

A harmonização do sistema do IVA (horizonte temporal 2022)

O sistema de IVA na UE conhecerá alterações significativas nos próximos anos.

A mais significativa será a reformulação do IVA das exportações.

A intenção será criar um verdadeiro «IVA sem fronteiras».

Por Eduardo Sá e Silva* | Artigo recebido em outubro de 2017

Este artigo vem na sequência do anterior, em que se focaram as principais alterações legislativas recentes.

Aproxima-se uma reformulação do sistema do IVA, no sentido de mais um passo na harmonização do IVA no mercado único, com a revisão do sistema comum deste imposto a nível europeu. Trata-se ainda de uma proposta para ser discutida entre os Estados-membros, mas a discussão está lançada. Os traços gerais do projeto da Comissão foram agora dados a conhecer. A alteração mais significativa consiste numa reformulação do IVA das exportações, acabando na prática com a isenção do imposto que hoje existe nas vendas bens de uma empresa para outro país da União Europeia (UE).

O que se pretende é que, em vez do sistema atual da isenção, passe a existir um mercado único, em que as regras são idênticas às do IVA aplicado às vendas realizadas no mercado interno. A intenção é criar

um verdadeiro «IVA sem fronteiras», conjugando esta medida com outras que reforcem o combate à fraude e à evasão.

Atualmente, quando as empresas vendem no mercado interno, pagam o IVA sobre os bens que compram e que pretendem vender a outras empresas ou aos consumidores. Já nos casos em que as vendas são transfronteiras – ou seja, realizadas para outro país da União –, o IVA não é cobrado. A proposta agora conhecida prevê um futuro sistema de IVA onde será cobrado IVA sobre as vendas transfronteiras, realizadas para outro país da UE, segundo a documentação divulgada pela Comissão Europeia. A taxa do imposto será aplicada em conformidade com a vigente no país de destino, o que implicará uma coordenação total entre as administrações tributárias dos países. Para o novo sistema funcionar, o IVA sobre as vendas transfronteiras terá de ser coletado pela autoridade fiscal do país de origem

e transferido para o país onde os bens ou serviços são consumidos no final.

Isto é, as empresas passarão a liquidar o IVA, independentemente do destino dos seus bens. Se a venda for para um país da UE cobram o IVA em vigor no país importador. Caberá depois à administração fiscal do país exportador pagar a receita do imposto ao país importador. «Claro que os Estados-membro vão dizer que não queremos ter outros Estados a cobrar o nosso IVA, mas no século XXI é melhor reforçar a confiança entre administrações tributárias do que continuar a ter grupos criminosos a lucrar», defendeu o comissário europeu na apresentação da proposta de reforma. A criação de um balcão único, um portal *on-line* comum, onde os empresários poderão fazer declarações e pagamentos de acordo com os modelos administrativos do seu país de origem, e a simplificação da faturação «que poderá ser feita sempre de acordo

com as regras do seu próprio país» são outras das propostas avançadas pela Comissão.

Primeiro os bens, depois os serviços

Para testar este novo modelo e permitir uma transição suave para as administrações tributárias e para as empresas, a Comissão propõe que, numa primeira fase, a norma se aplique apenas às transações de bens, deixando para já de fora os serviços.

Se o calendário for cumprido, prevê-se que a reforma seja adotada em 2018 e que o regime definitivo entre em vigor em 2022.

A Comissão estudou as bases da reforma do sistema do IVA desde o ano passado, com a promessa de o tornar mais ágil para as administrações fiscais e as empresas, para tirar partido de todas as vantagens do mercado único e para combater a concorrência dos mercados mundiais.

