



Bruxelas, 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A presente iniciativa faz parte do pacote em matéria de equidade fiscal com vista à criação de um espaço único do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) na UE, anunciada pelo Presidente Jean-Claude Juncker na sua carta de intenções que acompanhava o discurso sobre o Estado da União de 2017¹. O pacote inclui duas propostas de alteração da Diretiva IVA², uma no que diz respeito ao regime definitivo do IVA para as trocas comerciais transfronteiras³ e outra adotada juntamente com esta iniciativa relativa às pequenas empresas, bem como uma proposta de regulamento do Conselho relativa à luta contra a fraude no domínio do IVA⁴.

O IVA é o imposto sobre o consumo mais antigo da Europa. Em 1967, assumiu-se o compromisso de estabelecer um regime definitivo do IVA aplicável na então Comunidade Europeia, como se se tratasse de um único país⁵, sem serem acordadas regras específicas em matéria de taxas do IVA para além da aplicação de uma taxa normal de IVA. Os Estados-Membros foram autorizados a aplicar um número ilimitado de taxas de IVA reduzidas e aumentadas, não tendo sido instituídos limites inferiores ou superiores da taxa⁶.

A abolição das fronteiras fiscais entre os Estados-Membros até ao final de 1992 tornou necessário reconsiderar a forma de tributar as trocas comerciais dos bens na Comunidade. O objetivo era que os bens fossem tributados no país de origem, refletindo perfeitamente a ideia de um verdadeiro mercado interno. Uma vez que as condições técnicas e políticas ainda não estavam reunidas para um tal sistema, foi aprovado o regime transitório do IVA⁷.

O regime transitório exigia a adoção de regras em matéria de taxas do IVA para evitar distorções nas compras e no comércio transfronteiras após a abolição das fronteiras fiscais. Em outubro de 1992, o Conselho chegou a acordo sobre regras que limitavam a margem de

¹ Estado da União 2017. Carta de intenções dirigida ao Presidente Antonio Tajani e ao Primeiro-Ministro Jüri Ratas, 13 de setembro de 2017, disponível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_pt.pdf. V., igualmente, anexo I do Programa de Trabalho da Comissão para 2017, COM(2016) 710 final, Estrasburgo, 25.10.2016, p. 3, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_en.pdf.

² 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).

³ Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito à harmonização e simplificação de determinadas regras no sistema do imposto sobre o valor acrescentado e que estabelece o regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros (COM(2017) 569 final).

⁴ Proposta alterada de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 no que diz respeito às medidas destinadas a reforçar a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (COM(2017) 706 final)

⁵ Primeira Diretiva 67/227/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios.

⁶ Segunda Diretiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios – estrutura e modalidades de aplicação do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado.

⁷ Diretiva 91/680/CEE do Conselho, de 16 de dezembro de 1991, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e altera, tendo em vista a abolição das fronteiras fiscais, a Diretiva 77/388/CEE (JO L 376 de 31.12.1991, p. 1).

apreciação dos Estados-Membros para fixar as taxas do IVA⁸. Os Estados-Membros estavam obrigados a aplicar uma taxa normal de IVA de 15 % ou mais, e podiam aplicar uma ou duas taxas reduzidas, não inferiores a 5 %, a determinados bens e serviços (anexo III da Diretiva IVA). Os Estados-Membros foram autorizados, por derrogação, a continuar a aplicar as taxas mais baixas, incluindo uma taxa zero, bem como a aplicar uma taxa reduzida a bens e serviços não incluídos na lista, se tais taxas já estivessem em vigor em 1 de janeiro de 1991.

O objetivo destas derrogações era permitir que, durante um período transitório, as legislações nacionais relativas a determinados domínios se adaptassem gradualmente às regras comuns⁹, uma vez que eram necessárias regras harmonizadas para a instituição plena de um regime definitivo do IVA baseado no princípio da tributação no país de origem. Por conseguinte, essas derrogações deviam expirar no momento em que o regime transitório de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros fosse substituído por um regime definitivo do IVA.

