

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita à atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva»**

[COM(2020) 749 final — 2020/331 (CNS)]

(2021/C 286/18)

Relator: **Christophe LEFÈVRE**

Consultas	Conselho da União Europeia, 7.1.2021
Base jurídica	Artigo 113.º do TFUE
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	13.4.2021
Adoção em plenária	27.4.2021
Reunião plenária n.º	560
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	226/2/6

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia o objetivo geral da proposta da Comissão, uma vez que a garantia de segurança jurídica e de previsibilidade no que diz respeito à Diretiva IVA <sup>(1)</sup> é fundamental para criar condições de concorrência equitativas entre os Estados-Membros e para consolidar o mercado único.

1.2. As divergências existentes entre os Estados-Membros, tanto em matéria de interpretação como de aplicação da Diretiva IVA, são indubitavelmente prejudiciais para o mercado único, tal como salientado pela Comissão. Por conseguinte, o CESE solicita uma ação rápida e eficaz a este respeito.

1.3. Uma aplicação mais uniforme das regras em matéria de IVA poderia, com efeito, reduzir os custos de conformidade e favorecer o crescimento de todas as empresas que operam na UE e, em particular, das PME com atividades transnacionais, uma vez que são mais afetadas pelas diferenças regulamentares entre os Estados-Membros.

1.4. As disparidades na aplicação das regras em matéria de IVA podem provocar distorções consideráveis em todo o mercado interno e, por conseguinte, ter consequências sociais negativas que cabe prevenir através do reforço da coerência na aplicação das regras em vigor.

1.5. No entanto, o CESE não pode deixar de observar que a proposta da Comissão e, em particular, as questões que tenciona abordar através do novo conjunto de regras poderão encontrar forte resistência da parte de muitos Estados-Membros, que provavelmente levantarão «objeções de princípio» à proposta da Comissão.

1.6. Por conseguinte, o CESE apela para que se ponderem outras medidas suscetíveis de melhorar o mercado único o mais rapidamente possível. No atual contexto político, o CESE propõe que a Comissão, em primeiro lugar, pondere melhorar e reforçar o atual Comité Consultivo do IVA (doravante «Comité do IVA») e o respetivo processo de decisão, a fim de reforçar o grau atualmente insatisfatório de aplicação uniforme das regras em matéria de IVA nos Estados-Membros.

1.7. Além disso, o CESE considera útil identificar devidamente transposições e aplicações divergentes a nível nacional das regras acordadas em matéria de IVA. É importante que as diferenças existentes sejam transparentes, claras e públicas, a fim de melhorar a aplicação uniforme das regras no âmbito do atual quadro regulamentar.

<sup>(1)</sup> JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

1.8. Tal abordagem poderia resultar num sistema eficaz de «pressão interpares», tornando muito mais difícil que os Estados-Membros se afastem das interpretações consolidadas e das práticas de aplicação e, ao fazê-lo, prejudiquem o mercado interno.

1.9. Além disso, o CESE considera importante que a Comissão realize avaliações do impacto das eventuais diferenças na aplicação ou na interpretação das regras acordadas em matéria de IVA em todos os Estados-Membros. As avaliações de impacto devem ser públicas, e o Comité do IVA deve debatê-las e acompanhá-las devidamente.

1.10. Por último, o CESE gostaria de chamar a atenção para eventuais efeitos indesejados da nova proposta. A atribuição de competências de execução à Comissão para definir alguns dos principais conceitos da Diretiva IVA pode dificultar a distinção entre ações que se inserem no âmbito das novas competências da Comissão, por um lado, e ações que constituem efetivamente uma alteração da Diretiva IVA, por outro. Essa incerteza poderá, eventualmente, impedir um acordo por unanimidade a nível do Conselho, necessário para alterar a Diretiva IVA no futuro.

