



Documento de sessão

A9-0355/2021

20.12.2021

RELATÓRIO

sobre a aplicação da Sexta Diretiva IVA: o que falta para reduzir o fosso do IVA na UE?
(2020/2263(INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relator: Olivier Chastel

ÍNDICE

	Página
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – SÍNTESE DOS FACTOS E CONCLUSÕES	3
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	8
INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO	24
VOTAÇÃO NOMINAL FINAL NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO	25

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – SÍNTESE DOS FACTOS E CONCLUSÕES

Em conformidade com as responsabilidades que lhe incumbem por força do artigo 14.º do TFUE, o Parlamento Europeu tem procurado avaliar o cumprimento e a aplicação da «**Sexta Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios – Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria coletável uniforme**», conhecida como «Sexta Diretiva IVA».

No âmbito da elaboração do presente relatório de execução, um estudo realizado pela DIW ECON, com o apoio do EPRS, sobre a avaliação da diretiva, constituiu uma fonte fundamental de dados, principalmente «**empíricos**».

Este estudo, que também inclui uma análise aprofundada da literatura, deu início a uma reflexão sobre as seguintes questões consideradas prioritárias:

- Taxas de IVA, matéria coletável e fosso do IVA nos Estados-Membros da UE;
- O impacto da diversificação das taxas reduzidas do IVA nas empresas;
- O impacto das taxas reduzidas do IVA nos consumidores e nos objetivos sociais e ambientais.

Âmbito do presente relatório de execução

Na medida do possível, o presente relatório avalia a transposição da Sexta Diretiva, tal como reformulada pela Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, com vista a tirar conclusões e propor algumas pistas para melhorar a sua aplicação. Visa igualmente analisar o fosso do IVA entre os Estados-Membros.

O fosso do IVA corresponde à diferença entre as receitas de IVA esperadas e o IVA efetivamente cobrado. Este fornece uma estimativa das perdas de receitas, relacionadas com a evasão e elisão fiscais, mas também com falências, casos de insolvência ou cálculos incorretos.

De acordo com o relatório da Comissão de setembro de 2020 sobre o fosso do IVA, os Estados-Membros registaram uma perda de receitas do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) estimada em 140 042 mil milhões de EUR, o que representa uma perda total de receitas de 11 % a nível da UE. Com a pandemia de COVID-19, e em parte devido à diminuição do consumo e ao aumento das falências, as previsões para 2020 são revistas em alta, com uma perda potencial de 164 mil milhões de EUR, ou seja, 13,7 %.

Contexto

O objetivo da **Sexta Diretiva IVA, de 17 de maio de 1977**¹, era obter uma matéria coletável uniforme à qual se deveriam aplicar taxas harmonizadas. Tratava-se de suprimir as fronteiras

¹ Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios – Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria coletável uniforme

e os controlos fiscais nas fronteiras internas para todas as operações realizadas entre Estados-Membros no contexto da realização do mercado interno até 31 de dezembro de 1992.

Quando estas fronteiras fiscais entre Estados-Membros foram abolidas no final de 1992, a introdução de um regime transitório do IVA foi decidida em 1 de janeiro de 1993, por falta de vontade política e por razões técnicas. Durante esse período transitório, foi decidido tributar, nos Estados-Membros de destino, as operações intracomunitárias efetuadas por sujeitos passivos que não sujeitos passivos isentos.

A Sexta Diretiva e as suas alterações foram incorporadas e reformuladas num texto único por razões de clareza, racionalidade e transparência², a **Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (Diretiva IVA), atualmente em vigor.**

A reformulação da Diretiva de 1977 conservou todas as disposições jurídicas da Sexta Diretiva, mas também incorporou as disposições em matéria de IVA constantes de outras diretivas e reorganizou o texto, a fim de o tornar mais legível.

Pedra angular do atual quadro da UE em matéria de IVA, a presente diretiva (2006/112/CE) prevê que **as regras transitórias** devem ser substituídas por um **regime definitivo**, mas com base na tributação no Estado-Membro de origem das entregas de bens e das prestações de serviços transfronteiriços. No entanto, na sua Comunicação intitulada «sobre o futuro do IVA. Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único», de 6 de dezembro de 2011, a Comissão reconheceu que já não era realista utilizar o princípio do país de origem, mas sim o princípio do país de destino, alternativa politicamente mais viável. Esta posição foi defendida pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 13 de outubro de 2011 sobre o futuro do IVA³.

Em 2016, foi lançada uma revisão substancial da Diretiva 2006/112/CE, com o objetivo de atualizar o sistema do IVA da UE e de o tornar menos vulnerável à fraude, como o descreve o «Plano de Ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE – Chegou o momento de decidir», de 7 de abril de 2016. A proposta de diretiva de 25 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2006/112/CE no respeitante à introdução de medidas técnicas pormenorizadas relativas ao funcionamento do regime definitivo do IVA para a tributação das trocas comerciais intra-UE de bens entre empresas, complementa a Diretiva 2018/1910 do Conselho, de 4 de dezembro de 2018⁴, que lançou as bases do regime definitivo do IVA para as trocas transfronteiriças de bens entre empresas (B2B), prevendo medidas técnicas pormenorizadas para permitir o estabelecimento de um regime definitivo do IVA para as transações B2B de bens.

A proposta de diretiva de 25 de maio de 2018, relativa às trocas comerciais transfronteiriças integra-se, por conseguinte, no processo de mudança que visa a criação do espaço único do IVA da União. Este processo inclui igualmente duas outras propostas de alteração da Diretiva

² JO L 145 de 13.6.1977, p. 1. Diretiva com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva 2006/98/CE (JO L 221 de 12.8.2006, p. 9).

³ Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de outubro de 2011, sobre o futuro do IVA (2011/2082(INI)), P7_TA(2011)0436

⁴ JO L 311 de 7.12.2018, p. 3-7: Diretiva (UE) 2018/1910 do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, 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 em matéria de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros

IVA relativas, por um lado, à taxa do IVA⁵ e, por outro, ao regime especial para as pequenas empresas⁶. A Diretiva 2006/112/CE foi também objeto de uma série de alterações, algumas das quais relacionadas com a pandemia de COVID-19 e o Brexit⁷.

O futuro regime do IVA baseado no princípio do destino, tal como proposto pela Comissão, mas ainda não adotado pelo Conselho, visa dar aos Estados-Membros alguma flexibilidade na fixação das taxas de IVA e na manutenção das taxas reduzidas existentes. No entanto, os Estados-Membros não devem ignorar o objetivo prioritário que visa assegurar uma maior convergência das taxas de IVA. As taxas reduzidas devem, por conseguinte, continuar a ser uma exceção à taxa normal, «a fim de evitar uma fragmentação desproporcionada do sistema do IVA no mercado interno».

O Secretariado do Conselho, na sua nota de 4 de junho de 2021 ao Comité de Representantes (COREPER), analisa em profundidade a evolução da questão desde 2018, apresentando as principais questões pendentes⁸. Estas foram apresentadas ao Conselho ECOFIN em 18 de junho de 2021 para que este disponibilize orientações estratégicas.

Conclusões

A Diretiva 2006/112/CE tem sido constantemente melhorada para alargar o seu âmbito de aplicação. O regime transitório de IVA em vigor na UE para as transações intracomunitárias é complexo, frágil do ponto de vista da fraude fiscal, em especial a fraude «carrossel» (ou a fraude intracomunitária com recurso a operadores fictícios)⁹, a forma mais comum de fraude ao IVA, e cria indevidamente riscos significativos para as empresas.

Com o intuito de dar resposta aos desafios da economia globalizada, digital e móvel, a União Europeia precisa de um sistema de IVA simples, transparente, eficiente, melhorado e modernizado, que tenha em conta a importância de manter a sua competitividade, adaptado ao mercado interno e resistente à fraude. Este sistema é essencial para obter o apoio dos cidadãos e das empresas e lhes dar garantias de que o seu dinheiro seja utilizado corretamente.

É chegado o momento de avançar para um **regime definitivo do IVA**, ou seja, um sistema simples, resistente a ataques por parte de autores de fraudes e suficientemente flexível para se

⁵ COM (2018) 20 final: Proposta de diretiva do Conselho, de 18 de janeiro de 2018, que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado. O Parlamento Europeu emitiu o seu parecer em 3 de outubro de 2018. Os pareceres do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões foram aprovados, respetivamente, em 23 de maio de 2018 e 10 de outubro de 2018.