Em julho de 2003, a Comissão propôs a simplificação das regras em matéria de taxas reduzidas do IVA¹⁰ mediante a abolição de todas as taxas reduzidas aplicadas a bens e serviços não abrangidos pelo âmbito de aplicação do anexo III, mas o Conselho não chegou a acordo sobre esta abolição parcial das derrogações¹¹, permanecendo em vigor, até hoje, todas as derrogações.

A abolição ou expiração das derrogações justificava-se enquanto se previa que o regime definitivo do IVA se basearia no princípio da tributação no Estado-Membro de origem, o que pressupõe uma aproximação das taxas de IVA.

No entanto, em 2012, devido à falta de progressos significativos em matéria de convergência das taxas, a Comissão, com o acordo do Conselho e do Parlamento Europeu, decidiu abandonar o objetivo de um regime definitivo do IVA baseado na origem a favor de um regime baseado no princípio do destino¹².

Entretanto, desde 2010, o lugar de tributação das prestações de serviços tem vindo progressivamente a mudar para o país de destino. A decisão foi tomada em 2008, altura em que o Conselho adotou uma proposta com vista a evitar distorções de concorrência entre Estados-Membros que aplicavam taxas do IVA diferentes¹³. Em consequência, hoje em dia, quase todas as prestações de serviços são tributadas de acordo com o princípio do país de destino. A aplicação definitiva da tributação baseada no princípio do destino para os serviços teve lugar em 2015. Desde então, todas as prestações B2C (empresas a consumidores) de serviços de telecomunicações, de radiodifusão e televisão e de serviços eletrónicos foram tributáveis no lugar onde o cliente reside e não no lugar onde o prestador se encontra.

⁸ Diretiva 92/77/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e que altera a Diretiva 77/388/CEE (aproximação das taxas do IVA).

⁹ Acórdão de 12 de junho de 2008, processo C-462/05, Comissão/Portugal, EU:C:2008:337.

¹⁰ Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 77/388/CEE no que diz respeito ao campo de aplicação das taxas reduzidas de IVA (COM(2003) 397 final).

¹¹ Diretiva 2006/18/CE do Conselho, de 14 de fevereiro de 2006, que altera a Diretiva 77/388/CEE no que diz respeito às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 51 de 22.2.2006, p. 12).

¹² Ver a 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 (COM(2011) 851 final), secção 4.1. As suas conclusões sobre o sistema baseado no destino foram aprovadas pelas Conclusões do Conselho de 15 de maio de 2012.

¹³ Diretiva 2008/8/CE do Conselho, de 12 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito ao lugar das prestações de serviços (JO L 44 de 20.2.2008, p. 11).

O exposto *supra* levou a Comissão, em 2016, no seu plano de ação sobre o IVA¹⁴, a propor a substituição do atual regime transitório de tributação das trocas comerciais entre os Estados-Membros por um regime definitivo baseado no princípio da tributação no Estado-Membro de destino, a fim de criar um espaço único sólido do IVA na UE. Ao mesmo tempo, a Comissão anunciou que a tributação no destino permitiria conceder aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na fixação das taxas de IVA e que todas as taxas reduzidas atualmente existentes, incluindo as derrogações, legalmente aplicadas nos Estados-Membros deviam ser mantidas e podiam ser colocadas à disposição de todos os Estados-Membros, garantindo, assim, a igualdade de tratamento. Uma proposta legislativa com respeito às taxas de IVA foi incluída no programa de trabalho da Comissão para 2017¹⁵.

Nas suas conclusões¹⁶, o Conselho tomou nota da orientação da ação estabelecida pela Comissão no plano de ação sobre o IVA no que diz respeito ao sistema de taxas de IVA e da sua intenção de apresentar uma proposta legislativa em 2017, que proporá uma reforma destinada a permitir uma maior liberdade aos Estados-Membros na fixação das taxas. O Conselho congratulou-se com a intenção da Comissão de apresentar uma proposta para aumentar a flexibilidade, a fim de os Estados-Membros poderem beneficiar de taxas reduzidas e de taxas zero existentes noutros Estados-Membros. No entanto, salientou que continua a ser necessário um nível suficiente de harmonização na UE e que a solução adotada tem de ser criteriosamente equilibrada para evitar distorções da concorrência, um aumento dos custos empresariais e um impacto negativo no funcionamento do mercado único.

