



FISCALIDADE INDIRETA

Entre os impostos indiretos figuram o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e os impostos especiais de consumo sobre o álcool, o tabaco e a energia. De um modo geral, o sistema comum de IVA é 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, com o objetivo de alcançar a transparência no comércio interno da UE. 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 um Livro Branco sobre a realização do mercado interno (COM(1985)0310), cuja Parte III é consagrada à supressão das fronteiras fiscais. A necessidade de tomar 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 ficariam sujeitas ao imposto já aplicado no país de origem, que os operadores poderiam posteriormente deduzir como imposto pago a montante. A Comissão propôs, além disso, a introdução de um mecanismo de compensação, para reafectar aos países de consumo o IVA cobrado nos países de origem. Estas propostas eram, porém, inaceitáveis para os Estados-



Membros. A solução que apresentaram 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 que 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 passaram então a dispor da 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. Foi revogada e substituída pela [Diretiva 2006/112/CE](#) (Diretiva IVA), nos termos da qual a [taxa normal de IVA](#) a aplicar por todos os Estados-Membros a bens e serviços é de, pelo menos, 15 %. Os Estados-Membros podem aplicar uma ou duas taxas reduzidas de, pelo menos, 5 % aos bens ou serviços específicos enumerados no anexo III da diretiva. São igualmente aplicáveis, sob determinadas condições, algumas exceções a estas regras (por exemplo, taxas mais baixas aplicáveis a outros bens ou serviços). Tendo em conta a necessidade de modernizar e atualizar a lista de bens e serviços elegíveis para taxas reduzidas, a [Diretiva \(UE\) 2022/542 do Conselho](#) altera, nomeadamente, a aplicação de taxas reduzidas em função de objetivos estratégicos específicos.

Nos termos do artigo 397.º da Diretiva IVA, o Conselho pode, por unanimidade, sob proposta da Comissão, adotar as medidas necessárias à aplicação da diretiva. Nesta base, algumas das orientações acordadas pelo Comité do IVA foram transformadas em medidas de execução vinculativas. Estas medidas, que são diretamente aplicáveis sem transposição para o direito nacional, constam do [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 282/2011 do Conselho](#).

3. Desenvolvimentos recentes

Em 8 de dezembro de 2022, a Comissão [propôs](#) uma série de medidas para modernizar o sistema do IVA e melhorar o seu funcionamento para as empresas, bem como para o tornar mais resiliente à fraude, recorrendo, para o efeito, a uma maior digitalização. A proposta visa igualmente dar resposta aos desafios em matéria de IVA decorrentes do desenvolvimento da economia das plataformas. De acordo com o [relatório da Comissão de 2022 sobre os desvios do IVA](#), os Estados-Membros perderam 93 mil milhões de EUR em receitas do IVA em 2020. De acordo com estimativas, um quarto das receitas em falta pode ser diretamente atribuído à fraude



ao IVA relacionada com o comércio intra-UE. Além disso, as disposições em matéria de IVA na UE ainda podem ser onerosas para as empresas, especialmente para as pequenas e médias empresas, as empresas em expansão e outras empresas que efetuam operações transfronteiras.

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](#) legislativa sobre a proposta da Comissão de Diretiva 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 sua 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.

Na sua [resolução de 15 de fevereiro de 2022 sobre o impacto das reformas fiscais nacionais na economia da UE](#), o Parlamento instou os Estados-Membros a empenharem-se numa reforma forte, compreensível e ambiciosa em matéria de impostos indiretos, principalmente no que respeita ao IVA. Convidou igualmente a Comissão a apresentar propostas concretas destinadas a promover uma maior eficiência do sistema de troca de informações sobre o IVA para transações intra-UE e a tornar um tal sistema interoperável com os mecanismos nacionais. Além disso, exortou a Comissão e os Estados-Membros a procederem a uma análise e ao intercâmbio das boas práticas nos Estados-Membros que conseguiram evitar um grande desvio na cobrança do IVA.