⁶ COM (2018) 21 final

⁷ Devido ao surto de COVID-19, a Decisão (UE) 2020/1109 altera a data de entrada em vigor do segundo pacote de 1 de janeiro de 2021 a 1 de julho de 2021, a fim de conceder aos países da UE e às empresas um período de tempo mais longo para se prepararem para as novas regras. A Diretiva (UE) 2020/2020 altera a Diretiva 2006/112/CE para assegurar um acesso menos oneroso às vacinas contra a COVID-19 e a dispositivos médicos para diagnóstico *in vitro* (kits de teste) em resposta à COVID-19 na Europa.

Em virtude do Brexit, a Diretiva (UE) 2020/1756 do Conselho, de 20 de novembro de 2020, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito à identificação dos sujeitos passivos na Irlanda do Norte

⁸ Nota 9420/21 do Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia, de 4 de junho de 2021, ao Comité de Representantes Permanentes

⁹ Este tipo de fraude, que é muito comum nos setores do comércio de componentes eletrónicos, telefonia móvel e têxteis, consiste em «transferir» bens entre várias empresas situadas em diferentes Estados-Membros, tirando partido do facto de não existir imposto sobre entregas dentro da União.

adaptar à evolução tecnológica e comercial, **com base no princípio da tributação no país de destino**, em virtude do qual o IVA sobre as transações entre empresas é cobrado em função do país de residência do cliente e o IVA pago a montante pode ser recuperado no país onde foi pago.

O estudo realizado pela DIW ECON proporcionou-nos dados detalhados sobre os sistemas de IVA e os seus efeitos nos Estados-Membros da UE, reforçando a nossa vontade de apelar a que o Conselho adote a proposta de diretiva adotada em 25 de maio de 2018, tal como votada pelo PE em 12 de fevereiro de 2019. Este estudo apresenta as principais conclusões sobre as alterações das taxas de IVA, as bases tributáveis e os fossos do IVA, o impacto da diversificação das taxas reduzidas de IVA nas empresas e nos consumidores e o impacto das taxas reduzidas de IVA enquanto instrumento potencial para alcançar os objetivos sociais e climáticos na União Europeia.

O estudo, que conclui que existe um elevado grau de heterogeneidade nos sistemas do IVA e, consequentemente, nos fossos do IVA e nos custos de conformidade, identifica os benefícios da convergência para reduzir ainda mais o intervalo das taxas normais, através da racionalização das taxas reduzidas e das isenções. A transição para uma taxa uniforme do IVA permitiria, nomeadamente, uma diminuição da taxa normal que poderia ascender a 7 %, uma redução dos custos de conformidade que afetam desproporcionadamente as PME e, por último, uma diminuição da fraude, que é simultaneamente um encargo pesado para as finanças públicas e os consumidores e afeta os interesses financeiros da UE enquanto segundo recurso próprio da UE. Um sistema deste tipo, mais simples (atualmente, existem mais de 250 isenções e taxas reduzidas na UE), mais transparente, baseado numa estreita colaboração e no intercâmbio de informações e de boas práticas entre os Estados-Membros, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, garantiria um melhor funcionamento do mercado interno. É necessário racionalizar as taxas reduzidas e isenções atualmente identificadas para lograr um mercado interno eficiente, elemento indispensável para a recuperação económica. Uma análise relativa à harmonização das taxas reduzidas poderia também ser uma opção interessante.

O estudo conclui que o fosso do IVA, medido enquanto diferença entre o montante de IVA efetivamente cobrado e o total do IVA a pagar, era, em média, de cerca de 10 % na UE-27, em 2019, em comparação com 20 % em 2009. No entanto, o estudo assinala uma vez mais que existe uma grande heterogeneidade entre os Estados-Membros, com o fosso do IVA a variar entre 33 % na Roménia e 1 % na Suécia ou na Croácia.

Para as empresas, o custo da tributação não se limita ao imposto pago, mas também deve incluir os custos de conformidade. Cumpre prestar especial atenção às nossas PME, a espinha dorsal da economia europeia. Não obstante, estas últimas são excessivamente afetadas, nomeadamente pelo facto de, na maioria dos casos, os custos de conformidade serem fixos. Assim, segundo as estimativas de peritos, os custos totais representam entre 1 e 4 % do volume de negócios, o que é significativo. Embora a digitalização permita reduzir estes custos, impõe um encargo a curto prazo às empresas, em especial às PME, que precisam de adquirir tecnologias e conhecimentos de ponta. Um sistema informático harmonizado entre os Estados-Membros afigura-se como necessário nos próximos anos.

A diversificação das taxas de IVA fragmenta o mercado interno, distorcendo o seu funcionamento ao promover a concorrência desigual no mercado interno da UE, aumentando

os encargos de conformidade, minando a concorrência, incentivando o aproveitamento das diferenças de preços entre países, transferindo o consumo para os Estados-Membros com taxas de IVA mais baixas e distorcendo a cobrança de receitas pelos governos. Do mesmo modo, sistemas de IVA diversificados podem criar condições de concorrência desiguais em relação a países terceiros, criar distorções de preços e, por conseguinte, distorcer o comércio internacional. Por conseguinte, os princípios da transparência, da boa governação e do intercâmbio de informações devem ser respeitados, uma vez que um sistema de IVA funcional é um sistema que não afeta o comércio.

Por último, o estudo revela que o impacto das taxas reduzidas nos consumidores e na realização dos objetivos sociais e ambientais é limitado, uma vez que a repercussão das taxas reduzidas nos preços é reduzida e temporária. Outros fatores, como a elasticidade de preços da procura, devem ser tidos em conta. Para serem eficazes, as taxas reduzidas adotadas neste contexto, que representam custos significativos para os governos em resultado da erosão da matéria coletável, devem, para além de serem total ou parcialmente repercutidas no preço pago pelo consumidor através da redução deste preço, ser associadas a outras iniciativas, como os créditos fiscais e as subvenções diretas, que têm a vantagem de visar diretamente o consumidor ou o empresário. As taxas reduzidas, ao não visarem os agregados familiares mais pobres, têm um efeito menor do que o esperado na consecução dos objetivos sociais e ambientais. Estas taxas provocam uma perda mecânica que pode ascender a 22 % do total das receitas nacionais do IVA, geram custos de conformidade mais elevados e agravam os riscos de fraude ao IVA. Assim, os peritos constataram que a redução do IVA durante a pandemia de COVID-19 não teve o impacto desejado no consumo, uma vez que as empresas, antecipando o movimento através do aumento da sua margem de lucro, não baixaram os seus preços. É o custo de oportunidade que deve servir de bússola e orientar as nossas decisões. Em vez de reduzir o IVA, de que beneficiam os produtores ou os consumidores proporcionalmente ao volume em causa, devemos ponderar se outros impostos devem ser reduzidos, com um efeito mais favorável em termos de ambiente, justiça, promoção do emprego ou estímulo da economia local. Para além dos incentivos diretos, a promoção de bens de interesse social e as campanhas de informação, em especial para alcançar os nossos objetivos ambientais, devem ser encaradas como uma alternativa rentável às taxas reduzidas de IVA.

Tendo em conta que a política ambiental é cada vez mais importante, este estudo tem o mérito de propor pistas para a investigação futura.

A limitação do fosso do IVA entre os Estados-Membros é uma necessidade premente no contexto da recuperação económica para combater a crise socioeconómica decorrente da pandemia de COVID-19. Este fosso pode ser reduzido simplificando o sistema de aplicação do IVA e lutando contra a fraude, em especial através da digitalização, que permite às administrações e às empresas reagir em tempo real. O Mecanismo de Recuperação e a Resiliência (MRR), marcado pela unidade e solidariedade, deve ajudar os Estados-Membros a desenvolver uma economia mais produtiva, inclusiva, inovadora e orientada para a transição ambiental digital. O financiamento correto do IVA contribuirá para o reembolso da dívida. A recuperação económica pós-COVID-19 constitui uma oportunidade de mudança para sistemas fiscais mais justos, mais ecológicos e mais específicos.