Em 4 de outubro de 2017, a Comissão adotou a primeira proposta que introduz o regime definitivo do IVA de tributação das trocas comerciais entre os Estados-Membros¹⁷ e apresentou etapas e subetapas sucessivas para a introdução desse regime na sua comunicação relativa ao acompanhamento do plano de ação sobre o IVA¹⁸. A Comissão confirmou na sua comunicação que iria propor uma reforma das taxas do IVA coerente com o regime definitivo baseado no princípio da tributação no destino e que, progressivamente, iria substituir o atual regime transitório. Se os bens e serviços forem tributados no Estado-Membro de destino, os fornecedores e prestadores não terão vantagens significativas em estar estabelecidos num Estado-Membro com taxas mais baixas e a diversidade das taxas de IVA deixará, portanto, de perturbar o funcionamento do mercado único, desde que seja acompanhada por salvaguardas destinadas a evitar riscos potenciais como a erosão das receitas, a distorção da concorrência, a complexidade e a incerteza jurídica.

Em conformidade com o plano de ação sobre o IVA e tendo em conta o mandato do Conselho, são propostas alterações à Diretiva IVA. Estas devem coincidir com a entrada em

¹⁴ 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).

¹⁵ Programa de trabalho da Comissão para 2017: Realizar uma Europa que protege, capacita e defende, (COM(2016) 710 final).

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

Ver: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito à harmonização e simplificação de determinadas regras no sistema do imposto sobre o valor acrescentado e que estabelece o regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa ao acompanhamento do Plano de Ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir (COM(2017) 566 final).

vigor do regime definitivo do IVA, a fim de evitar que a caducidadedas autorizações impeça os Estados-Membros de manter as cerca de 250 atuais taxas reduzidas e as isenções com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior.

Num regime definitivo do IVA, todos os Estados-Membros seriam abrangidos pelas mesmas normas e usufruiriam de igual liberdade na fixação das taxas de IVA. As normas harmonizadas e menos restritivas permitiriam a todos os Estados-Membros, para além das duas taxas reduzidas de um mínimo de 5 % e de uma isenção com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior atualmente permitidas, aplicar outra taxa reduzida entre 5 % e 0 %. Nesse caso, em vez de alargar a já longa lista de bens e serviços a que podem ser aplicadas taxas reduzidas, o anexo III seria substituído por uma lista negativa à qual não podem ser aplicadas taxas reduzidas.

Embora sendo menos restritivas, estas novas regras irão permitir uma aplicação mais ampla do princípio de neutralidade fiscal, princípio este que, no atual sistema transitório do IVA, é anulado pelas disposições do anexo III e pelas derrogações temporárias, cujo âmbito de aplicação é limitado. Ao abrigo das novas regras harmonizadas, os Estados-Membros são igualmente obrigados a assegurar que as taxas reduzidas são para benefício dos consumidores finais e que a fixação dessas taxas prossegue um objetivo de interesse geral. Além disso, caberá aos Estados-Membros garantir que a taxa média ponderada do IVA aplicado às operações em relação às quais o IVA não pode ser deduzido será sempre superior a 12 %.

Antes de as novas regras harmonizadas entrarem em vigor, a Comissão compromete-se a, nos termos do artigo 100.º da Diretiva IVA, reexaminar o anexo III, a fim de ter em conta pedidos específicos dos Estados-Membros. O reexame deverá decorrer no âmbito do Comité do IVA e ser seguido de uma proposta legislativa da Comissão para adaptar o anexo III.

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

Ao ajustar as regras em matéria de taxas a um sistema de tributação no destino é coerente com a proposta de um regime definitivo do IVA para as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta é coerente com os objetivos do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT).

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A diretiva altera a Diretiva IVA com base no 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)**

De acordo com o princípio da subsidiariedade, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, a União apenas intervém se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados isoladamente pelos Estados-

Membros, podendo, por isso, devido às dimensões ou aos efeitos das ações consideradas, ser mais bem alcançados ao nível da UE.

