



FISCALIDADE INDIRETA

Entre os impostos indiretos figuram o imposto sobre o valor acrescentado e os impostos especiais de consumo sobre o álcool, o tabaco e a energia. O sistema comum de IVA é, em geral, aplicável aos bens e serviços comprados e vendidos para utilização ou consumo na UE. Os impostos especiais de consumo incidem sobre a venda ou utilização de produtos específicos. As atividades legislativas da UE visam coordenar e aproximar a legislação sobre o IVA, bem como harmonizar os impostos especiais de consumo sobre o álcool, o tabaco e a energia, a fim de assegurar um funcionamento correto do mercado interno.

1. IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA)

A. Base jurídica

Artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

B. Desenvolvimento

A harmonização do IVA decorreu em várias etapas, a fim de lograr transparência no comércio interno da União. Em 1970, foi tomada a decisão de financiar o orçamento da Comunidade Económica Europeia a partir dos recursos próprios da Comunidade. Estes recursos deveriam incluir pagamentos baseados numa proporção do IVA e obtidos através da aplicação de uma taxa comum de imposto a uma matéria coletável uniforme. A Diretiva IVA (2006/112/CE), adotada em 2007, codifica num único ato legislativo as modificações introduzidas.

Em 1985, a Comissão publicou o «Livro Branco sobre o Mercado Único» (COM(1985)0310), cuja Parte III é consagrada à supressão das fronteiras fiscais. A necessidade de adoção de medidas no domínio do IVA decorreu da aplicação do «princípio do país de destino».

C. Realizações

1. O regime do IVA

a. O sistema transitório

Em 1987, a Comissão propôs a transição para o «princípio do país de origem» segundo o qual as transações entre os Estados-Membros seriam sujeitas ao imposto já aplicado no país de origem, que os operadores poderiam posteriormente deduzir como imposto suportado. A Comissão propôs, além disso, a introdução de um mecanismo de compensação, tendo em vista a reafetação do IVA cobrado nos países de origem aos países de consumo. Estas propostas eram, porém, inaceitáveis para os Estados-



Membros. A solução apresentada retinha, a título alternativo, o princípio do país de destino para transações que envolvessem operadores registados para efeitos de IVA e estabeleceu as bases do sistema transitório, que se tornou operacional em 1993 (Diretivas 91/680/CEE e 92/111/CEE).

b. Estratégia viável para melhorar o atual sistema

A partir de 2000, a Comissão esforçou-se por instituir medidas visando melhorar o regime «transitório» então em vigor. Entretanto, a Diretiva IVA 2006/112/CE tornou-se o texto legislativo mais importante da UE em matéria de IVA. Em 2008, seguiram-se as Diretivas 2008/8/CE e 2008/9/CE. Doravante, o IVA sobre os serviços entre profissionais é aplicado no país em o serviço é prestado.

Em 2005, foi estabelecida a base para uma aplicação mais uniforme das regras da UE (Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011). Todos os Estados-Membros tinham então a possibilidade de aplicar medidas especiais destinadas a simplificar a aplicação do IVA. A adoção do Regulamento (CE) n.º 37/2009 relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado, que visa lutar contra a fraude fiscal ligada às operações intracomunitárias, permitiu melhorar o sistema.

2. Taxas do IVA

A Diretiva 92/77/CEE previa uma taxa normal mínima de 15 %, sujeita a revisão de dois em dois anos. O Conselho prorrogou subsequentemente o período de validade da taxa normal mínima até ao final de 2017. Além disso, os Estados-Membros poderiam aplicar uma ou duas taxas reduzidas, não inferiores a 5 %, a determinados bens e serviços. Os Estados-Membros puderam continuar a aplicar taxas inferiores a uma taxa mínima (incluindo zero) a bens e serviços que vigoravam antes de 1 de janeiro de 1991. Em 2009, foi adotada a Diretiva 2009/47/CE relativa às taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado para os serviços prestados a nível local e com grande intensidade de mão-de-obra. Em 2016, a Comissão adotou uma proposta de diretiva do Conselho destinada a aplicar as mesmas taxas de IVA a publicações fornecidas por via eletrónica que os Estados-Membros aplicam atualmente às publicações impressas. O Parlamento aprovou a proposta da Comissão em junho de 2017. Em janeiro de 2018, a Comissão adotou uma proposta de reforma das taxas de IVA ([COM\(2018\) 020](#)). A proposta visa aumentar a flexibilidade, permitindo que os Estados-Membros beneficiem das taxas reduzidas e das taxas zero existentes noutros Estados-Membros.