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação da Sexta Diretiva IVA: o que falta para reduzir o fosso do IVA na UE? (2020/2263(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta os artigos 4.º e 14.º do Tratado da União Europeia,
- Tendo em conta o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),
- Tendo em conta a Sexta Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria coletável uniforme»¹ (Sexta Diretiva IVA),
- Tendo em conta a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado²,
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens³,
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2018/1910 do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, 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 em matéria de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros⁴,
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2019/1995 do Conselho de 21 de novembro de 2019 que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita às disposições relativas às vendas à distância de bens e a determinadas entregas internas de bens⁵;
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2020/285 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2020, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao regime especial das pequenas empresas e o Regulamento (UE) n.º 904/2010 no que respeita à cooperação administrativa e à troca de informações para efeitos do controlo da correta aplicação do regime especial das pequenas empresas⁶,
- Tendo em conta a Diretiva (UE) 2020/284 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2020, que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito à introdução de determinadas

¹ JO L 145 de 13.6.1977, p. 1.

² JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

³ JO L 348 de 29.12.2017, p. 7.

⁴ JO L 311 de 7.12.2018, p. 3.

⁵ JO L 310 de 2.12.2019, p. 1.

⁶ JO L 62 de 2.3.2020, p. 13.

obrigações aplicáveis aos prestadores de serviços de pagamento⁷,

- Tendo em conta o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 do Conselho, de 15 de março de 2011, que estabelece medidas de aplicação da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado⁸,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) 2017/2454 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado⁹,
- Tendo em conta o Regulamento de Execução (UE) 2017/2459 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 que estabelece medidas de aplicação da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado¹⁰,
- Tendo em conta Regulamento (UE) 2018/1541 do Conselho, de 2 de outubro de 2018, que altera os Regulamentos (UE) n.º 904/2010 e (UE) 2017/2454 no que diz respeito às medidas destinadas a reforçar a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado¹¹,
- Tendo em conta o Regulamento de Execução (UE) 2019/2026 do Conselho de 21 de novembro de 2019 que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 no que respeita às entregas de bens ou prestações de serviços facilitadas por interfaces eletrónicas e aos regimes especiais aplicáveis aos sujeitos passivos que prestem serviços a pessoas que não sejam sujeitos passivos, e efetuem vendas à distância de bens e determinadas entregas internas de bens¹²,
- Tendo em conta o Regulamento de Execução (UE) 2020/194 da Comissão de 12 de fevereiro de 2020 que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho no que respeita aos regimes especiais aplicáveis aos sujeitos passivos que prestem serviços a pessoas que não sejam sujeitos passivos, efetuem vendas à distância de bens e determinadas entregas internas de bens¹³, relacionado com o pacote IVA para o comércio eletrónico,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, que estabelece o Programa Fiscalis para a cooperação no domínio fiscal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1286/2013¹⁴,
- Tendo em conta a proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às taxas do imposto sobre o valor acrescentado (COM(2018)0020),
- Tendo em conta a proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao

⁷ JO L 62 de 2.3.2020, p. 7.

⁸ JO L 77 de 23.3.2011, p. 1.

⁹ JO L 348 de 29.12.2017, p. 1.

¹⁰ JO L 348 de 29.12.2017, p. 32.

¹¹ JO L 259 de 16.10.2018, p. 1.

¹² JO L 313 de 4.12.2019, p. 14.

¹³ JO L 40 de 13.2.2020, p. 114.

¹⁴ JO L 188 de 28.5.2021, p. 1.

regime especial das pequenas empresas (COM(2018)0021),

- Tendo em conta a proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no respeitante à introdução de medidas técnicas pormenorizadas relativas ao funcionamento do regime definitivo do IVA para a tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros (COM(2018)0329)¹⁵,
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 6 de dezembro de 2011, «sobre o futuro do IVA – Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único» (COM (2011) 0851),
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 4 de outubro de 2017, «relativa ao seguimento do Plano de Ação sobre o IVA: rumo a um espaço único do IVA na UE — Chegou o momento de decidir» (COM(2017)0566),
- Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 7 de abril de 2016, intitulada «Rumo a um espaço único do IVA na UE – Chegou o momento de decidir» (COM(2016)0148),
- Tendo em conta a sua resolução legislativa, de 12 de fevereiro de 2019, sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no respeitante à introdução de medidas técnicas pormenorizadas relativas ao funcionamento do regime definitivo do IVA para a tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros¹⁶,
- Tendo em conta a sua resolução legislativa, de 10 de março de 2021, sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade¹⁷,
- Tendo em conta a sua resolução legislativa, de 19 de maio de 2021, sobre a posição do Conselho em primeira leitura tendo em vista a adoção do regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa «Fiscalis» para a cooperação no domínio fiscal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1286/2013 (06116/1/2021 – C9-0179/2021 – 2018/0233(COD))¹⁸,
- Tendo em conta a sua resolução, de 13 de outubro de 2011, sobre o futuro do IVA¹⁹,
- Tendo em conta a sua resolução, de 24 de novembro de 2016, intitulada «Passagem para um regime definitivo do IVA e luta contra a fraude ao IVA»²⁰,
- Tendo em conta a sua resolução, de 26 de março de 2019, sobre crimes financeiros e a elisão e a evasão fiscais²¹,
- Tendo em conta a sua resolução, de 20 de maio de 2021, intitulada «Construir o futuro digital da Europa: eliminar obstáculos ao funcionamento do mercado único digital e

¹⁵ Entrada em vigor adiada até 1 de julho de 2022.

¹⁶ JO C 449 de 23.12.2020, p. 295.

¹⁷ Textos aprovados, P9_TA(2021)0072.

¹⁸ Textos aprovados, P9_TA(2021)0247.

¹⁹ JO C 94E de 3.4.2013, p. 5.

²⁰ JO C 224 de 27.6.2018, p. 107.

²¹ JO C 108 de 26.3.2021, p. 8.

melhorar a utilização da inteligência artificial para os consumidores europeus»²²,

- Tendo em conta a sua resolução, de 16 de setembro de 2021, sobre a aplicação dos requisitos da UE em matéria de troca de informações fiscais: progressos, ensinamentos retirados e obstáculos a ultrapassar²³;
 - Tendo em conta o estudo, de 30 de agosto de 2021, intitulado «VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers» (Fosso do IVA, taxas reduzidas de IVA e o seu impacto nos custos de conformidade das empresas e nos consumidores), elaborado pela DIW ECON e publicado pela Direção-Geral dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu,
 - Tendo em conta o Parecer n.º 11/2020 do Tribunal de Contas (publicado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, e do artigo 322.º, n.º 2, do TFUE), de 11 de dezembro de 2020, sobre a proposta de Regulamento (UE, Euratom) do Conselho que altera o Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado,
 - Tendo em conta o Relatório Especial n.º 12/2019 do Tribunal de Contas Europeu, de 16 de julho de 2019, intitulado «Comércio eletrónico: muitos dos desafios relativos à cobrança do IVA e dos direitos aduaneiros permanecem por resolver».
 - Tendo em conta a consulta pública, acessível entre 8 de fevereiro e 3 de maio de 2021, intitulada «Regras do IVA para os serviços financeiros e de seguros – revisão»,
 - Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento, bem como o artigo 1.º, n.º 1, alínea e), e o anexo 3 da decisão da Conferência dos Presidentes, de 12 de dezembro de 2002, sobre o processo de autorização para elaborar relatórios de iniciativa,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A9-0355/2021),
- A. Considerando que, em 1977, o Conselho adotou a Sexta Diretiva IVA, com vista a estabelecer uma matéria coletável uniforme à qual se deveriam aplicar taxas harmonizadas; considerando que, nessa altura, todos os Estados-Membros já tinham adotado um sistema de imposto sobre o valor acrescentado, em conformidade com a primeira²⁴ e a segunda²⁵ Diretivas do Conselho, de 11 de abril de 1967, relativas à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios; considerando que, para o efeito, os Estados-Membros decidiram aplicar um período transitório que, desde então, tem sido prorrogado;
- B. Considerando que, numa preocupação de clareza, a Diretiva IVA reformula e revoga a Sexta Diretiva IVA; considerando que essa diretiva estabelece que as regras transitórias devem ser substituídas por um sistema definitivo baseado na tributação no Estado-Membro de origem; considerando que o sistema de transitório é complexo, incompleto e estruturalmente vulnerável à fraude;

²² Textos aprovados, P9_TA(2021)0261.