A Diretiva IVA atualmente em vigor impede os Estados-Membros de conceder taxas reduzidas de IVA para a entrega de bens e a prestação de serviços não referidos no anexo III da Diretiva IVA, mesmo nos casos em que a aplicação de taxas reduzidas de IVA não seja suscetível de criar distorções da concorrência ou perturbem o funcionamento do mercado interno.

Além disso, num regime definitivo do IVA, as atuais derrogações às regras gerais (ou seja, a possibilidade de aplicar taxas reduzidas à entrega de bens e à prestação de serviços não incluídos no anexo III ou a aplicação de taxas reduzidas inferiores a 5 %) deixarão de existir, restringindo ainda mais os Estados-Membros.

É indispensável uma iniciativa legislativa a nível da UE para alterar a diretiva, de modo a evitar a caducidade das derrogações e a assegurar a igualdade de tratamento dos Estados-Membros.

- **Proporcionalidade**

A proposta de reforma das taxas de IVA está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, ou seja, não vai além do que é necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. A fixação e a limitação das taxas do IVA deve ser da competência dos Estados-Membros, na condição de o funcionamento do mercado interno ser assegurado. A iniciativa impediria os Estados-Membros de terem de abolir as taxas de IVA atualmente aplicadas numa base temporária e, além disso, permitir-lhes-ia aplicar plenamente as regras que respeitam o princípio da neutralidade fiscal.

- **Escolha do instrumento**

É necessária uma diretiva para alterar a Diretiva IVA vigente.

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

- **Avaliação *ex post***

Foi realizada uma avaliação retrospectiva de elementos do sistema de IVA da UE¹⁹ por um consultor externo em 2011 e os seus resultados foram utilizados como ponto de partida para a análise do atual sistema de IVA. A avaliação foi complementada por um estudo sobre os efeitos económicos da estrutura atual das taxas do IVA em 2013²⁰ e sobre a reforma das regras em matéria de taxas de IVA da UE em 2017²¹.

¹⁹ Relatório final, Londres, 2011, disponível em:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Relatório final, Viena, 2013, disponível em:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Reforma das regras em matéria de taxas de IVA da UE, relatório final (disponível em breve).

- **Consultas das partes interessadas**

Foi realizada uma consulta pública durante 12 semanas, entre 21 de dezembro de 2016 e 21 de março de 2017, de que resultaram 327 contribuições²². 42 % dos inquiridos defendeu a concessão de derrogações aos Estados-Membros, enquanto 25 % defenderam a sua supressão. Um quarto dos inquiridos não têm opinião sobre a questão e 8 % dos inquiridos declararam que as derrogações não devem ser alargadas a todos os Estados-Membros mas passarem a ser permanentes para os Estados-Membros que atualmente beneficiam delas.

Os Estados-Membros foram consultados através do Grupo sobre o Futuro do IVA (GFV), um grupo informal de peritos composto por representantes das administrações fiscais nacionais que fornece à Comissão um fórum para consulta dos peritos de IVA dos Estados-Membros em iniciativas pré-legislativas.

- **Avaliação de impacto**

A avaliação de impacto que acompanha a presente proposta foi analisada pelo Comité de Controlo da Regulamentação. O Comité emitiu um primeiro parecer desfavorável e após a apresentação de um projeto de alteração da avaliação de impacto emitiu um parecer positivo com reservas²³. A avaliação de impacto final toma em consideração todas as recomendações formuladas pelo Conselho e um panorama detalhado sobre o modo como as recomendações foram tidas em conta consta do anexo 1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão para a avaliação de impacto.

Foram analisadas duas opções que consideram a caducidade das derrogações, para permitir a entrada em vigor do regime definitivo do IVA. A primeira opção concederia as derrogações em vigor a todos os Estados-Membros, mediante a integração das disposições nacionais na Diretiva IVA; no entanto, esta alternativa seria complexa do ponto de vista jurídico e técnico e suscetível de gerar conflitos futuros com o princípio da neutralidade fiscal. A segunda opção, a opção preferida, resolveria a questão das derrogações, eliminando os condicionalismos que criaram a necessidade de tais derrogações, nomeadamente a lista de bens e serviços a que podem ser aplicadas taxas reduzidas de IVA (anexo III) e a percentagem mínima de 5 % para as taxas reduzidas adicionais. Substituiria o atual princípio, segundo o qual as taxas reduzidas só podem ser introduzidas se tal estiver especificamente permitido, pelo princípio que admite um número limitado de taxas reduzidas em relação a qualquer entrega de bens ou prestação de serviços, salvo se esta possibilidade for expressamente excluída.