Para esse efeito, torna-se necessário chegar a acordo entre os vários Estados-membros sobre quatro princípios fundamentais, ou «pedras angulares» de um novo e definitivo espaço único europeu do IVA, a saber:

- Combater a fraude: a taxa será cobrada no comércio transfronteiriço entre empresas;

- Balcão Único: desenvolvimento de um portal *on-line* comum, no qual os empresários poderão fazer declarações e pagamentos de acordo com os modelos administrativos do seu país de origem;

- Maior coerência: princípio do «destino», segundo o qual o montante final do IVA é sempre pago ao Estado-membro do consumidor final e cobrado à taxa desse Estado-membro;

- Menos burocracia: simplificação da faturação, que poderá ser feita sempre de acordo com as regras do seu próprio país.

Desenvolvemos de seguida cada um dos pontos referidos:

- Luta contra a fraude: o IVA incidirá doravante sobre as trocas comerciais transfronteiras entre empresas. A atual isenção de IVA para este tipo de trocas comerciais proporciona uma fácil escapatória para as empresas sem escrúpulos, permitindo-lhes cobrar o IVA e desaparecer em seguida sem transferirem o dinheiro para o Estado. Existem vários tipos de fraude. No entanto, o que acontece muitas vezes é que quando uma empresa que liquidou o IVA do seu comprador e deve entregar esse valor à autoridade fiscal não o faz, mas simplesmente desaparece. A maioria das fraudes ocorre quando a empresa compra mercadorias de outro Estado-membro. Ao vender os produtos no mercado interno, a empresa recebe o valor total do IVA e não o entrega. A fraude carrossel vai ainda mais longe. Neste caso, os mesmos produtos são comprados e revendidos pela empresa sem escrúpulos várias vezes através de intermediários. Cada vez que o montante do IVA recolhido aumenta, a empresa sem escrúpulos desaparece ou torna-se insolvente antes que a autoridade fiscal possa cobrar o IVA acumulado. Com a fraude de carrossel, o mesmo produto gira várias vezes antes que as empresas sem escrúpulos desapareçam. No futuro, o IVA deve ser cobrado e pago da mesma forma que para as transações domésticas. Isto diminuirá drasticamente o risco de não pagamento do IVA para os governos e eliminará a principal fraqueza do cálculo do IVA transfronteiriço de

hoje. Em suma, as regras propostas simplificarão o sistema do IVA da UE e tornam mais difícil a fraude. Um sistema de IVA único a nível europeu robusto trataria as transações transfronteiras da mesma forma que as transações domésticas (ou seja, o comércio transfronteiriço não ficaria mais isento do IVA), pondo fim às falhas inerentes ao sistema.

- Balcão Único: será mais simples para as empresas que realizam vendas transfronteiras cumprirem as suas obrigações em matéria de IVA graças a um «Balcão Único». Os operadores poderão apresentar as declarações e efetuar pagamentos através de um único portal *on-line* na sua própria língua e de acordo com as mesmas regras e modelos administrativos aplicados no seu país de origem. Cabe em seguida a cada Estado-membro pagar diretamente o IVA aos outros Estados-membros, como já acontece para as vendas de serviços eletrónicos. Deste modo, as empresas que comercializem dentro da UE poderão tratar o seu IVA de forma mais simples e fácil, através de um portal da Internet (ou *One Stop Shop*) no país de origem. Caso contrário, os empresários teriam que se registar no IVA, e efetuar pagamentos em todos os países da UE onde operassem. O portal *on-line* também permitirá que o IVA seja cobrado pelo país onde a venda é feita e transferida para o país onde os bens são consumidos. Um sistema similar já está em vigor e funciona bem para vendas de serviços eletrónicos transfronteiriços. Basicamente a proposta da Comissão será de alargar este sistema às vendas *on-line* de bens tangíveis (nesta primeira fase, em fases ulteriores serão equacionados os serviços).



As regras tornar-se-ão mais simples e harmonizadas em toda a UE, o que, por sua vez, tornará mais fácil para as empresas realizarem negócios em todo o mercado europeu. Isso aliviará a carga administrativa e economizará tempo e dinheiro. As empresas que cumpram certos critérios serão consideradas elegíveis para se tornarem sujeitos passivos certificados (ou, numa outra tradução, pessoa tributável certificada), o que trará benefícios adicionais.