Na sua [resolução de 10 de março de 2022](#), o Parlamento emitiu uma série de recomendações à Comissão sobre uma tributação justa e simples de apoio à estratégia de recuperação. Instou a Comissão a reduzir substancialmente os desvios do IVA em toda a UE, especialmente na economia pós-COVID-19, através de propostas de medidas específicas, nomeadamente sobre os desvios na cobrança do IVA associados à isenção do comércio transfronteiriço na UE. Outras recomendações dizem respeito à faturação eletrónica em toda a UE e à necessidade de analisar as possibilidades tecnológicas (por exemplo, associadas à inteligência artificial), que podem ser aplicadas à prestação de informações em matéria de IVA em tempo real ou próximo do real no contexto das operações entre empresas, tendo simultaneamente em conta a proteção e confidencialidade dos dados.

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

A. Base jurídica

O artigo 113.º do 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, o que afeta a concorrência. A existência de grandes discrepâncias no imposto sobre um determinado produto pode dar origem a uma circulação de mercadorias induzida pelos impostos, à perda de receitas e à fraude. Desde o início dos anos 70, têm sido envidados esforços no sentido de harmonizar as estruturas e as taxas, mas sem grandes resultados.

C. Realizações

1. Disposições gerais

A [Diretiva \(UE\) 2020/262 do Conselho](#), que revoga e substitui a [Diretiva 2008/118/CE do Conselho](#) desde 13 de fevereiro de 2023, estabelece disposições comuns aplicáveis a todos os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo ao abrigo da legislação da UE. A diretiva contém uma série de medidas destinadas a racionalizar e simplificar os processos no que respeita à interação entre a importação e a exportação de produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, às interações entre empresas e às situações excecionais. Prevê a digitalização do controlo da circulação de mercadorias entre Estados-Membros nos casos em que o imposto especial de consumo já foi cobrado no Estado-Membro de expedição (direitos pagos). Como já sucedia no caso das mercadorias em regime de suspensão do imposto, estes movimentos são, desde 13 de fevereiro de 2023, efetuados através do intercâmbio de mensagens eletrónicas através do sistema informatizado de controlo da circulação dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo. As restantes disposições relativas ao alinhamento pelos procedimentos aduaneiros entrarão em vigor em fevereiro de 2024.

A diretiva visa igualmente uma maior liberdade de circulação dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo que entram no mercado único para consumo, assegurando simultaneamente a cobrança correta do imposto pelos Estados-Membros, e a harmonização entre os regimes aduaneiros e os procedimentos aplicáveis aos impostos especiais.

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 uns com os outros. A Comissão (COM(79)0261) e o Tribunal de Justiça da União Europeia (Processo 170/78, Coletânea da Jurisprudência do Tribunal 1985) consideram que todas as bebidas alcoólicas são mais ou menos substituíveis e concorrem entre si. A Diretiva 92/83/CEE através da qual são determinados os produtos sujeitos a impostos especiais e o método a seguir para fixar o montante das taxas apenas foi adotada em 1992. Seguiu-se-lhe outra importante [diretiva \(Diretiva 92/84/CEE\)](#), que estabelece as taxas mínimas a aplicar a cada categoria de bebidas alcoólicas e as taxas reduzidas para determinadas regiões gregas, italianas e portuguesas. Isto significa que os Estados-Membros são livres de aplicar taxas de imposto especial de consumo superiores a estes níveis mínimos de tributação, de acordo com as suas próprias necessidades nacionais.



Em 29 de julho de 2020, o Conselho adotou uma série de novas normas ([Diretiva \(UE\) 2020/1151 do Conselho](#)) que alteram a Diretiva 92/83/CEE, e aplicáveis desde 1 de janeiro de 2022. As novas normas foram elaboradas na sequência da avaliação da Diretiva 92/83/CEE efetuada pela Comissão.

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 devem compreender uma taxa proporcional («ad valorem»), em combinação com um imposto específico sobre o consumo. O consumo de outros tabacos manufacturados está sujeito a um imposto especial «ad valorem», específico ou misto.

Em 19 de outubro de 2020, a Comissão anunciou uma revisão da Diretiva 2011/64/UE relativa às regras em matéria de impostos especiais de consumo aplicáveis ao tabaco (Diretiva Tributação do Tabaco). As regras em vigor estão a ser revistas para verificar se continuam a ser adequadas à sua finalidade, a fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno e um elevado nível de proteção da saúde. Este aspeto é particularmente importante no contexto do Plano Europeu de Luta contra o Cancro, uma vez que a tributação desempenha um papel fundamental na redução do consumo de tabaco e, em especial, na dissuasão do tabagismo entre os jovens. Em 8 de janeiro de 2021, foi publicada uma avaliação de impacto inicial. A Comissão considera que as taxas mínimas fixadas pela Diretiva Tributação do Tabaco deixaram de produzir efeitos, uma vez que um grande número de Estados-Membros tributa a maior parte dos produtos do tabaco acima dessas taxas mínimas. Vários novos tipos de produtos do tabaco também não são totalmente abrangidos pela diretiva em vigor. Além disso, a Comissão observa que a situação atual resulta em situações abusivas no que diz respeito a aquisições transfronteiras. A proposta deverá ser apresentada em 2023.