A fim de limitar o risco de uma complexidade acrescida, os Estados-Membros seriam obrigados a restringir limitar as taxas reduzidas, na medida do possível, a entregas e prestações B2C e a comunicar informações sobre taxas reduzidas aplicadas com base na classificação estatística dos produtos por atividade (CPA), devendo a Comissão publicar estas informações através da atual base de dados *Taxes in Europe* (o portal Web TEDB).

O risco de litígio entre os Estados-Membros não pode ser reduzido em comparação com o *statu quo*, na medida em que, independentemente de qualquer alteração da Diretiva IVA, os Estados-Membros, ao aplicarem taxas reduzidas, continuam obrigados a respeitar o princípio

²² Os contributos recebidos dos participantes e o relatório completo sobre os resultados da consulta estão disponíveis no [CIRCABC](#).

²³ SEC(2017)

da neutralidade fiscal e as disposições do TFUE, nomeadamente o artigo 107.º (auxílios estatais), o artigo 110.º (tributação protecionista) e artigo 113.º (distorção da concorrência).

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência negativa no orçamento da União Europeia. Os recursos próprios provenientes do IVA são calculados como uma percentagem de uma base harmonizada que é obtida através da divisão das receitas do IVA por uma taxa média ponderada do IVA, o que permite eliminar todos os diferenciais de taxas de IVA.

5. OUTROS ELEMENTOS

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

Até à entrada em vigor do regime definitivo do IVA, a Comissão continuará a verificar se os Estados-Membros, ao aplicarem taxas reduzidas, respeitam as taxas mínimas, o âmbito de aplicação do anexo III e as derrogações que lhes foram concedidas.

Após a data de entrada em vigor do regime definitivo do IVA, a Comissão passaria a controlar a aplicação da taxa normal aos produtos incluídos na lista negativa, a aplicação de taxas reduzidas em benefício do consumidor final e da salvaguarda orçamental; para este efeito, os dados são calculados pelos Estados-Membros e controlados pela Comissão aquando da determinação dos recursos próprios provenientes do IVA.

Um relatório de avaliação de reexame da lista negativa e da salvaguarda orçamental seria elaborado pela Comissão de cinco em cinco anos após a entrada em vigor das novas regras e comunicado ao Conselho.

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

A proposta não exige documentos explicativos sobre a transposição.

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

Alterações à Diretiva 2006/112/CE com efeitos a partir da data de entrada em vigor do regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros

São revogadas as disposições transitórias do capítulo 4 do título VIII, que permitem derrogar temporariamente às regras gerais e aplicáveis até à adoção de um regime definitivo.

O artigo 98.º permite aos Estados-Membros aplicar um máximo de duas taxas reduzidas de pelo menos 5 %. A fim de permitir que cada Estado-Membro continue a aplicar as taxas atualmente em vigor, garantindo simultaneamente a igualdade de tratamento, os Estados-Membros serão igualmente autorizados a aplicar uma taxa reduzida sem limite mínimo de 5 % e uma isenção com direito à dedução do IVA pago a montante.

Os Estados-Membros terão de respeitar o facto de essas taxas reduzidas e essa a isenção deverem ser em benefício dos consumidores finais e do interesse geral. O «consumidor final» é a pessoa que adquire bens ou serviços para uso pessoal, por oposição a uma atividade económica e, por conseguinte, cabe-lhe suportar o imposto. De onde resulta que essas taxas não poderiam ser aplicadas aos bens e serviços que apenas possam ser utilizados como um produto intermédio. Tal não exclui a utilização de bens ou serviços que são utilizados como produtos intermédios se esses forem bens ou serviços habitualmente vendidos aos consumidores finais.

