados.

Por conseguinte, há um certo número de factores que justifica uma revisão da actual estrutura das taxas de IVA. A Comissão considera que uma tal revisão deverá basear-se numa avaliação de impacto integral que cubra todos os aspectos e siga os seguintes princípios orientadores:

- Abolição das taxas reduzidas que constituem um obstáculo ao funcionamento adequado do mercado interno. Taxas reduzidas justificadas no passado podem hoje ter efeitos de distorção, devido ao facto de o contexto económico, empresarial e jurídico ter entretanto mudado;
- Abolição das taxas reduzidas sobre produtos e serviços para os quais o consumo é desencorajado por outras políticas da UE. Poderia nomeadamente ser o caso de bens e serviços nocivos para o ambiente, a saúde e o bem-estar;
- Bens e serviços similares devem ser objecto da mesma taxa de IVA e os progressos da tecnologia deverão ser tidos em conta a este respeito, a fim de que o desafio da convergência entre o ambiente físico e em linha seja abordado.

(11) *A fim de aumentar a eficiência do sistema do IVA, a Comissão favorece uma utilização restrita das taxas reduzidas de IVA. Lançará, em 2012, uma avaliação da actual estrutura das taxas de IVA à luz destes princípios orientadores e, subsequentemente, apresentará propostas neste sentido após uma ampla consulta com as partes interessadas e os Estados-Membros até ao final de 2013.*

(12) *Para abordar a incerteza jurídica e os custos de conformidade decorrentes das 27 diferentes estruturas de taxas, a Comissão irá propor a inclusão no portal da UE na Internet sobre o IVA de informações claras e vinculativas sobre a lista dos produtos e serviços que não são abrangidos pelas taxas normais em cada Estado-Membro. Para o efeito, poderá ser utilizada a Nomenclatura Combinada.*

5.3. Para um sistema de IVA mais robusto e imune à fraude

Um estudo realizado em nome da Comissão há alguns anos demonstrou que, em geral, 12% do IVA teórico não são cobrados. A fraude é um aspecto importante do chamado défice do IVA, mas este défice também é constituído por outros aspectos, como o IVA que não é cobrado devido a erros, negligências e falência.

Por esta razão que a Comissão considera que, além da necessidade de combater a fraude no domínio do IVA, é igualmente necessário analisar todos os elementos disponíveis e explorar melhores formas de cobrar e controlar o IVA.

5.3.1. *Um mecanismo de reacção rápida para enfrentar a fraude súbita*

Experiências recentes com esquemas de fraude organizada, maciça e súbita no domínio do IVA mostraram que o processo de alteração da legislação ou de concessão de derrogações aos Estados-Membros nem sempre é suficientemente flexível para garantir uma reacção rápida e adequada.

Muitos Estados-Membros acolheram favoravelmente a possibilidade de contar com uma base jurídica para tomar imediatamente medidas nacionais, ainda que numa base temporária, para atalhar determinadas práticas fraudulentas.

(13) A Comissão irá apresentar uma proposta sobre um mecanismo de reacção rápida em 2012.

5.3.2. *Combate à fraude no domínio do IVA*

A «Estratégia de Luta Antifraude», lançada em 2006¹⁷, resultou num plano de acção a curto prazo, que foi apresentado pela Comissão em Dezembro de 2008¹⁸. Desde então, a Comissão apresentou todas as propostas legislativas anunciadas no presente plano de acção, tendo quase todas sido aprovadas pelo Conselho.

O resultado é uma gama de novas medidas, tais como a criação do Eurofisc¹⁹ e de intercâmbios de informações mais automatizados, que estão prestes a entrar em vigor, ou que entraram recentemente em vigor.

A sua eficiência em termos de redução da fraude no domínio do IVA será cuidadosamente avaliada, mas isto só pode ser feito depois de as medidas estarem plenamente em vigor. Podem ser necessárias novas iniciativas se essas medidas forem insuficientes.