²³ Textos aprovados, P9_TA(2021)0392.

²⁴ JO 71 de 14.4.1967, p. 1301.

²⁵ JO 71 de 14.4.1967, p. 1303.

- C. Considerando que a cobrança do IVA é, em primeiro lugar, da responsabilidade de cada Estado-Membro;
- D. Considerando que, em 2013, foi lançada uma revisão substancial com vista ao estabelecimento de um sistema definitivo baseado no princípio do destino, que o tornaria menos vulnerável à fraude²⁶; considerando que o princípio do destino implica que a receita do IVA é atribuída ao Estado-Membro onde ocorre o consumo final;
- E. Considerando que, em 25 de maio de 2018, foi aprovada uma proposta de diretiva que introduz medidas pormenorizadas relativas ao funcionamento do regime definitivo do IVA aplicável às trocas comerciais intra-União entre empresas e que põe termo ao regime «transitório»²⁷; considerando que, em 12 de fevereiro de 2019, o Parlamento adotou a sua posição sobre esta proposta; considerando que o Conselho ainda não adotou uma posição; considerando que o facto de esta decisão estar bloqueada está a atrasar decisões importantes relativas à adaptação do IVA aos desafios com que nos iremos deparar durante o período de recuperação económica da UE e que a ausência de medidas significa que ficaram por colmatar lacunas que poderão contribuir para um aumento do fosso do IVA;
- F. Considerando que o fosso do IVA na UE diminuiu de 20 %, em 2009, para 10 %, em 2019, e que, segundo as primeiras estimativas, poderia ficar aquém dos 130 mil milhões de EUR; considerando que, devido à pandemia e aos seus efeitos socioeconómicos, esta tendência se inverteu em 2020; considerando que as perdas incorridas foram estimadas em 164 mil milhões de EUR, dos quais um terço caiu nas mãos de autores de fraude e da criminalidade organizada; considerando que as essas perdas podem representar um fosso do IVA de 13,7 %; que este cenário requer escolhas políticas estratégicas;
- G. Considerando que, segundo o relatório final de 2020, de 10 de setembro de 2020, preparado para a Comissão no âmbito do «Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States» (Estudo e relatórios sobre o fosso do IVA nos 28 Estados-Membros da UE), o fosso do IVA varia de modo significativo entre os Estados-Membros, situando-se entre menos de 1 % e mais de 33 %;
- H. Considerando que estas perdas são lesivas do orçamento da União (o IVA representa o segundo maior recurso próprio da UE), dos orçamentos nacionais, das empresas e das pessoas que vivem na UE;
- I. Considerando que o programa «Fiscalis» para 2021-2027, dotado de um orçamento de 269 milhões de EUR, visa lutar contra a injustiça fiscal, ajudando as autoridades fiscais nacionais a reforçarem a cooperação destinada a reforçar o combate contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo; considerando que o anterior programa gerou 591 milhões de EUR de receitas a favor da UE;
- J. Considerando que, para ser eficaz, a rede de peritos dos Estados-Membros em matéria de luta contra a fraude, Eurofisc, estabelecida em 2010, tem de ser reforçada e dotada de recursos suficientes que lhe permitam proceder a análises conjuntas de risco, coordenar investigações e cooperar com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Europol e a Procuradoria Europeia, em especial com vista a investigar casos de fraude

²⁶ Conforme delineado no plano de ação da UE sobre o espaço único do IVA na UE.

²⁷ COM(2018)0329.

ao IVA; considerando que um sistema caracterizado por taxas de IVA diferenciadas e custos de conformidade elevados pode conduzir ao aumento da fraude;

- K. Considerando que o parecer n.º 11/2020 do Tribunal de Contas incide sobre o novo método avançado para simplificar o cálculo do recurso próprio baseado no IVA; considerando que o referido parecer estabelece que a proposta «simplifica consideravelmente o cálculo do recurso próprio baseado no IVA dos Estados-Membros em comparação com o atual sistema», embora tenha detetado «o risco de a taxa média ponderada plurianual definitiva poder não ser representativa de todos os Estados-Membros»;
- L. Considerando que a crise socioeconómica provocada pela pandemia de COVID-19 exigiu consideráveis esforços fiscais e orçamentais por parte dos governos dos Estados-Membros, nomeadamente sob a forma de auxílios às empresas;
- M. Considerando que, em 2019, o recurso próprio baseado no IVA representou 11 % do orçamento da UE, correspondendo a um montante total de 17,8 mil milhões de EUR;
- N. Considerando que o «plano de ação para uma tributação justa e simplificada que apoie a estratégia de recuperação» da Comissão faz parte da nova estratégia da UE de simplificação e adaptação da tributação à digitalização da economia e à transição ecológica, bem como para combater a fraude e a evasão fiscais; considerando que o referido plano de ação identifica as questões relacionadas com o IVA como sendo prioritárias, centrando-se na luta contra a fraude ao IVA e na modernização do IVA sobre os serviços financeiros, tendo em conta a digitalização da economia;
- O. Considerando que, desde a adoção da Diretiva IVA, os serviços financeiros têm, salvo exceções, estado isentos de IVA, uma vez que estão sujeitos a outros impostos (como o imposto sobre prémios de seguro);
- P. Considerando que, enquanto imposto indireto cuja cobrança cabe aos 27 Estados-Membros, o IVA é cobrado ao abrigo de uma série de regimes nacionais diferentes; que é possível retirar de todos esses regimes boas práticas e aplicá-las no âmbito de uma reforma à escala da UE; considerando que os exemplos nacionais devem ser considerados modelos a ter em conta e que a Comissão tem de agir enquanto plataforma de intercâmbio dessas boas práticas; considerando que um bom exemplo disso são as alterações da legislação nacional introduzidas por um Estado-Membro, que criam incentivos para que os consumidores solicitem faturas em setores dificilmente tributáveis;
- Q. Considerando que o objetivo geral de digitalizar a tributação é fundamental para assegurar a transparência, a simplicidade, a responsabilização e a declaração automatizada e é fundamental para estabelecer um regime de IVA definitivo, simplificado e preparado para o futuro; considerando que a pandemia de COVID-19 tem servido de catalisador da digitalização de todas as transações; que as pequenas e médias empresas (PME) estão no cerne deste processo de digitalização e que, neste contexto, convém ajudá-las na aquisição da mais recente tecnologia e de conhecimentos especializados;
- R. Considerando que o IVA está, de um modo geral, harmonizado a nível da UE e constitui um recurso próprio para o orçamento da UE e que, por conseguinte, requer uma ampla

cooperação a nível da UE;

- S. Considerando que o Parlamento respeita plenamente o princípio da soberania fiscal nacional;