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, também neste domínio foram, contrariamente aos planos iniciais (que previam uma harmonização completa), apenas fixadas taxas mínimas. 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).

O combustível para aeronaves, com exceção do utilizado na aviação de recreio privada, está isento de impostos especiais de consumo. Esta isenção está consagrada no artigo 14.º, n.º 1, alínea b), da [Diretiva 2003/96/CE do Conselho](#) (Diretiva Tributação da Energia (DTE)). No entanto, os Estados-Membros podem cobrar um imposto sobre o combustível para aviação nos voos domésticos e, com base em acordos bilaterais, também podem tributar o combustível em voos intra-UE. Nesses casos, os Estados-



Membros podem aplicar um nível de tributação inferior ao nível mínimo estabelecido na DTE.

Em 2001, foram propostas medidas para promover a utilização de biocombustíveis que incluíam a possibilidade da aplicação de uma taxa reduzida do imposto especial sobre o consumo. As medidas em causa foram adotadas em 2003 ao abrigo da Diretiva 2003/30/CE.

Em julho de 2021, como parte integrante do pacote Objetivo 55, a Comissão apresentou uma [proposta](#) de revisão da diretiva. A proposta visa assegurar uma maior coerência com outras políticas da UE e contribuir para a consecução dos objetivos da UE a médio e longo prazo em matéria de energia e clima, incluindo o Pacto Ecológico Europeu. Para esse efeito, a proposta tem em conta de forma mais precisa o impacto climático de várias fontes de energia e incentiva os consumidores e as empresas a alterarem o seu comportamento.

5. Iniciativas recentes

O Pacto Ecológico Europeu é um pacote de iniciativas estratégicas que visa colocar a UE na via da transição ecológica, com o objetivo último de alcançar a neutralidade climática até 2050. Foi lançado pela Comissão em dezembro de 2019, tendo sido reconhecido pelo Conselho na sua reunião de dezembro. O pacote Objetivo 55 visa verter em letra de lei as ambições do Pacto Ecológico. Inclui um conjunto de propostas para alinhar a legislação da UE pelos objetivos climáticos da UE, nomeadamente a DTE. No Conselho, foi efetuada uma análise aprofundada da proposta. A Presidência checa observou que alguns Estados-Membros ainda não estão em condições de apoiar o texto da Presidência ou têm reservas de análise. Ainda assim, a maioria dos Estados-Membros responderam positivamente às alterações sugeridas e ao caminho a seguir. A Presidência concluiu ser ainda necessário prosseguir os trabalhos (por exemplo, sobre o ritmo de implementação, a abolição de algumas isenções para os setores da aviação e do transporte marítimo, os níveis mínimos de tributação, a interação da Diretiva Tributação da Energia com outras iniciativas do pacote Objetivo 55, etc.).

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 declarou não concordar com a política da Comissão em matéria de impostos especiais de consumo sobre o tabaco e sobre os produtos alcoólicos, tendo, em particular, rejeitado a harmonização ascendente. Em 2009, o Parlamento manifestou-se favorável a um aumento gradual dos impostos sobre os cigarros e outros produtos do tabaco, ainda que não aceitasse o nível de impostos proposto pela 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, que foi subseqüentemente retirada. A proposta da Comissão, de julho de 2021, relativa à revisão da Diretiva Tributação da Energia, que faz parte do pacote Objetivo 55, está a ser analisada pela Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários em associação com a Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia. O relator da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários apresentou um projeto de relatório em 28 de fevereiro de 2022, para o qual foi posteriormente fixado um prazo para a apresentação de alterações. Ainda não foi agendada uma votação em comissão.

Para mais informações sobre este tema, queira consultar o sítio Web da [Subcomissão dos Assuntos Fiscais \(FISC\)](#).

Jost Angerer
10/2023