Algumas medidas propostas não foram adoptadas ou foram diluídas no Conselho em busca da unanimidade, como no caso do acesso automatizado às informações. A Comissão irá reexaminar estas medidas, com vista à obtenção de um consenso sobre as mesmas. Deverá nomeadamente analisar uma extensão do leque de informações às quais um acesso automatizado seria concedido entre os Estados-Membros dispostos a fazê-lo.

Os controlos multilaterais (CML) provaram ser um instrumento útil para lidar com situações de fraude complexas, que envolvem operadores em diferentes Estados-Membros. A longo prazo, poderia considerar-se a possibilidade de criar uma equipa de auditoria da UE com um mandato além-fronteiras, ligada ao Eurofisc e composta por peritos das administrações fiscais nacionais. Esta equipa poderia permitir auditorias transfronteiras mais sistemáticas e beneficiar dos conhecimentos e da experiência já adquiridos pelos auditores e coordenadores CML neste domínio.

¹⁷ COM(2006) 254 de 31.5.2006; COM(2007) 758 de 23.11.2007.

¹⁸ COM(2008) 870 de 1.12.2008.

¹⁹ Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 Outubro 2010.

- (14) *A Comissão irá garantir e verificar a execução completa das medidas antifraude e estabelecer um relatório sobre a sua eficácia e a necessidade de novas acções em 2014.*
- (15) *A Comissão incentiva o Conselho a progredir na adopção das propostas que ainda se encontram sobre a mesa. Analisará as formas de aumentar significativamente o acesso automatizado às informações.*
- (16) *A Comissão irá explorar a possibilidade de criar uma equipa de auditoria transfronteiras da UE para facilitar e melhorar os controlos multilaterais.*

O êxito de qualquer medida antifraude depende directamente da capacidade administrativa das autoridades fiscais nacionais. Isto tornou-se mais evidente à luz das actuais dificuldades orçamentais que vários Estados-Membros enfrentam e relativamente às quais foi preconizada a necessidade de um sistema de administração fiscal eficaz e eficiente.

Ao abrigo do regulamento relativo aos recursos próprios provenientes do IVA²⁰, actualmente em vigor, a Comissão tem a obrigação de apresentar relatórios regulares sobre os procedimentos aplicados pelos Estados-Membros para gerir e controlar o IVA e examinar eventuais melhorias (trata-se do relatório «artigo 12.º»).

No próximo relatório, a Comissão estabelecerá alguns critérios de referência para avaliar o desempenho de cada administração fiscal. Esta abordagem permitiria aos Estados-Membros posicionarem-se relativamente às médias da UE.

As abordagens bem sucedidas adoptadas por determinados Estados-Membros em sectores sensíveis em termos de fraude deverão ser partilhadas de uma forma mais metódica. As autoridades fiscais defrontam-se, de facto, com problemas comuns e poderiam obter grandes benefícios em termos de recursos caso pudessem sustentar a sua acção sobre a experiência de outros Estados-Membros. Neste contexto, a Comissão acompanhará igualmente de perto as actividades do Eurofisc, mais especificamente o seu campo de trabalho que trata das novas tendências em matéria de fraude (o Observatório do IVA).

- (17) *A Comissão irá reforçar o controlo da eficiência e eficácia das administrações fiscais dos Estados-Membros no seu próximo relatório «artigo 12.º»*
- (18) *A Comissão, com a ajuda dos Estados-Membros, intensificará o intercâmbio de boas práticas no domínio da luta contra a fraude em sectores de alto risco.*
- (19) *A Comissão continuará a acompanhar o trabalho do Eurofisc e a incentivar os Estados-Membros a desenvolver esta ferramenta, a fim de tentar encontrar novos sistemas de fraude, ou a impedi-los de se desenvolverem.*

A Comissão considera também uma abordagem através de instrumentos jurídicos «não vinculativos» (administração do imposto) como um passo promissor na luta contra a fraude no domínio do IVA. Os Estados-Membros deverão, por conseguinte,

²⁰ Regulamento (CE) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989.

ser incentivados a concentrar-se no aumento da conformidade através do reforço da sua relação com as empresas e da fortificação dos seus procedimentos de IVA.