Taxas de imposição, matéria coletável e fosso do IVA nos Estados-Membros

1. Congratula-se com o facto de a tendência ser, de um modo geral, positiva, tendo o fosso do IVA nos Estados-Membros registado uma queda, passando de 20 % em 2009 para 10 % em 2019, o que indica que a fraude ao IVA na UE está em declínio e que as receitas do IVA em percentagem do PIB estão a aumentar;
2. Insta a Comissão e os Estados-Membros a procederem a uma análise e ao intercâmbio das boas práticas dos Estados-Membros que conseguiram evitar um fosso do IVA considerável; subscreve o objetivo de avançar com soluções fiscais inovadoras, consentâneas com as novas realidades económicas, sociais e ambientais;
3. Regista que, segundo algumas estimativas, uma reforma fiscal neutra em termos de receitas estaria em condições de reduzir a taxa normal de IVA, em média, de 7 pontos percentuais na UE-27, para além de reduzir os custos de conformidade; salienta que, segundo as mesmas estimativas, a redução varia consoante os Estados-Membros da UE, situando-se entre 2 (Estónia) e 13 (Grécia) pontos percentuais; observa que esta não é a única resposta possível à necessidade de resolver a complexidade do sistema fiscal; constata que uma taxa normal de IVA mais reduzida poderia beneficiar os consumidores, em especial os agregados familiares com baixos rendimentos; incentiva os Estados-Membros a examinarem os benefícios que uma taxa normal única reduzida traria em prol da concorrência leal nos respetivos mercados;
4. Considera que a aplicação de múltiplas taxas reduzidas serve um propósito legítimo em sociedade, designadamente o de reduzir o carácter regressivo do sistema do IVA e o de ajudar a realizar determinados objetivos de política nacional, como permitir o acesso a bens de primeira necessidade e aos setores como o setor sanitário ou alimentar, mas também exacerba a complexidade e opacidade do regime fiscal, aumenta os custos de conformidade e pode eventualmente facilitar a fraude; entende que embora a aplicação de taxas reduzidas seja suscetível de conduzir a uma diminuição dos preços para o consumidor, tal depende de uma série de fatores; observa, por conseguinte, a necessidade de levar a cabo uma análise exaustiva e uma avaliação de impacto;
5. Chama a atenção para as diferenças significativas nas taxas normais aplicadas pelos Estados-Membros e para a complexidade que tal cria no sistema, mesmo que se justifique pelas diferenças nos sistemas económicos nacionais; sublinha que a referida complexidade é exacerbada pelas diferenças, que são legítimas, tendo em vista a consecução de objetivos sociais e ambientais, na forma como são aplicadas as taxas reduzidas; recorda que a possibilidade de aplicar taxas super-reduzidas (em cinco Estados-Membros) e taxas de transição (em cinco Estados-Membros) representa um obstáculo adicional a um sistema comum coerente e plenamente interoperável;
6. Entende que o sistema está a tornar-se cada vez mais complicado devido às diferentes taxas, mas também em razão de isenções e derrogações, que devem imperativamente constituir exceções; relembra a situação específica que se verifica e se caracteriza pelo tratamento desigual dos Estados-Membros, aos quais se aplicam regras diferentes,

consoante tenham aderido à UE antes ou depois de 1992; insta a Comissão a abordar esta questão em futuras propostas legislativas;

7. Observa que, ao longo das últimas duas décadas, a Comissão instaurou quase 200 processos por infração ao IVA; insta a Comissão a apresentar uma síntese das principais conclusões dos referidos processos que servirá de base para futuras propostas legislativas relacionadas, nomeadamente, com taxas reduzidas, isenções e a não transposição;
8. Observa que a pandemia da COVID-19 justificou a aplicação de regras derogatórias em matéria de IVA, o que prova a necessidade de dispor de um certo nível de flexibilidade para poder lidar com situações urgentes ou imprevistas; exorta a Comissão a ter este aspeto em conta em futuras propostas legislativas relacionadas com o IVA;
9. Assinala que a flutuação do fosso do IVA está em consonância com o ciclo económico; que o baixo nível de cumprimento das obrigações fiscais está por vezes associado a elevadas taxas normais de IVA e à existência de múltiplas taxas de IVA, mas também a uma menor eficiência judicial e jurídica, a uma maior fraqueza das instituições judiciais, a níveis percecionados de corrupção mais elevados e à importância global da economia subterrânea no conjunto da economia;
10. Observa com preocupação que, de um modo geral, alguns Estados-Membros não isentam do IVA os donativos em espécie, o que leva as empresas a destruírem bens de consumo, mormente devoluções, embora a Diretiva IVA em vigor preveja a possibilidade de uma isenção dessa natureza; insta a Comissão a publicar orientações para os Estados-Membros, esclarecendo que as isenções de IVA para donativos em espécie são compatíveis com a legislação em vigor na União em matéria de IVA, até que a proposta de 2018 do Conselho (COM(2018)0020) (artigo 98.º, n.º 2) seja adotada pelos Estados-Membros;
11. Lamenta que não estejam disponíveis dados sobre as diferenças regionais que podem constituir uma importante limitação quando se trata de medir o fosso do IVA; insta a Comissão a averiguar se a realização e a divulgação ao público de medições do fosso do IVA a nível regional pode constituir uma ferramenta útil para reforçar a transparência e reduzir esse fosso;

O impacto da grande variedade de taxas reduzidas sobre as empresas

12. Considera que a atual diversidade de taxas reduzidas gera encargos administrativos adicionais para as empresas; observa que a variação do custo total de conformidade em matéria de IVA que se regista entre os Estados-Membros se situa entre 1 % e 4 % do volume de negócios das empresas; observa ainda que a digitalização pode contribuir fortemente para a redução dos custos de conformidade das empresas;
13. Observa que as PME suportam custos de conformidade proporcionalmente mais elevados, uma vez que se trata de custos fixos que não dependem da dimensão da empresa; que os elevados custos de conformidade constituem um obstáculo à entrada no mercado interno da UE; considera, por conseguinte, que a existência de regimes de IVA diferenciados na UE pode representar um desincentivo à exportação intra-União para todas as empresas, em particular as PME; observa, no entanto, que os dados empíricos não são conclusivos no que diz respeito aos efeitos que os sistemas de IVA

diferenciados têm no comércio internacional e à questão de saber se estes podem criar condições de concorrência desiguais no comércio em questão, nomeadamente devido aos elevados custos de conformidade, às isenções e aos sistemas de reembolso deficientes:

14. Regista o potencial inerente à digitalização para reduzir os custos de conformidade, embora, muitas vezes, os seus benefícios só se concretizem a longo prazo; defende que as inovações digitais²⁸ têm potencial para reduzir os custos de conformidade, contribuir para aumentar a transparência das transações comerciais e reduzir a burocracia; salienta a necessidade de salvaguardar a segurança dos dados, a vida privada e o sigilo empresarial; insiste em que as empresas devem ser apoiadas de forma subsidiária²⁹ através de programas da UE e que as PME e, em particular, outros agentes económicos vulneráveis precisam de ser apoiados através de formação organizada pela UE sobre a transição digital, a fim de poderem beneficiar desta transição e contribuir para ela; salienta que uma tal abordagem global no sentido de acelerar, no terreno, a digitalização dos conhecimentos de ponta e das operações das PME será benéfica para a cobrança do IVA; destaca o potencial da tecnologia do livro-razão distribuído para prevenir a fraude ao IVA – por exemplo, a fraude intracomunitária do operador fictício – e aguarda com expectativa a proposta legislativa para modernizar as obrigações em matéria de declaração do IVA; insta, além disso, a Comissão a apresentar uma iniciativa que coloque a ênfase na facilidade de aplicação da tecnologia de livro-razão distribuído pelos comerciantes e na redução da burocracia;
15. Entende que, para facilitar o comércio e reforçar a segurança jurídica no mercado interno, a Comissão deve, em colaboração com os Estados-Membros, melhorar a base de dados «Impostos na Europa», um portal em linha da União que contém informações sobre o IVA destinadas às empresas; salienta que o portal deverá facultar um acesso rápido, atualizado e exato a informações pertinentes sobre a aplicação do sistema de IVA nos diferentes Estados-Membros e, nomeadamente, sobre as taxas de IVA corretas que se aplicam aos diferentes bens e serviços nos Estados-Membros, bem como sobre as condições que regem a taxa zero do IVA; observa que esse portal poderá igualmente contribuir para eliminar o atual fosso do IVA; propõe que o balcão único da UE seja integrado no portal de informação sobre o IVA da UE;
16. Aponta para o balcão único da UE como um exemplo em termos de inovação digital, que permite às empresas da UE simplificarem as suas faturas de IVA, reduzindo assim os custos de conformidade associados às vendas em linha; observa que essa redução dos custos de conformidade beneficia em especial as PME; toma nota da disponibilidade da Comissão para propor, para 2022/2023, uma alteração à Diretiva IVA, com vista a alargar ainda mais o âmbito de aplicação do balcão único do IVA; insta a Comissão a estudar formas de alargar o âmbito de aplicação do balcão único;
17. Insta os Estados-Membros a intensificarem e melhorarem a sua cooperação mútua, bem como a aplicarem rigorosamente o conjunto de normas pelo qual se rege a troca de dados sobre o pagamento de IVA, adotado em fevereiro de 2020, com vista a facilitar a deteção da fraude fiscal no âmbito de transações transfronteiriças em matéria de comércio em linha;

²⁸ Nomeadamente através da inteligência artificial, dos megadados e da tecnologia das cadeias de blocos.

