



Bruxelas, 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE, no que se refere às taxas do imposto sobre o valor acrescentado aplicadas aos livros, aos jornais e às publicações periódicas

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Em conformidade com a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (a seguir «Diretiva IVA»), os serviços prestados por via eletrónica, incluindo as publicações fornecidas por via eletrónica (a seguir «publicações eletrónicas»), devem ser tributadas à taxa do IVA normal (mínimo de 15 %). Por outro lado, os Estados-Membros podem tributar publicações em todos os suportes físicos a uma taxa do IVA reduzida (5 %, no mínimo) e foi concedida a alguns Estados-Membros a possibilidade de continuarem a aplicar taxas do IVA inferiores ao mínimo atualmente em vigor de 5 % (taxas super-reduzidas), incluindo isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior (as chamadas taxas zero) para determinadas publicações impressas.

A Diretiva IVA impede que os Estados-Membros apliquem às publicações eletrónicas as mesmas taxas do IVA do que as atualmente aplicadas às publicações em suportes físicos, o que dá origem a um tratamento nitidamente menos favorável em matéria de IVA das publicações eletrónicas na maior parte dos Estados-Membros. Embora reconhecendo que existem diferenças entre as publicações impressas e as publicações eletrónicas no que se refere ao formato, ambas proporcionam o mesmo conteúdo de leitura para os consumidores.

Desde 1 de janeiro de 2015, com a entrada em vigor das novas regras relativas ao «lugar de prestação», deixou de ser necessária a harmonização das taxas do IVA para serviços prestados por via eletrónica, nomeadamente para as publicações eletrónicas. Desde então, o IVA é cobrado onde o cliente se encontrar estabelecido e os fornecedores deixam de poder beneficiar do facto de estarem localizados em Estados-Membros com taxas do IVA mais baixas.

Tal como referido no plano de ação da Comissão sobre o IVA¹ as disposições atualmente em vigor em matéria de taxas do IVA não têm plenamente em conta a evolução tecnológica e económica no que diz respeito aos livros eletrónicos e aos jornais eletrónicos. A modernização do IVA para a economia digital também é um objetivo essencial da Estratégia para o Mercado Único Digital².

Nas suas conclusões de 25 de maio de 2016 relativas ao plano de ação sobre o IVA, o Conselho convidou a Comissão a apresentar uma proposta legislativa que integrasse as disposições em matéria de taxas do IVA para as publicações eletrónicas no contexto das iniciativas relativas ao mercado único digital até ao final de 2016 e que incluísse uma avaliação de impacto.

Em conformidade com as conclusões do Conselho e com os compromissos assumidos no seu plano de ação de 2016 sobre o IVA, a Comissão propõe que seja concedida a todos os Estados-Membros a possibilidade de aplicarem às publicações eletrónicas a mesma taxa do

¹ 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, COM(2016) 148 final de 7.4.2016.

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa, COM(2015) 192 final de 6.5.2015.

IVA que os Estados-Membros aplicam atualmente às publicações impressas, que incluem taxas reduzidas, taxas super-reduzidas e taxas zero.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A proposta é coerente com a intenção anunciada no plano de ação sobre o IVA de, através de uma proposta legislativa em 2017, ser concedida aos Estados-Membros mais liberdade para fixarem as taxas do IVA no âmbito de um regime definitivo do IVA baseado no princípio do destino.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta é coerente com a Estratégia para o Mercado Único Digital da Comissão.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE). Este artigo prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adota disposições relacionadas com a harmonização das disposições dos Estados-Membros em matéria de tributação indireta.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Os Estados-Membros são obrigados a respeitar a Diretiva IVA, o que os impede de aplicarem às publicações eletrónicas as mesmas taxas do IVA que aplicam atualmente às publicações impressas. Para resolver o problema, é indispensável uma iniciativa legislativa a nível da UE para alterar a diretiva. Isto foi confirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) nos processos C-479/13 e C-502/13, de 5 de março de 2015, em que o Tribunal de Justiça indicou claramente que os Estados-Membros não podem aplicar uma taxa reduzida do IVA aos livros eletrónicos nos termos da Diretiva IVA em vigor.

- **Proporcionalidade**

Considera-se que a proposta respeita o princípio da proporcionalidade, ou seja, não vai além do necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, em especial o bom funcionamento do mercado único. Cabe aos Estados-Membros a definição e a limitação das taxas do IVA para as publicações eletrónicas. A iniciativa não obriga os Estados-Membros a alterarem as taxas do IVA atualmente em vigor; apenas liberta os Estados-Membros de quaisquer restrições para fixarem as taxas do IVA aplicáveis às publicações.