Esta abordagem terá por objectivo, nomeadamente, a prevenção da entrada de potenciais autores de fraudes no sistema de IVA e permitir às autoridades fiscais a reafecção de pessoal na luta contra um comportamento não conforme.

(20) A Comissão apoiará os Estados-Membros nos seus esforços para aumentar a conformidade, utilizando o fórum do IVA da UE mencionado no ponto 5.1.3.

Uma vez que os padrões de fraude no domínio do IVA mudam rapidamente e incluem países terceiros, será necessário criar uma nova dinâmica para responder à necessidade de uma cooperação coordenada e mais aprofundada com estes países. A evolução dos padrões de fraude exige igualmente uma maior cooperação e intercâmbio de informações entre as autoridades fiscais e aduaneiras.

(21) A Comissão irá explorar as possibilidades de cooperação reforçada com países terceiros com vista ao intercâmbio de informações no domínio da fiscalidade indirecta, solicitando um mandato ao nível da UE para a celebração de acordos com países terceiros.

(22) A Comissão promoverá e facilitará iniciativas para um aprofundamento da cooperação entre as autoridades fiscais e aduaneiras.

5.3.3. *Revisão do sistema de cobrança e controlo do IVA*

Os novos métodos de cobrança referidos no Livro Verde foram, provavelmente, o tema que desencadeou as reacções mais acesas.

Em especial, o modelo de pagamento fraccionado²¹, que foi considerado a alteração de maior envergadura, suscitou, de um modo geral, reacções negativas das empresas e dos fiscalistas. Estes mostraram-se preocupados com o impacto do método sobre o fluxo de tesouraria, os custos de conformidade e as questões comerciais. Além disso, mostraram-se cépticos sobre a sua capacidade de o referido modelo poder reduzir, de facto, a diferença a nível do IVA. No entanto, alguns Estados-Membros ainda têm interesse em explorar este modelo.

A falta de dados pormenorizados sobre o seu impacto e a imprecisão sobre o seu funcionamento poderá explicar, em parte, esta crítica. Por conseguinte, a Comissão considera que é prematuro desfazer-se do modelo.

No que diz respeito ao modelo de armazém de dados (SAFT)²², já aplicado por alguns Estados-Membros, muitas partes interessadas solicitaram que a sua aplicação fosse facilitada e tornada uniforme.

²¹ O modelo de pagamento fraccionado pressupõe que o comprador pague o IVA para uma conta bancária de IVA bloqueada que, por sua vez, só pode ser utilizada pelo fornecedor para pagar o IVA nas contas bancárias bloqueadas dos seus fornecedores.

²² Trata-se de um modelo através do qual o sujeito passivo actualiza dados predefinidos sobre uma transacção, estruturados num formato acordado, para um armazém de dados para efeitos de IVA mantido pelo sujeito passivo e acessível às autoridades fiscais.

(23) *A Comissão continuará a analisar a viabilidade do pagamento fraccionado e a sua concepção, a fim de dissipar as preocupações expressas, com vista a decidir sobre o acompanhamento adequado numa fase posterior.*

(24) *A Comissão procurará uma abordagem comum, a nível da UE, sobre o SAFT, a fim de simplificar a sua aplicação.*

5.4. Um sistema de IVA adaptado ao mercado único

O Livro Verde descreve várias formas de pôr em prática a tributação no destino. Duas questões fundamentais devem ser abordadas neste contexto: em primeiro lugar, a definição do local de destino e, em segundo lugar, a questão de saber se o fornecedor cobra o IVA sobre as transacções intra-UE ou se é o adquirente o responsável pelo IVA (mecanismo de autoliquidação).

O regime transitório do IVA actualmente em vigor para as transacções intra-UE B2B já é baseado na tributação no destino. No entanto, dadas as deficiências descritas no ponto 2, a maioria das partes interessadas opõe-se ao regime definitivo. Na sua forma actual, não estão em consonância com o objectivo fundamental de as transacções transfronteiras não deverem ser tratadas de forma diferente das transacções no mercado interno.