²⁹ Tal significa que o apoio provém, em primeiro lugar, dos Estados-Membros e só depois da UE.

18. Observa que os Estados-Membros já estão a utilizar novas tecnologias para melhorar a eficiência das verificações das compras nacionais para efeitos fiscais; entende que toda e qualquer reforma do sistema do IVA tem de ter em conta essas medidas nacionais enquanto boas práticas a considerar; defende, a este respeito, uma maior coordenação entre os Estados-Membros, de molde a facilitar a realização de transações transfronteiriças sem custos excessivos para os operadores e os consumidores; insta a Comissão a apresentar propostas concretas com vista a promover um sistema de troca de informações sobre o IVA mais célere quando estão em causa transações intra-União e a tornar um tal sistema interoperável com os mecanismos nacionais; advoga um recurso mais extensivo à faturação eletrónica e solicita a introdução de uma norma europeia em matéria de faturação eletrónica que harmonize, em particular, as informações incluídas numa fatura eletrónica, a fim de facilitar a interoperabilidade transfronteiras, assegurar o cumprimento da lei, aumentar a transparência das transações comerciais e, por conseguinte, limitar a fraude e os erros;
19. Sublinha que é urgente dar resposta à fraude ao IVA e à fraude «carrossel» a nível transfronteiras, recorrendo devidamente a mecanismos eficientes de troca de informações e dotando as autoridades nacionais e outras autoridades como o OLAF dos meios adequados (humanos, financeiros, técnicos e tecnológicos); salienta o valioso contributo prestado por organismos como a Eurofisc; recorda o papel desempenhado pelos prestadores de serviços de pagamento e a necessidade de garantir que sejam aplicadas normas elevadas à declaração do IVA; considera necessário que a Comissão forneça um estudo de impacto para analisar a introdução de um mecanismo generalizado de autoliquidação em vários Estados-Membros, na sequência da aplicação da Diretiva do Conselho relativa à aplicação temporária de um mecanismo generalizado de autoliquidação em relação às entregas de bens e prestações de serviços acima de um determinado limiar³⁰, a fim de combater a fraude intracomunitária do operador fictício e para avaliar, em particular, o seu impacto na luta contra todos os tipos de fraude ao IVA, bem como as consequências em termos de custos de conformidade das empresas;
20. Assinala que a grande variedade de taxas provoca a distorção dos preços no mercado interno, criando incentivos para aquisições transfronteiras; observa, em especial, que a diversificação das taxas de IVA cria incentivos para que se tire partido das diferenças de preços entre países, através de uma transferência do consumo para Estados-Membros com taxas de IVA inferiores, o que distorce a cobrança de receitas pelos governos;
21. Recorda que as empresas necessitam de um acesso simplificado e centralizado a informações sobre taxas, as taxas de IVA corretas que se aplicam a diferentes bens e serviços nos diferentes Estados-Membros e as condições para beneficiar do IVA à taxa zero, bem como regras claras e inequívocas em matéria de IVA para fomentar as operações comerciais transfronteiras e reduzir os encargos administrativos associados a estas; congratula-se, neste contexto, com o método simplificado e digitalizado de registo, através de um portal em linha, no regime de IVA para as pequenas empresas que desenvolvem atividades transfronteira, o que reduz os custos e os encargos administrativos; observa que 26 dos 27 Estados-Membros aplicam taxas reduzidas enquanto parte integrante das respetivas políticas fiscais e sociais; recorda que a

³⁰ Diretiva (UE) 2018/2057 do Conselho, de 20 de dezembro de 2018, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito à aplicação temporária de um mecanismo generalizado de autoliquidação em relação às entregas de bens e prestações de serviços acima de um determinado limiar (JO L 329 de 27.12.2018, p. 3).

existência de um portal comum em linha com informações sobre a aplicação do sistema de IVA nos diferentes Estados-Membros fomentaria as atividades transfronteiras e reduziria os encargos administrativos das empresas;

22. Congratula-se com a tendência positiva no sentido de uma redução dos custos de conformidade graças à prossecução da digitalização das empresas e da administração pública; observa que, nos países da OCDE, o tempo necessário para assegurar a conformidade com as obrigações fiscais diminuiu de 230 horas para 162 horas entre 2006 e 2020, principalmente devido à adoção de sistemas eletrónicos de registo e pagamento³¹;
23. Frisa que um sistema de IVA bem concebido é neutro e não deve afetar as trocas comerciais, embora, na prática, seja difícil verificar se este princípio se aplica a nível mundial, tendo em conta a aplicação de isenções de IVA, a ineficácia dos sistemas de reembolso e a grande variedade de taxas, o que dá azo a custos de conformidade superiores; recorda que um sistema eficaz de IVA contribui para combater a evasão e a otimização fiscais; salienta que cada vez mais PME desejam realizar trocas comerciais em toda a UE, sobretudo por meio de transações em linha, e que o sistema de IVA da UE deve ter por objetivo facilitar esse crescimento transfronteiras;
24. Observa que os dados empíricos revelam que o atual sistema que estabelece várias taxas de IVA é regressivo nos Estados-Membros quando medido em percentagem do rendimento disponível, embora tenda a ser proporcional ou ligeiramente progressivo na maior parte dos Estados-Membros da UE quando medido em percentagem das despesas; observa ainda, em especial, que quando medidas em termos de despesas, as taxas reduzidas e as taxas zero de IVA em vigor contribuem para tornar o IVA mais progressivo relativamente a sistemas com uma taxa única de IVA; assinala ainda que os dados revelam também que apenas as taxas de IVA que são reduzidas com o objetivo de apoiar os agregados familiares com baixos rendimentos (como as taxas reduzidas sobre alimentos) tornam o IVA mais progressivo; solicita aos Estados-Membros que, ao aplicarem taxas reduzidas de IVA, o façam com o objetivo específico de apoiar agregados familiares com rendimentos mais baixos;

O impacto das taxas reduzidas do IVA nos consumidores e nos objetivos sociais e ambientais

25. Observa que a aplicação de taxas reduzidas não dá sistematicamente origem a reduções permanentes dos preços para o consumidor e que a eficácia de uma taxa reduzida depende de uma série de fatores, tais como a medida em que as empresas a repercutem nos consumidores, a sua duração ao longo do tempo, a importância da redução e a complexidade do sistema de taxas; salienta que o processo de transmissão das reduções na sua totalidade é, pois, complexo e não deve ser levado a cabo sem que tenha sido realizada uma avaliação de impacto sólida; observa que, embora as atuais taxas reduzidas e taxas zero de IVA constituam um benefício proporcionalmente mais elevado para os agregados familiares que, na UE, usufruem de baixos rendimentos (medido em percentagem das despesas), em regra, estas trazem maiores benefícios para

³¹ Estudo da PwC e do Grupo do Banco Mundial, de 26 de novembro de 2019, intitulado «Paying Taxes 2020: The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies» [Pagar impostos em 2020: o contexto da política e administração fiscais em mutação em 190 economias], p. 27.

os agregados familiares com rendimentos elevados em termos absolutos (de tesouraria); observa, por conseguinte, que é necessário realizar análises aprofundadas e avaliações de impacto para garantir que as reduções se apliquem apenas aos casos em que possam beneficiar os agregados familiares com baixos rendimentos;