## 2. Proposta da Comissão

2.1. A proposta legislativa em apreço salienta que a Comissão não possui, atualmente, competências de execução em relação à Diretiva IVA. A este respeito, o único instrumento existente para aplicar as disposições da diretiva é o Comité do IVA, previsto no artigo 398.º da diretiva.

2.2. Este comité é composto por representantes dos Estados-Membros e da Comissão e examina as questões relativas à aplicação das disposições da UE em matéria de IVA suscitadas pela Comissão ou por um Estado-Membro. Atualmente, o Comité do IVA só pode aprovar orientações não vinculativas sobre a aplicação da Diretiva IVA, devendo quaisquer medidas de execução vinculativas ser adotadas pelo Conselho com base numa proposta da Comissão.

2.3. Segundo a Comissão, as orientações existentes nem sempre asseguram uma aplicação uniforme da legislação da UE em matéria de IVA, nomeadamente devido às dificuldades demonstradas em adotar orientações por unanimidade no Comité do IVA. Quanto ao assunto em apreço, a Comissão enumera vários exemplos de insucesso na obtenção de um acordo por unanimidade sobre regras e princípios relativos às disposições estratégicas e conceitos constantes da Diretiva IVA.

2.4. A Comissão acrescenta ainda que tais disparidades podem ter diversos efeitos nocivos, incluindo i) o risco de dupla tributação ou de ausência de tributação; ii) incerteza jurídica e falta de previsibilidade; e iii) custos adicionais para as empresas. A este respeito, e não obstante a sua utilidade, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia não seria, segundo a Comissão, uma via ideal para resolver todas as incertezas decorrentes das disposições da Diretiva IVA.

2.5. Por conseguinte, a fim de melhorar a segurança jurídica e a previsibilidade, a proposta legislativa prevê habilitar a Comissão a adotar atos de execução em determinados domínios abrangidos pela Diretiva IVA e criar um comité para supervisionar as novas competências da Comissão.

2.6. As competências de execução da Comissão propostas centrar-se-ão nos domínios e conceitos específicos relacionados com as regras da UE em matéria de IVA, que exigem uma aplicação uniforme e que carecem de maior certeza e previsibilidade. Por sua vez, o Conselho manterá as suas competências de execução em domínios não abrangidos pelo novo âmbito de competências da Comissão proposto.

2.7. Em particular, as novas regras estabelecem que a Comissão, por meio de atos de execução, determinará o significado dos termos utilizados nos domínios/conceitos seguintes da Diretiva IVA: i) sujeitos passivos para efeitos de IVA; ii) operações tributáveis para efeitos de IVA; iii) lugar da operação tributável; iv) fator gerador e exigibilidade do IVA; v) valor tributável em sede de IVA; vi) isenções de IVA; vii) deduções em sede de IVA; viii) obrigações dos sujeitos passivos e de determinadas pessoas que não sejam sujeitos passivos e ix) regimes especiais do imposto.

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

2.9. De acordo com a proposta, a atribuição de competências de execução à Comissão não exclui um controlo geral pelos Estados-Membros sobre o exercício dessas competências pela Comissão.

2.10. As novas regras preveem a criação de um comité específico. As disposições relativas à composição e à presidência do comité são as estabelecidas no artigo 3.º do Regulamento Comitologia.

### 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente e apoia o objetivo geral da proposta da Comissão. Garantir a segurança jurídica e a previsibilidade no que diz respeito à Diretiva IVA é da maior importância para a criação de condições de concorrência equitativas e para a consolidação do mercado único.

3.2. As atuais disparidades entre os Estados-Membros na aplicação desta diretiva são prejudiciais para o mercado único, tal como salientado pela Comissão. Além disso, o quadro regulamentar torna-se ainda mais complicado devido às disparidades não só na aplicação, mas também, e antes de mais, na interpretação das regras e dos conceitos da Diretiva IVA.