O artigo 99.º-A garante que, na fixação das taxas, os Estados-Membros apliquem uma taxa média ponderada de IVA superior a 12 %. A taxa média ponderada de IVA num Estado-Membro tem em conta todas as taxas de IVA em vigor, sendo cada taxa de IVA ponderada proporcionalmente ao valor das operações a que a taxa se aplica sob a forma de percentagem do total das operações tributáveis. A taxa média ponderada funciona como uma salvaguarda das receitas, porque deve ser calculada apenas tendo em conta as operações em relação às quais o IVA não pode ser deduzido; estas incluem principalmente as entregas e prestações ao consumidor final, mas também aquelas operações que se destinam a setores da economia isentos, nomeadamente organismos públicos.

O artigo 100.º estabelece a obrigação de a Comissão transmitir ao Conselho, de cinco em cinco anos, um relatório em que reexamine o âmbito de aplicação da lista de bens e serviços a que deve ser aplicada a taxa normal. Este reexame deve iniciar-se com uma consulta do Comité do IVA e incluir uma análise da salvaguarda das receitas mencionada no artigo 99.º-A.

O artigo 105.º autoriza a República Portuguesa a continuar a aplicar taxas regionais mais baixas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, dado esta derrogação ter sido concedida numa base permanente. Num regime de IVA definitivo, Portugal terá, contudo, de garantir que uma taxa normal mínima de 15 % é respeitada nessas regiões.

Um novo anexo III-A estabelece a lista negativa e inclui a entrega de bens sujeitos a impostos especiais de consumo e a entrega de bens e prestações de serviços nos casos em que a aplicação de taxas reduzidas ou uma isenção com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior possam implicar distorções da concorrência. Essa lista é estruturada de acordo com a classificação estatística dos produtos por atividade²⁴ e prorrogada através da inclusão da entrega de certos bens de consumo para compensar o aumento da flexibilidade concedida aos Estados-Membros.

Os artigos 101.º, 102.º, 103.º e 104.º-A e o anexo III são suprimidos, porque as novas regras tornam obsoletas as respetivas disposições.

O artigo 94.º, artigo 316.º, n.º 1, alínea c), artigo 378.º, n.º 2, alínea b) e artigo 387.º são eliminados em consequência da inclusão no anexo III-A das entregas de bens e prestações de serviços efetuadas ao abrigo do regime especial aplicável aos bens em segunda mão, obras de arte e de coleção.

²⁴ Regulamento (UE) n.º 1209/2014 da Comissão, de 29 de outubro de 2014, que altera o Regulamento (CE) n.º 451/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma nova classificação estatística de produtos por atividade (CPA) e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3696/93 do Conselho

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado

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 Europeu¹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu²,

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) As regras relativas às taxas do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), conforme estabelecidas atualmente na Diretiva 2006/112/CE do Conselho³, visam preservar o funcionamento do mercado interno e evitar distorções da concorrência. As regras foram concebidas há mais de duas décadas com base no princípio do país de origem. No seu plano de ação sobre o IVA⁴ e no acompanhamento deste⁵, a Comissão anunciou a sua intenção de adaptar essas regras a um regime definitivo do IVA para as trocas comerciais transfronteiras entre empresas (B2B) entre os Estados-Membros que assentaria na tributação no Estado-Membro de destino.
- (2) No âmbito de um sistema definitivo em que os bens e serviços seriam tributados no Estado-Membro de destino, os fornecedores e prestadores não teriam vantagens significativas em estar estabelecidos num Estado-Membro com taxas mais baixas. Com efeito, nesse sistema, uma maior diversidade das taxas de IVA não perturbaria o funcionamento do mercado interno nem criaria distorções da concorrência. Nestas circunstâncias, seria adequado conceder maior flexibilidade aos Estados-Membros na fixação de taxas.
- (3) A supressão das restrições em paralelo com a entrada em vigor de um regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre os Estados-Membros deveria

¹ JO C , , p. .

² JO C , , p. .

³ JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁴ 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).

⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa ao acompanhamento do Plano de Ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir (COM(2017) 566 final de 4.10.2017).

permitir aos Estados-Membros continuarem a aplicar as taxas reduzidas de IVA que atualmente são concedidas a título de derrogações ao abrigo do título VIII, capítulo 4, e do anexo X da Diretiva 2006/112/CE e que de outro modo caducariam com a entrada em vigor desse regime.

- (4) Num regime definitivo do IVA, todos os Estados-Membros devem ser tratados de igual forma, sendo sujeitos às mesmas restrições no que se refere à aplicação das taxas reduzidas de IVA, que deveriam continuar a constituir uma exceção à taxa normal. Essa igualdade de tratamento sem restringir a atual flexibilidade dos Estados-Membros na fixação do IVA pode ser alcançada, permitindo que todos apliquem uma taxa reduzida sem sujeição a um mínimo obrigatório, bem como uma isenção com direito à dedução do IVA pago a montante, para além de um máximo de duas taxas reduzidas de pelo menos 5 %.
- (5) Poderão ocorrer distorções da concorrência se o mecanismo de tributação não tiver por fundamento o princípio do país de destino. É nomeadamente o que acontece com as prestações ligadas às viagens fornecidas como um serviço único sob o regime da margem de lucro para os agentes de viagem e bens entregues ao abrigo do regime especial aplicável aos bens em segunda mão, obras de arte, artigos de coleção e antiguidades, mas também em determinados casos que envolvam bens ou serviços, como os serviços financeiros, isentos sem direito a dedução mas relativamente aos quais o direito de tributação pode ser concedido. A fim de mitigar essas distorções, deveria ser estabelecida uma lista das entregas de bens e das prestações de serviços sujeitas à taxa normal do IVA («lista negativa») com base na classificação estatística de produtos por atividade. A lista deveria ser sujeita a um reexame de cinco em cinco anos.
- (6) Para evitar uma desnecessária complexidade e o subsequente aumento dos custos para as empresas, em especial para as trocas intracomunitárias, os bens e serviços que apenas podem ser utilizados como produto intermédio para uma atividade económica não devem poder beneficiar de taxas reduzidas num regime definitivo do IVA. Estas taxas devem ser aplicadas apenas em benefício dos consumidores finais e ser fixadas de modo a garantir a igualdade de tratamento dos bens ou serviços similares fornecidos por diferentes sujeitos passivos. Devem, portanto, aplicar-se para prosseguir, de forma coerente, um objetivo de interesse geral.
- (7) A fim de preservar a solidez das finanças públicas dos Estados-Membros e de evitar desequilíbrios macroeconómicos excessivos, deve ser assegurado um nível adequado de receitas. Uma vez que o IVA é uma fonte importante de receitas, é, por conseguinte, vital, como salvaguarda para os orçamentos nacionais, estabelecer um nível mínimo para a taxa média ponderada que os Estados-Membros devem respeitar em qualquer momento.
- (8) Embora continue a ser possível a aplicação de taxas diferentes em certas zonas remotas, é necessário garantir que a taxa normal respeita o mínimo de 15 %.
- (9) A presente diretiva tem por objetivo assegurar a igualdade de acesso dos Estados-Membros à aplicação de taxas reduzidas. Dado que este objetivo não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, mas pode, por força das limitações existentes, ser mais bem alcançado ao nível da União, podendo esta tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. De acordo com o princípio da proporcionalidade, estabelecido no mesmo artigo, a presente diretiva não vai além do que é necessário para alcançar esses objetivos.