- **Escolha do instrumento**

É necessária uma diretiva para alterar a diretiva vigente.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Entre 25 de julho e 19 de setembro de 2016 foi realizada uma consulta pública aberta durante oito semanas. A consulta tinha dois objetivos principais. O primeiro objetivo era recolher as opiniões de um amplo conjunto de partes interessadas sobre o compromisso da Comissão para permitir que os Estados-Membros aplicassem taxas reduzidas do IVA às publicações

eletrónicas e o segundo proporcionar-lhes a oportunidade de apresentarem os seus pontos de vista sobre a melhor forma de definir as publicações eletrónicas suscetíveis de beneficiar de uma taxa reduzida do IVA.

A Comissão recebeu 858 contributos de leitores (50 %), empresas (16 %), organizações (14 %), autores (12 %) e autoridades públicas, investigadores e bibliotecas (8 %) através do instrumento de inquérito da UE, e quatro outros contributos por correio eletrónico. O teor das respostas não diferiu significativamente entre estes grupos de inquiridos, nem de acordo com os Estados-Membros em que os participantes se encontravam. Na opinião de uma esmagadora maioria de 94 % dos inquiridos, os Estados-Membros devem ser autorizados a aplicar uma taxa reduzida do IVA aos livros eletrónicos, ao passo que para 88 % também deve ser permitido aos Estados-Membros aplicarem uma taxa reduzida do IVA a jornais e publicações periódicas em formato eletrónico. Um grande número de inquiridos (45 %) considerou que as atuais taxas super-reduzidas (inferior a 5 %) e taxas zero para as publicações impressas não devem ser abolidas, sendo 90 % destes inquiridos favoráveis a que todos os Estados-Membros possam aplicar essas taxas super-reduzidas ou taxas zero às publicações impressas e às publicações eletrónicas. A opinião repartiu-se de forma mais ou menos equilibrada no que diz respeito à avaliação dos efeitos da redução das taxas do IVA aplicáveis às publicações eletrónicas: para alguns dos inquiridos a repercussão de qualquer redução do IVA em relação aos consumidores deve ser total ao passo que para outros apenas deve ser parcial. Neste último caso, passarão a ser maiores as margens de lucro dos editores, pelo que a maioria das partes interessadas considerou que, nesse caso, o setor da edição investiria em novos conteúdos no que diz respeito aos livros e que, no que diz respeito aos jornais e publicações periódicas, o setor da edição investiria igualmente em novos conteúdos mas sendo menos dependente das receitas de publicidade.

A consulta confirmou ainda que as publicações devem ser definidas no direito da União de uma forma abrangente e suficientemente robusta para poder ter em conta a evolução tecnológica futura. Para 59 % dos inquiridos, não é necessária uma definição uniforme a nível da UE de livros, jornais ou publicações periódicas.

- **Avaliação de impacto**

A avaliação de impacto que acompanha a presente proposta foi analisada pelo Comité de Controlo da Regulamentação. No seguimento de um parecer negativo e após a revisão da avaliação de impacto inicial, em 11 de novembro de 2016, o Conselho emitiu finalmente um parecer favorável com reservas³. A avaliação de impacto final toma em consideração todas as recomendações formuladas pelo Conselho e apresentará um panorama detalhado sobre o modo como as recomendações foram tidas em conta no anexo 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão para a avaliação de impacto.

A avaliação de impacto analisa o cenário de base, duas opções políticas e os respetivos impactos. A opção 1 permitiria aos Estados-Membros aplicar uma taxa reduzida do IVA ao fornecimento de publicações, em todos os suportes físicos ou por via eletrónica. Para além das disposições previstas na opção 1, a opção 2 permitiria igualmente aos Estados-Membros aplicar taxas reduzidas do IVA inferiores ao mínimo atual de 5 % ou conceder isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior ao fornecimento de publicações, em todos os suportes físicos ou por via eletrónica.

³ SEC(2016) 493

Ambas as opções são preferíveis face ao cenário de referência (nenhuma alteração das regras atualmente em vigor), uma vez que correspondem ao objetivo da presente iniciativa específica. A opção 1 permitiria que 19 Estados-Membros alinhassem as taxas do IVA para as publicações eletrónicas com as taxas do IVA atualmente vigentes para as publicações impressas e a opção 2 permitiria que todos os 28 Estados-Membros alinhassem as taxas do IVA para as publicações eletrónicas com as taxas do IVA atualmente vigentes para as publicações impressas.