3. Desenvolvimentos recentes

Em 2010, a Comissão publicou um Livro Verde sobre o futuro do IVA ([COM\(2010\)0695](#)). O objetivo consistia em lançar um debate sobre o regime do IVA. Em 2012, a Comissão criou um grupo de peritos sobre o IVA («Comité do IVA»), que publica regularmente orientações.

Em 7 de abril de 2016, a Comissão apresentou um [Plano de Ação para a Modernização do sistema de IVA na UE](#). O plano em referência comporta os princípios de um futuro sistema comum europeu de IVA, medidas a curto prazo de luta contra a fraude ao IVA, planos de revisão das taxas reduzidas de IVA, propostas de simplificação das regras de IVA, bem como o anúncio de um pacote IVA que prevê medidas de simplificação para as PME. O aspeto central da proposta reporta-se à aplicação do



princípio do país de destino no que respeita às entregas transfronteiriças. Deste modo, o exportador deveria restituir o IVA ao Estado-Membro em que a mercadoria é entregue. Numa primeira fase, esta medida só se aplicaria ao comércio B2B (de empresa a empresa). O plano de ação prevê igualmente duas possibilidades de concessão de maior flexibilidade na introdução de taxas reduzidas pelos Estados-Membros.

A partir de 2017, a Comissão apresentou uma série de propostas legislativas decorrentes do plano de ação. Em junho de 2018, o Conselho adotou uma diretiva que fixa uma taxa normal mínima permanente de IVA de 15 %. Em dezembro de 2018, o Conselho adotou atos legislativos sobre: (i) «soluções rápidas» para melhorar o funcionamento do atual sistema do IVA na pendência da entrada em vigor do novo sistema; (ii) IVA sobre publicações eletrónicas; e (iii) cooperação administrativa transfronteiriça no domínio do IVA. Várias outras propostas da Comissão estão a ser debatidas no Conselho.

D. O papel do Parlamento Europeu

Nos termos da legislação da União em matéria de IVA, o papel do PE limita-se à sua intervenção no âmbito do processo de consulta. Em 2014, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre a proposta da Comissão de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita à declaração normalizada de IVA (subsequentemente retirada). Em 24 de novembro de 2016, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre o plano de ação da Comissão, congratulando-se com a intenção de propor um sistema definitivo de IVA, bem como medidas adicionais para combater a fraude. Em março de 2019, o Parlamento aprovou um relatório resultante do trabalho da Comissão Especial sobre os Crimes Financeiros e a Elisão e a Evasão Fiscais (TAX3), que reflete sobre uma série de questões relacionadas com o IVA.

2. IMPOSTOS ESPECIAIS DE CONSUMO SOBRE O ÁLCOOL, O TABACO E A ENERGIA

A. Base jurídica

O artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e, em matéria de fiscalidade da energia, o artigo 192.º do TFUE, para realizar os objetivos do artigo 191.º do TFUE.

B. Objetivos

As taxas e as estruturas dos impostos especiais de consumo variam entre os Estados-Membros e afetam a concorrência. A existência de grandes discrepâncias no imposto sobre um determinado produto pode resultar na circulação de mercadorias induzida pelos impostos, na perda de receitas e em fraude. Foram desenvolvidos esforços desde o início dos anos 70 tendo em vista harmonizar as estruturas e as taxas, embora os progressos neste domínio tenham sido bastante modestos.



C. Realizações

1. Disposições gerais

A Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo estabelece um regime geral para os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, a fim de garantir a sua livre circulação e, por conseguinte, o bom funcionamento do mercado interno na UE. Em maio de 2018, a Comissão propôs uma reformulação da Diretiva 2008/118/CE.

2. Álcool

Uma das principais dificuldades no que se refere ao álcool é a questão de saber em que medida os diferentes produtos estão em concorrência. A Comissão (COM(79)0261) e o Tribunal de Justiça da União Europeia (processo 170/78, Coletânea 1985) consideraram que todas as bebidas alcoólicas são mais ou menos substituíveis e concorrem entre si. Só em 1992 é que foi adotada a Diretiva 92/83/CEE, que determina sobre que produtos são tributados impostos especiais e segundo que método. Seguiu-se uma outra importante diretiva (92/84/CEE). Uma proposta visando modificar a Diretiva 92/85/CEE (aproximação das taxas do imposto especial sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas) foi retirada em março de 2015, porquanto o Conselho não conseguiu chegar a acordo.