- (10) De acordo com a declaração política conjunta dos Estados-Membros e da Comissão, de 28 de setembro de 2011, sobre os documentos explicativos⁶, os Estados Membros assumiram o compromisso de fazer acompanhar a notificação das suas medidas de transposição, nos casos em que tal se justifique, de um ou mais documentos que expliquem a relação entre os componentes de uma diretiva e as partes correspondentes dos instrumentos nacionais de transposição. Em relação à presente diretiva, o legislador considera que a transmissão desses documentos se justifica.
- (11) As derrogações previstas no capítulo 4 do título VIII e no anexo X da Diretiva 2006/112/CE deverão caducar na data da entrada em vigor da diretiva, no que diz respeito à introdução de medidas técnicas pormenorizadas para a aplicação do regime definitivo do IVA baseado no princípio da tributação no Estado-Membro de destino. A presente diretiva e a diretiva relativa à introdução de medidas técnicas pormenorizadas para a aplicação do regime definitivo do IVA baseado no princípio da tributação no Estado-Membro de destino deverão, pois, ser transpostas até à mesma data, e as disposições nacionais necessárias para dar cumprimento a essas diretivas deverão ser aplicadas a partir dessa mesma data. Até essa data, as disposições atualmente em vigor em matéria de taxas previstas na Diretiva 2006/112 CE, incluindo os seus anexos, continuam a ser aplicáveis.
- (12) 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 94.º, é suprimido o n.º 2;
- 2) O artigo 98.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 98.º

1. Os Estados-Membros podem aplicar um máximo de duas taxas reduzidas.

As taxas reduzidas são fixadas numa percentagem do valor tributável que não é inferior a 5 %.

2. Em derrogação do n.º 1, os Estados-Membros podem, para além das duas taxas reduzidas, aplicar uma taxa reduzida inferior ao mínimo de 5 % e uma isenção com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior.

3. As taxas reduzidas e as isenções aplicadas nos termos dos n.ºs 1 e 2 devem beneficiar exclusivamente o consumidor final e servem para a prossecução coerente de um objetivo de interesse geral.

As taxas reduzidas e as isenções previstas nos n.ºs 1 e 2 não se aplicam aos bens ou serviços das categorias referidas no anexo III-A.»;

- 3) É suprimido artigo 99.º;
- 4) É aditado o artigo 99.º-A seguinte:

⁶ JO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

«Artigo 99.º-A

Ao fixar as taxas a que se referem os artigos 97.º e 98.º, os Estados-Membros devem assegurar que a taxa média ponderada, calculada em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 (*), é superior a 12 % em qualquer momento.

(*) Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, de 29 de maio de 1989, relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do Imposto sobre o Valor Acrescentado (JO L 155 de 7.6.1989, p. 9).»;

- 5) O artigo 100.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 100.º

Até 31 de dezembro de 2026 e posteriormente de cinco em cinco anos, a Comissão apresenta ao Conselho um relatório sobre o âmbito de aplicação do anexo III-A, acompanhado de eventuais propostas para alterar esse anexo, se for caso disso.»;

- 6) Os artigos 101.º, 102.º, 103.º e 104.º-A são suprimidos;

- 7) O artigo 105.º é alterado do seguinte modo:

- a) É suprimido o n.º 1;

- b) O n.º 2 passa a ter a seguinte redação:

«2. Portugal pode aplicar, às operações efetuadas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e às importações efetuadas diretamente nestas regiões, taxas de montante inferior às aplicadas no Continente. Contudo, a taxa normal não pode ser inferior a 15 %.»;

- 8) No título VIII, é suprimido o capítulo 4;

- 9) No artigo 316.º, n.º 1, é suprimida a alínea c);

- 10) No artigo 378.º, n.º 2, é suprimida a alínea b);

- 11) No artigo 387.º, é suprimida a alínea c);

- 12) É suprimido o anexo III;

- 13) É inserido um anexo III-A, cujo texto figura no anexo da presente diretiva.

Artigo 2.º

1. Os Estados-Membros devem adotar e publicar, o mais tardar, até à data correspondente à data de transposição da diretiva no que diz respeito à introdução de medidas técnicas pormenorizadas para a aplicação do regime definitivo do IVA baseado no princípio da tributação no Estado-Membro de destino, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Os Estados-Membros devem aplicar as referidas disposições a partir da data correspondente à data de aplicação das disposições necessárias para dar cumprimento à diretiva no que diz respeito à introdução de medidas técnicas pormenorizadas para a aplicação do regime definitivo do IVA baseado no princípio da tributação no Estado-Membro de destino.

A Comissão publica um aviso no Jornal Oficial da União Europeia, indicando as datas a que se referem o primeiro e o segundo parágrafos.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como deve ser feita a referência.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 3.º

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

Artigo 4.º

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*