26. Sublinha que, normalmente, as taxas reduzidas perseguem o objetivo legítimo de assegurar o acesso de todos a bens essenciais; salienta que as taxas reduzidas de IVA sobre bens de primeira necessidade (nomeadamente bens alimentares) tendem a tornar o IVA mais progressivo; salienta que as taxas reduzidas podem ser mais eficazes nas sociedades caracterizadas por disparidades de rendimentos significativas e um elevado nível de desigualdade social e económica; observa que são escassos e ambíguos os dados empíricos sobre a eficácia das taxas reduzidas de IVA na promoção de bens desejáveis em termos sociais ou bens ambientais;
27. Manifesta-se profundamente preocupado perante a natureza regressiva dos impostos sobre o consumo; salienta que a taxa de IVA deve ser mantida a um nível reduzido, uma vez que representa um encargo com um peso desproporcionado sobre os agregados familiares com baixos rendimentos, agravando a desigualdade na distribuição da riqueza;
28. Assinala que, devido à falta de dados empíricos, continua a ser difícil avaliar a eficácia das taxas reduzidas de IVA em termos de promoção de bens e serviços respeitadores do ambiente, embora em alguns estudos de casos, e em função de determinados modelos, seja possível medir impactos positivos; realça, no entanto, que, para promover um consumo respeitador do ambiente, é extremamente importante que os Estados-Membros eliminem gradualmente todas as taxas zero e todas as taxas reduzidas sobre bens e serviços nocivos para o ambiente; insta os Estados-Membros a eliminarem progressivamente até 2030 as taxas reduzidas aplicáveis a bens e serviços altamente poluentes, a fim de alcançar os objetivos climáticos da UE consagrados no Pacto Ecológico Europeu; solicita aos Estados-Membros que estudem a possibilidade de aplicar mecanismos de compensação para ajudar os agregados familiares com baixos rendimentos a fazer face à diminuição do rendimento disponível decorrente de taxas de IVA mais elevadas para bens e serviços poluentes;
29. Salienta, a este respeito, que as taxas reduzidas devem ter em conta a sustentabilidade das finanças públicas; observa que a racionalização destinada a estabelecer um sistema uniforme do IVA deve ter em conta a aplicação histórica e temporária de taxas reduzidas, desde que outras condições estejam preenchidas;
30. Salienta que os dados disponíveis sugerem que, frequentemente, as taxas reduzidas de IVA são um instrumento bastante ineficaz para alcançar objetivos sociais ou ambientais, uma vez que acarretam custos consideráveis para os governos, tendo em conta a dimensão do desfasamento das taxas, a diminuição das receitas fiscais, o aumento dos custos administrativos, os custos associados às inspeções e aos controlos, as pressões exercidas por representantes socioeconómicos, os custos de cumprimento, as distorções económicas ou mesmo a evasão fiscal, bem como a dificuldade em chegar aos grupos-alvo;
31. Observa que, para avaliar plenamente a eficiência e a eficácia das taxas de IVA que diferem da taxa normal, é necessário compará-las com instrumentos políticos

alternativos; considera que, se utilizadas de forma eficiente pelos governos, tais medidas podem constituir instrumentos mais eficazes, flexíveis, visíveis e eficazes em termos de custos para alcançar esses objetivos sociais e ambientais; observa, no entanto, que esses instrumentos estão no cerne da soberania fiscal nacional e se inserem nas competências nacionais, pois não existe legislação da UE que os harmonize; salienta que, não obstante, devem respeitar a política de concorrência da UE;

32. Salienta que um sistema de IVA uniforme combinado com instrumentos políticos alternativos e uma série de reformas sociais, bem como instrumentos fiscais ambientais, oferece um conjunto de opções que merecem ser exploradas aquando da conceção de um sistema fiscal global, verdadeiramente económico, social e ecológico, desde que não imponha encargos indevidos aos agregados familiares com baixos rendimentos; observa que a Nova Zelândia dispõe de um sistema de IVA com taxa única e oferece um crédito fiscal às famílias com baixos rendimentos; assinala que os esforços de simplificação ou harmonização do sistema do IVA a nível da UE não podem resultar num aumento das taxas normais de IVA; observa que os subsídios fixos e as campanhas de informação poderiam ser uma opção para promover bens de interesse social;

Conclusão

33. Relembra que as receitas do IVA são uma das mais importantes fontes de receitas públicas, representando, em média, cerca de 21 % do total das receitas fiscais na UE; observa que o fosso do IVA se situa, em média, em 10 % e que o IVA constitui também um recurso próprio para o orçamento da UE; salienta que qualquer diminuição da matéria coletável do IVA pode resultar numa perda de receitas para as finanças públicas; insta as autoridades fiscais nacionais a tomarem iniciativas para reduzir o fosso do IVA, no intuito de melhorar as finanças públicas, em especial à luz da contração económica resultante da pandemia de COVID-19, e de aumentar os recursos próprios da UE;
34. Congratula-se, a esse respeito, com o facto de, ao longo da última década, terem sido alcançados progressos significativos na cooperação entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros; apoia a intensificação do debate entre os Estados-Membros com vista a reforçar a cooperação administrativa;
35. Subscrive as conclusões do estudo da DIW ECON, que salienta que, em média, em 2019, a taxa normal foi aplicada a 71 % da matéria coletável total nos Estados-Membros; assinala que é possível reduzir substancialmente os custos de conformidade decorrentes da diversidade dos sistemas de IVA prosseguindo a digitalização das empresas e das administrações públicas; salienta que é necessário avaliar cuidadosamente os custos da diversidade dos sistemas de IVA para as empresas, em particular as PME, as distorções que esta diversidade pode causar no mercado interno e no comércio, bem como o seu impacto nas administrações públicas em termos de perdas de receitas, a fim de instituir um sistema de IVA coerente, justo e eficiente na UE; observa que as taxas reduzidas aplicadas a bens de primeira necessidade (nomeadamente géneros alimentícios) tendem a tornar o IVA mais progressivo e que, de facto, os agregados familiares com baixos rendimentos beneficiam da existência de taxas reduzidas de IVA, ainda que estas constituam um meio menos eficiente para alcançar objetivos em matéria de distribuição de rendimentos ou em matéria ambiental;
36. Regista que as dificuldades relacionadas com a redução do fosso do IVA existente entre

Estados-Membros se devem a um conjunto de fatores, nomeadamente à necessidade de manter um certo número de isenções de IVA para certos bens e serviços e ao desejo dos Estados-Membros de continuarem a aplicar taxas reduzidas de, pelo menos, 5 %; reconhece que os Estados-Membros devem continuar a dispor da flexibilidade necessária para determinar as suas próprias taxas do IVA, dada a importância desta taxa enquanto instrumento orçamental;

37. Apela à introdução de um sistema de IVA simplificado e modernizado, que estabeleça limites para as isenções e as taxas não normalizadas, com vista a promover uma concorrência leal e eficaz entre as empresas no mercado interno, reduzir os custos de conformidade e melhorar o cumprimento voluntário; observa que um tal sistema de IVA simplificado não deixaria de beneficiar de um balcão único para efeitos de redução dos custos de conformidade para as empresas europeias e de reforço do comércio intra-UE; toma nota da proposta da anterior Presidência portuguesa do Conselho e da atual Presidência eslovena do Conselho no sentido de eliminar progressivamente, a nível dos Estados-Membros, a totalidade das taxas zero de IVA e das taxas reduzidas de IVA aplicáveis a bens e serviços nocivos para o ambiente, como, por exemplo, os combustíveis fósseis, os pesticidas químicos e os fertilizantes químicos; solicita que se examine a aplicação de medidas sociais em prol dos agregados familiares com baixos rendimentos, a fim de compensar a diminuição de rendimento disponível decorrente de taxas de IVA mais elevadas para bens e serviços poluentes; exorta os Estados-Membros a adotarem com celeridade a proposta de diretiva revista relativa às taxas de IVA³²;
38. Salaria que o fosso do IVA se deve, em primeira linha, a uma combinação de fatores em cada Estado-Membro, como lacunas legislativas, a falta de recursos e de eficiência digital das administrações fiscais, a ineficácia das medidas de aplicação e de controlo, em particular das medidas contra a fraude e a evasão fiscais e contra o planeamento fiscal agressivo; insta, neste contexto, os Estados-Membros a reforçarem a cooperação administrativa e a melhorarem o desempenho das autoridades fiscais nacionais; saúda o instrumento de análise da rede de operações (Transaction Network Analysis – TNA tool) e apoia o estabelecimento de uma cooperação reforçada entre os membros da Eurofisc, a fim de detetar rapidamente fraudes de tipo «carrossel»; insta a Conferência sobre o Futuro da Europa a dar resposta a esta questão no âmbito da proteção dos interesses financeiros da UE;
39. Considera necessário explorar uma introdução mais harmonizada da faturação eletrónica em todos os Estados-Membros, que vá para além da sua atual utilização obrigatória nos contratos públicos em toda a UE, uma vez que esta se revelou um instrumento eficaz para combater a fraude e a evasão nos países em que também foi introduzida para outros tipos de transações, tendo também conduzido a uma maior simplificação e a uma redução dos custos de conformidade;
40. Recorda a importância da independência e do caráter não partidário do Observatório Fiscal Europeu, criado por iniciativa do Parlamento; salienta que o programa «Fiscalis» para o período de 2021-2027 constitui um instrumento fundamental para assegurar uma cooperação célere e construtiva entre as autoridades fiscais;
41. Recorda que a eficácia das taxas reduzidas enquanto instrumento político deve ser sempre avaliada no contexto específico de outros instrumentos políticos existentes;