No âmbito do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT), a Comissão procedeu a uma avaliação da Diretiva 92/83/CEE, e, em maio de 2018, apresentou uma proposta de alteração da diretiva.

3. Produtos do tabaco

A estrutura básica da tributação sobre o consumo do tabaco foi agrupada numa diretiva consolidada (2011/64/UE). Contrariamente às propostas iniciais da Comissão, foram apenas fixadas taxas mínimas. Existem várias categorias de tabaco manufacturado sujeitas a tributação. Os impostos sobre os cigarros são compostos por uma taxa proporcional («ad valorem») juntamente com um imposto específico sobre o consumo. O consumo de outros tabacos manufacturados está sujeito a um imposto especial «ad valorem», específico ou misto.

Seguindo a mesma lógica subjacente aos impostos especiais de consumo sobre o álcool, a avaliação REFIT evidenciou possibilidades de revisão da Diretiva relativa aos produtos do tabaco. O Conselho convidou a Comissão a efetuar os trabalhos preparatórios tendo em vista uma eventual proposta legislativa. Em janeiro de 2018, após ter procedido a uma avaliação, a Comissão decidiu não propor a revisão ou a alteração da Diretiva 2011/64/UE devido à falta de dados.

4. Produtos energéticos (óleos minerais, gás, eletricidade, energias alternativas, combustível para aeronaves)

A estrutura de base do imposto especial de consumo aplicável aos óleos minerais na Comunidade foi estabelecida em 1992. Não obstante, como no caso do álcool e do tabaco, foram apenas fixadas taxas mínimas, contrariamente aos planos iniciais (harmonização completa). As propostas da Comissão de 1997 foram aprovadas com



amplas modificações (Diretiva 2003/96/CE, derrogações nas Diretivas 2004/74/CE e 2004/75/CE).

A Comunicação da Comissão publicada em 2000 sobre a tributação dos combustíveis para aeronaves (COM(2000)0110) limitou-se a constatar que a Diretiva 2003/96/CE prevê uma isenção fiscal obrigatória para «produtos energéticos fornecidos para utilização como carburantes para a navegação aérea, com exceção da aviação de recreio privada». Introduziu pela primeira vez disposições que permitem que os Estados-Membros tributem o combustível para voos domésticos e, por meio de acordos bilaterais, o combustível para voos intracomunitários.

Em 2001, foram propostas medidas com vista à promoção da utilização de biocombustíveis que incluíam a possibilidade da aplicação de uma taxa reduzida do imposto especial sobre o consumo, medidas essas que foram adotadas em 2003 através da Diretiva 2003/30/CE.

5. IVA aplicado a outros combustíveis

Em 2002, foi apresentada uma proposta relativa à cobrança do IVA aplicável ao gás natural e à eletricidade, nos termos da qual o lugar de tributação para as empresas é o lugar onde o adquirente se encontra estabelecido. Para os consumidores finais, seria o lugar de consumo. Também esta proposta foi entretanto aprovada (Diretiva 2003/92/CE).

6. Iniciativas recentes

A última iniciativa da Comissão é uma proposta de Diretiva relativa à tributação da energia ([COM\(2011\)0169](#)) destinada a modernizar a regulamentação relativa à tributação dos produtos energéticos. Os Estados-Membros poderiam assim reformular toda a sua estrutura tributária, deslocando o peso dos impostos do trabalho para o consumo, por forma a contribuir para o crescimento e o emprego. A proposta foi retirada em março de 2015.

D. O papel do Parlamento Europeu

1. Tributação do álcool e do tabaco

Na sua resolução de 2002 sobre a política fiscal da UE, o Parlamento declara não concordar com a política da Comissão em matéria de impostos especiais de consumo sobre o tabaco e sobre os produtos alcoólicos, não sendo, em particular, favorável a uma harmonização para cima. Em 2009, o Parlamento manifestou-se favorável a um aumento gradual dos impostos sobre os cigarros e outros produtos do tabaco, ainda que não ao nível da proposta da Comissão.

2. Tributação dos óleos minerais e da energia

Na sua resolução de 2002 relativa à política fiscal, o PE defendeu a necessidade de o princípio do «poluidor-pagador» ser aplicado de uma forma mais ampla, em especial no setor dos produtos energéticos. Em outubro de 2002, o PE emitiu um parecer favorável relativamente às propostas sobre os biocombustíveis e aprovou alterações no sentido de as reforçar. Em 2012, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre a proposta de Diretiva relativa à tributação da energia, subseqüentemente retirada.



Dražen Rakić
05/2019