3.3. Uma aplicação mais uniforme das regras em matéria de IVA poderia, com efeito, reduzir os custos de conformidade e favorecer o crescimento de todas as empresas que operam na UE e, em particular, das PME com atividades transnacionais. A consolidação do próprio mercado interno poderá beneficiar consideravelmente com o reforço da coerência entre os Estados-Membros em matéria de IVA.

3.4. Há inúmeros exemplos de disparidades prejudiciais na aplicação das regras acordadas em matéria de IVA. Por exemplo, não existe consenso nem interpretação comum para determinar se um «entreposto» é ou não um «estabelecimento estável de um sujeito passivo» ou para definir o significado da expressão «fornecedor [...] que proceda por si próprio ou por um terceiro agindo por sua conta à expedição ou ao transporte dos bens», constante do artigo 36.º-A, n.º 3, da Diretiva IVA.

3.5. O CESE assinala que as disparidades na aplicação das regras em matéria de IVA podem provocar distorções consideráveis em todo o mercado interno e, por conseguinte, ter consequências sociais negativas que são inaceitáveis e que cabe prevenir através do reforço da coerência na aplicação das regras em vigor em matéria de IVA.

3.6. No entanto, o CESE não pode deixar de observar que a proposta da Comissão poderá enfrentar obstáculos consideráveis por parte de vários Estados-Membros quanto à determinação das questões a tratar ao abrigo do novo conjunto de regras e das questões a tratar no âmbito das regras em vigor aplicáveis à alteração das diretivas IVA. Por conseguinte, o CESE apela para que se ponderem outras medidas suscetíveis de melhorar o mercado único o mais rapidamente possível.

3.7. No atual contexto político, o CESE propõe que a Comissão, em primeiro lugar, pondere melhorar o atual Comité do IVA. É possível reforçar esse comité e torná-lo mais eficaz, preservando assim o papel significativo dos Estados-Membros e melhorando o grau atualmente insatisfatório de aplicação uniforme.

3.8. O CESE considera útil identificar devidamente transposições e aplicações divergentes a nível nacional das regras acordadas em matéria de IVA. É importante que as diferenças sejam transparentes, claras e públicas, a fim de melhorar a aplicação uniforme das regras no âmbito do atual quadro regulamentar. Apesar de todas as limitações e lacunas descritas pela Comissão, o Comité do IVA acumulou uma experiência significativa no tratamento de questões complexas relacionadas com a Diretiva IVA.

3.9. O CESE propõe uma abordagem de «pressão interpares». Tal abordagem poderia ser eficaz, tornando muito mais difícil que os Estados-Membros divirjam e criem obstáculos ao bom funcionamento do mercado único. Os Estados-Membros teriam de explicar por que razão se verificou um desvio na aplicação das regras. O CESE considera que os Estados-Membros não se devem opor à transparência e à responsabilização.

3.10. Além disso, o CESE considera importante que a Comissão realize avaliações do impacto das eventuais disparidades na aplicação ou na interpretação das regras acordadas em matéria de IVA em todos os Estados-Membros. As avaliações de impacto devem ser públicas, e o Comité do IVA deve debatê-las e acompanhá-las.

3.11. Seguindo esta linha de raciocínio, as justificações para desvios em relação às regras comuns e à sua aplicação acordada poderiam ser contestadas, sem prejuízo do princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade.

3.12. Por último, o CESE gostaria de chamar a atenção para eventuais efeitos indesejados da nova proposta. A atribuição de competências de execução à Comissão para definir alguns dos principais conceitos da Diretiva IVA pode dificultar a distinção entre ações que se inserem no âmbito destas novas competências da Comissão, por um lado, e ações que constituem efetivamente uma alteração da Diretiva IVA, por outro. Essa incerteza poderá, eventualmente, impedir um acordo por unanimidade a nível do Conselho, necessário para alterar a Diretiva IVA no futuro.

Bruxelas, 27 de abril de 2021.

*A Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Christa SCHWENG

---