A opção 2 tem a vantagem adicional de ser inteiramente conforme com o plano de ação sobre o IVA, ou seja, que as derrogações (taxas super-reduzidas e taxas zero) disponíveis apenas para um número reduzido de Estados-Membros devem ser concedidas a todos os Estados-Membros no âmbito de um regime definitivo do IVA. Por conseguinte, a opção 2 foi selecionada para a presente proposta. Prevê-se que esta opção possa conduzir a uma redução máxima de receitas do IVA para os Estados-Membros, até 2021, de 4,7 mil milhões de euros por ano, caso todos os Estados-Membros decidam aplicar as taxas do IVA atualmente em vigor para as publicações impressas e para as publicações eletrónicas.

A proposta não irá reduzir a carga administrativa das empresas e os custos de cobrança dos Estados-Membros. Poderá haver um aumento dos custos administrativos na transição do quadro da taxa normal mais simples aplicável às publicações eletrónicas para um sistema com uma maior variedade de taxas. Por outro lado, poderá ser facilitada a tributação de operações relativas ao fornecimento de um pacote constituído por uma publicação em papel e uma publicação eletrónica.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência negativa no orçamento da União Europeia, uma vez que as taxas do IVA aplicadas nos Estados-Membros não têm qualquer impacto no cálculo dos recursos próprios IVA.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

É necessário um acompanhamento no que diz respeito à correta aplicação da Diretiva IVA. Além disso, o acompanhamento a nível da UE desenrola-se através de uma análise contínua do âmbito de aplicação da taxa reduzida, em conformidade com o disposto no artigo 100.º da Diretiva IVA, e a recolha de informações sobre as taxas do IVA aplicadas em cada Estado-Membro, atualmente publicadas pela Comissão no documento sobre as taxas do IVA aplicadas nos Estados-Membros da União Europeia⁴.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

A proposta não exige documentos explicativos sobre a transposição.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A fim de permitir aos Estados-Membros que harmonizem o tratamento em matéria de taxas do IVA das publicações eletrónicas com o tratamento das publicações em papel e de publicações em todos os suportes físicos, são necessárias três alterações da Diretiva IVA:

1. Alteração do anexo III

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

No ponto 6) do anexo III, as referências a «todos os suportes físicos» e a formatos específicos para publicações impressas «(brochuras, desdobráveis e outros impressos do mesmo tipo, álbuns ou livros de ilustrações e álbuns para desenhar ou colorir para crianças, pautas de música impressas ou manuscritas, mapas e cartas hidrográficas ou outras do mesmo tipo)» deve ser suprimida e introduzida a condição «exceto publicações total ou predominantemente constituídas por conteúdos de música ou de vídeo»

2. Alteração do artigo 98.º

Nos termos da diretiva atualmente em vigor, todos os serviços prestados por via eletrónica devem ser tributados à taxa normal do IVA, princípio em relação ao qual é introduzida uma exceção no que diz respeito às publicações eletrónicas.

3. Alteração do artigo 99.º

É aditado um n.º 3 ao artigo 99.º para que os Estados-Membros possam aplicar taxas reduzidas inferiores ao mínimo fixado nesse artigo ou conceder isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior ao fornecimento dos bens e serviços mencionados na nova versão do ponto 6) do anexo III.

A supressão das referências ao formato e a menção geral a livros, jornais e publicações periódicas permite que as publicações eletrónicas também possam ser abrangidas; os Estados-Membros estariam em condições de continuarem a limitar a aplicação de taxas reduzidas relativas a determinados livros, jornais e publicações periódicas, por exemplo, através da exclusão de conteúdos ou de formatos específicos.

A oferta de conteúdos exclusivamente de vídeo e de música continuaria a ser tributada à taxa normal do IVA, assim como as publicações cujo conteúdo seja predominantemente de vídeo e de música. Os Estados-Membros passariam a ter o poder discricionário de definir o termo «predominantemente» no seu direito nacional em matéria de IVA. Esta solução permitiria também que os Estados-Membros continuassem a aplicar uma taxa reduzida aos livros áudio, aos jornais áudio e às publicações periódicas para pessoas com deficiências visuais.