As partes interessadas nas empresas e o Parlamento Europeu instaram a que o conceito da tributação no local de estabelecimento do cliente continuasse a ser explorado. Tal permitiria assegurar que os fornecimentos de bens e serviços fossem tratados do mesmo modo. A dissociação das normas de tributação do fluxo físico de mercadorias, embora as ligue ao fluxo contratual, parece ser uma abordagem promissora que merece uma análise mais aprofundada.

Quanto à segunda questão, a cobrança do IVA pelo fornecedor relativamente a entregas/prestações do tipo B2B transfronteiras poderia conduzir à igualdade de tratamento relativamente a transacções domésticas e transfronteiras. O princípio do pagamento fraccionado do IVA seria restabelecido, uma vez que seria aplicável tanto a transacções nacionais como a operações intra-UE. Tal abordagem permitiria, por conseguinte, lidar com a actual vulnerabilidade à fraude do sistema do IVA.

Todavia, o comércio intra-UE representa cerca de 2 500 milhões de euros, o que significaria que várias centenas de milhares de milhões de euros de IVA teriam de ser cobrados sobre transacções em que actualmente só o adquirente contabiliza o IVA. O impacto sobre as empresas, nomeadamente em termos de fluxo transfronteiras de numerário, seria substancial. No que se refere às autoridades fiscais, a empresa responsável pelo pagamento do imposto deixaria de ser a estabelecida no Estado-Membro em que o imposto é devido.

Em termos de custos de conformidade, a percepção do IVA sobre esses fornecimentos exigiria a criação de um balcão único global. Para assegurar as receitas, poderão ser necessárias medidas ou garantias complementares.

- (25) *A Comissão procederá a trabalhos técnicos aprofundados e levará a cabo um diálogo alargado com os Estados-Membros no âmbito do grupo sobre o futuro do IVA e as partes interessadas no grupo de peritos sobre o IVA, analisando pormenorizadamente as diferentes possibilidades de aplicar o princípio do destino.*
- (26) *A Comissão irá apresentar no primeiro semestre de 2014 uma proposta legislativa que estabelece o regime definitivo de tributação do comércio intra-UE.*

6. OUTRAS ACÇÕES A LANÇAR A MÉDIO PRAZO

A comunicação estabeleceu agora as prioridades e um programa de trabalho prático para os próximos anos com várias propostas, tanto legislativas como não legislativas e, bem assim, uma série de estudos aprofundados, a lançar com vista à preparação de novas propostas.

Estas iniciativas prioritárias são coerentes com a criação de um novo recurso próprio baseado no IVA e deverão igualmente reforçar o seu desenvolvimento proposto. Alargar a matéria colectável, restringir a utilização de taxas reduzidas e reduzir a possibilidade de fraudes poderá aumentar as receitas dos Estados-Membros. Estas receitas poderiam ser afectadas, em parte, a nível da UE, e poderiam ser aumentadas através de uma melhoria do desempenho do sistema do IVA.

Outros aspectos do IVA da UE que já foram abordados no Livro Verde serão tratados a médio prazo.

Existem disposições na directiva sobre o IVA que estão desactualizadas e não têm em conta o aspecto do mercado único. Tal é, em especial, o caso do regime aplicável às pequenas empresas e as disposições em matéria de agrupamento para efeitos de IVA.

Para melhor assegurar a neutralidade do imposto, será também necessário rever as regras complexas e divergentes sobre o direito de dedução e fornecer um mecanismo para a resolução de problemas de dupla tributação.

Tem também de ser assegurado um nível de condições de concorrência equitativo para os fornecedores da UE e de países terceiros. O tratamento de pequenas remessas e de outras vendas na Internet deve ser abordado neste contexto.

7. CONCLUSÃO

A comunicação definiu o caminho a seguir para alcançar um sistema de IVA mais simples, mais robusto e eficiente, adaptado ao mercado único.

A Comissão convida o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social Europeu a fornecer uma orientação política, confirmando a sua vontade de explorar as directrizes estabelecidas na presente comunicação.

A fim de assegurar a orientação continuada da revisão geral do sistema de IVA da UE, a Comissão apresentará relatórios regulares sobre o estado de adiantamento dessa revisão e estabelecerá novas acções.