³² COM(2018)0020.

acrescenta que as taxas reduzidas são frequentemente complementares dos instrumentos de política social e ambiental existentes e que os incentivos fiscais diretos são instrumentos mais bem direcionados para os agregados familiares com baixos rendimentos – por exemplo, um limiar de isenção fiscal e taxas de imposto progressivas – e que, em regra, são menos onerosos, desde que outras condições estejam preenchidas;

42. Salaria a necessidade de avançar para um sistema de IVA definitivo baseado no princípio da tributação no país de destino; exorta o Conselho a adotar, assim que possível, a proposta de diretiva de 25 de maio de 2018 (COM(2018)0329), atendendo à dimensão da perda de recursos orçamentais nacionais e da UE com o atual regime; sublinha, a este respeito, os princípios fundamentais do futuro sistema de IVA definitivo para a tributação transfronteiras, no destino, dos bens intra-UE e para a aplicação e cobrança do IVA, pelo fornecedor, no Estado-Membro de destino;
43. Insta a Comissão a dar seguimento ao presente relatório através da adoção de propostas legislativas concretas que respondam aos temas específicos acima referidos; insta o Conselho a valorizar o diálogo e a cooperação com o Parlamento com vista à conceção de uma reforma adequada do sistema de IVA, tendo em conta estas propostas, bem como a necessidade fulcral de assegurar o caráter democrático das alterações à política de tributação da UE;
44. Apoia a proposta do Tribunal de Contas³³ no sentido de contemplar a criação de um mecanismo de revisão da taxa média ponderada plurianual durante o período abrangido pelo quadro financeiro plurianual, a fim de evitar distorções das contribuições baseadas no IVA durante esse período, caso um Estado-Membro decida alterar a sua política em matéria de IVA;
45. Observa que, nos termos do artigo 113.º do TFUE, a Diretiva IVA está sujeita à aprovação pelo Conselho, deliberando por unanimidade; recorda os méritos do número de identificação fiscal enquanto instrumento útil para garantir a conformidade com as obrigações fiscais, bem como a sua observância; insta a Comissão e os Estados-Membros a tirarem pleno partido do potencial do número de identificação fiscal enquanto mecanismo de salvaguarda dos mais elevados padrões de eficiência em matéria de declaração fiscal;
47. Apoia a ideia de alargar o âmbito de aplicação do balcão único do IVA, que tem estado em funcionamento desde 2015, por forma a abranger a declaração e o pagamento do IVA; sublinha a necessidade de a adaptação do balcão único incidir especificamente no comércio eletrónico em crescimento;
48. Insta a Comissão a avaliar o atual quadro e a apresentar propostas legislativas concretas relativamente à verificação das transações transfronteiriças, que importa reforçar para garantir o cumprimento do IVA; sublinha, a este respeito, a necessidade de dar respostas específicas às oportunidades decorrentes da utilização das novas tecnologias digitais, assegurando elevados padrões de proteção e de privacidade dos dados enquanto corolários dos direitos dos contribuintes;
49. Recorda a necessidade premente de garantir a plena transposição e a devida aplicação

³³ Parecer n.º 11/2020.

do pacote IVA para o comércio eletrónico; insta a Comissão a avaliar o ponto da situação a este respeito e, sempre que necessário, a apresentar propostas concretas para adaptar as regras, tendo em conta o crescimento exponencial do comércio eletrónico; observa a existência de um importante desvio de cobrança de IVA no setor do comércio eletrónico; convida a Comissão a analisar as conclusões do relatório especial do Tribunal de Contas Europeu sobre esta matéria, a fim de colmatar esse desvio de cobrança;

50. Recorda a importância de um diálogo mais estreito com os parceiros sociais, sobretudo com os principais parceiros comerciais, a respeito do IVA; considera que uma tal cooperação deve ter como ponto de partida e fundamento o princípio da cooperação administrativa, a fim de garantir uma verdadeira lógica de troca de informações que seja capaz de reforçar a luta contra esquemas conducentes à fraude e à evasão fiscais;
51. Toma nota da intenção da Comissão de alterar a natureza do comité do IVA, bem como dos seus objetivos a respeito de um «comité de comitologia»; sublinha a necessidade de ter em conta a posição do Parlamento nesta matéria; recorda a necessidade de assegurar o pleno respeito pelo quadro institucional da UE em matéria de tributação e pela repartição de competências no que diz respeito aos impostos indiretos;

o

o o

52. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, assim como aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

**INFORMAÇÕES SOBRE A APROVAÇÃO
NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO**

Data de aprovação	6.12.2021
Resultado da votação final	+: 43 -: 4 0: 11
Deputados presentes no momento da votação final	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Marek Belka, Isabel Benjumea Benjumea, Stefan Berger, Gilles Boyer, Carlo Calenda, Engin Eroglu, Markus Ferber, Jonás Fernández, Raffaele Fitto, Frances Fitzgerald, Luis Garicano, Sven Giegold, Valentino Grant, Claude Gruffat, Enikő Győri, Eero Heinäluoma, Michiel Hoogeveen, Danuta Maria Hübner, Stasys Jakeliūnas, France Jamet, Othmar Karas, Billy Kelleher, Ondřej Kovařík, Georgios Kyrtos, Aurore Lalucq, Aušra Maldeikienė, Pedro Marques, Costas Mavrides, Jörg Meuthen, Csaba Molnár, Siegfried Mureşan, Luděk Niedermayer, Lefteris Nikolaou-Alavanos, Dimitrios Papadimoulis, Piernicola Pedicini, Lídia Pereira, Kira Marie Peter-Hansen, Sirpa Pietikäinen, Evelyn Regner, Antonio Maria Rinaldi, Alfred Sant, Martin Schirdewan, Joachim Schuster, Ralf Seekatz, Pedro Silva Pereira, Paul Tang, Irene Tinagli, Ernest Urtaşun, Inese Vaidere, Johan Van Overtveldt, Stéphanie Yon-Courtin, Marco Zanni, Roberts Zīle
Suplentes presentes no momento da votação final	Agnès Evren, Henrike Hahn, Eugen Jurzyca, Monica Semedo, Mick Wallace

**VOTAÇÃO NOMINAL FINAL
NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO**

43	+
NI	Enikő Győri
PPE	Isabel Benjumea Benjumea, Stefan Berger, Agnès Evren, Markus Ferber, Frances Fitzgerald, Danuta Maria Hübner, Othmar Karas, Georgios Kyrtos, Aušra Maldeikienė, Siegfried Mureşan, Luděk Niedermayer, Lídia Pereira, Sirpa Pietikäinen, Ralf Seekatz, Inese Vaidere
Renew	Gilles Boyer, Carlo Calenda, Engin Eroglu, Luis Garicano, Billy Kelleher, Ondřej Kovařík, Monica Semedo, Stéphanie Yon-Courtin
S&D	Marek Belka, Jonás Fernández, Eero Heinäluoma, Aurore Lalucq, Pedro Marques, Costas Mavrides, Csaba Molnár, Evelyn Regner, Alfred Sant, Joachim Schuster, Paul Tang, Irene Tinagli
Verts/ALE	Sven Giegold, Claude Gruffat, Henrike Hahn, Stasys Jakeliūnas, Piernicola Pedicini, Kira Marie Peter-Hansen, Ernest Urtaşun

4	-
ECR	Michiel Hoogeveen
ID	Gerolf Annemans, Gunnar Beck, Jörg Meuthen

11	0
ECR	Raffaele Fitto, Eugen Jurzyca, Johan Van Oortveldt, Roberts Zile
ID	Valentino Grant, France Jamet, Antonio Maria Rinaldi, Marco Zanni
The Left	Dimitrios Papadimoulis, Martin Schirdewan, Mick Wallace

Legenda dos símbolos utilizados:

+ : votos a favor

- : votos contra

0 : abstenções