A presente proposta não apresenta qualquer definição a nível da UE dos termos «livro», «jornal» e «publicação periódica». As publicações eletrónicas estão a evoluir e qualquer definição específica do que é um livro, jornal ou publicação periódica corre o risco de ser ultrapassada num curto espaço de tempo. Dada a exigência de unanimidade para a legislação da UE em matéria fiscal, os Estados-Membros têm geralmente a possibilidade de adaptar as regras às necessidades futuras mais rapidamente do que a UE.

A terceira alteração da Diretiva IVA tem em conta o facto de vários Estados-Membros terem obtido derrogações e aplicarem taxas inferiores às taxas reduzidas (incluindo as taxas zero) a determinadas publicações impressas. A possibilidade de aplicar taxas reduzidas adicionais inferiores ao mínimo atual de 5 % ou de conceder isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior ao fornecimento de livros, jornais e publicações periódicas será concedida a todos os Estados-Membros, a fim de lhes permitir alinhar as taxas do IVA aplicáveis às publicações eletrónicas com o IVA atualmente em vigor para as publicações impressas.

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE, no que se refere às taxas do imposto sobre o valor acrescentado aplicadas aos livros, aos jornais e às publicações periódicas

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 113.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu⁵,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁶,

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) A Diretiva 2006/112/CE do Conselho⁷ determina que os Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) às publicações em todos os suportes físicos. No entanto, uma taxa reduzida do IVA não pode ser aplicável a publicações fornecidas por via eletrónica, que devem ser tributados à taxa normal do IVA.
- (2) Em conformidade com a Estratégia para o Mercado Único Digital da Comissão⁸ e para acompanhar o progresso tecnológico numa economia digital, os Estados-Membros devem ter a possibilidade de alinhar as taxas do IVA para as publicações fornecidas por via eletrónica com taxas inferiores do IVA para as publicações em todos os suportes físicos.
- (3) No plano de ação sobre o IVA⁹, a Comissão assinalou que as publicações fornecidas por via eletrónica devem poder beneficiar da mesma taxa preferencial em matéria de IVA do que as publicações fornecidas em todos os suportes físicos. Para que este objetivo seja alcançado, deve ser prevista a possibilidade de todos os Estados-Membros aplicarem ao fornecimento de livros, jornais e publicações periódicas uma taxa reduzida do IVA ou taxas reduzidas do IVA inferiores, incluindo a possibilidade de conceder isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior.
- (4) Desde 1 de janeiro de 2015, o IVA incidente sobre todos os serviços prestados por via eletrónica tem sido cobrado no Estado-Membro em que o cliente se encontra estabelecido. Tendo em conta a aplicação do princípio de tributação no destino, deixou

⁵ JO C , , p. .

⁶ JO C , , p. .

⁷ Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

⁸ COM(2015) 0192 final

⁹ COM(2016) 148 final

de ser necessário aplicar a taxa normal a publicações fornecidas por via eletrónica a fim de assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e de evitar as distorções de concorrência.

- (5) Tendo em vista prevenir a utilização extensiva de taxas reduzidas do IVA a conteúdos audiovisuais, os Estados-Membros devem ter a possibilidade de aplicar uma taxa reduzida aos livros, jornais e publicações periódicas, apenas nos casos em que estas publicações, fornecidas em todos os suportes físicos ou por via eletrónica, não consistirem total ou predominantemente em conteúdos de vídeo ou de música.
- (6) Os Estados-Membros devem manter a discricionariedade para fixar as taxas do IVA para as publicações e para limitar o âmbito de aplicação das taxas reduzidas do IVA.
- 7) A Diretiva 2006/112/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

A Diretiva 2006/112/CE é alterada do seguinte modo:

- 1) No artigo 98.º, n.º 2, o segundo parágrafo passa a ter a seguinte redação:
«As taxas reduzidas não se aplicam aos serviços prestados por via eletrónica, com exceção dos abrangidos pelo ponto 6) do anexo III.»
- 2) Ao artigo 99.º é aditado o n.º 3 seguinte:
«3. Em derrogação ao n.º 1, os Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas inferiores ao mínimo fixado no presente artigo ou podem conceder isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior ao fornecimento dos bens e serviços mencionados no ponto 6) do anexo III.»
- 3) No anexo III, o ponto 6) passa a ter a seguinte redação:
«6) «Fornecimento, incluindo o empréstimo por bibliotecas, de livros, jornais e publicações periódicas, exceto publicações total ou predominantemente destinadas a publicidade e exceto publicações total ou predominantemente constituídas por conteúdos de música ou de vídeo;»

Artigo 2.º

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 3.º

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*