- A fim de permitir uma transição

gradual, os sujeitos passivos certificados que são certificados pelas administrações tributárias poderão comprar bens sem IVA num outro Estado-membro e pagar o IVA no seu próprio país. O conceito de sujeito passivo certificado é uma nova iniciativa que é proposta para facilitar o comércio e tornar a vida mais fácil para as empresas que operam no mercado transfronteiriço na UE. Desde que as empresas, pequenas ou grandes, atendam a um conjunto de critérios, podem obter um certificado que lhes per-

mite serem consideradas em toda a UE como um contribuinte confiável para o IVA. Entre os critérios previstos que deverão ser suficientemente harmonizados e padronizados em toda a UE, poder-se-ão incluir os seguintes: pagamento regular de impostos, sistemas de controlo interno confiáveis e prova de solvência.

- Uma vez certificados, tanto os sujeitos passivos certificados como as empresas que trabalhem com eles gozarão de uma série de procedimentos simplificados para a

declaração e o pagamento do IVA transfronteiriço. O estatuto de sujeito passivo certificado (ou pessoa tributável certificada) será mutuamente reconhecido por todos os Estados-membros da União Europeia.

- **Maior coerência:** A reforma prevê a passagem para o princípio do «destino» segundo o qual o montante final do IVA é sempre pago ao Estado-membro do consumidor final à taxa em vigor nesse Estado-membro. Este princípio, já em vigor para as vendas de serviços eletrónicos, traduz um compromisso de longa data da Comissão Europeia, com o apoio dos Estados-membros.

- **Menos burocracia:** A simplificação das regras de faturação permitirá aos vendedores elaborarem as faturas de acordo com as regras do seu próprio país, mesmo aquando de operações transfronteiras. As empresas já não terão de preparar uma lista de transações transfronteiras para as suas autoridades fiscais (o chamado «mapa recapitulativo»).

Soluções rápidas

No curto prazo, a Comissão propõe implementar uma série de medidas para melhorar o funcionamento do sistema do IVA até que o regime definitivo tenha sido totalmente acordado e aplicado. Essas soluções rápidas abordam questões solicitadas explicitamente pelas empresas e pelos Estados-membros e abrangem:

- Simplificação das regras do IVA para as empresas de um Estado-membro que armazenam mercadorias num outro Estado-membro para serem vendidas diretamente aos clientes lá. Esta simplificação é limitada aos sujeitos passivos

certificados, que já não precisam de se registar e pagar o IVA num outro Estado-membro quando armazenam mercadorias lá;

- Simplificação para os elementos de uma transação em cadeia que não envolvem a movimentação física de mercadorias, por exemplo, quando os bens são vendidos através de vários comerciantes, mas fisicamente os bens movem-se diretamente do vendedor original para o comprador final. Esta simplificação é igualmente limitada aos sujeitos passivos certificados;

- Novas regras harmonizadas e uniformes para que os empresários possam fornecer mais facilmente a prova de que os bens foram transportados de um país da UE para outro. Esta simplificação é igualmente limitada aos sujeitos passivos certificados.

- Esclarecimento que, além da prova de transporte, é exigido o número de IVA dos parceiros comerciais registados no sistema eletrónico de verificação do número de IVA da UE (VIES) para que a isenção do IVA transfronteiriço seja aplicada de acordo com as regras vigentes.

A proposta legislativa será enviada aos Estados-membros no âmbito do Conselho para aprovação e ao Parlamento Europeu para consulta. A Comissão dará seguimento a esta iniciativa em 2018 com uma proposta legislativa pormenorizada destinada a alterar a chamada «Diretiva IVA» a nível técnico, de modo a que o regime definitivo do IVA hoje proposto possa ser aplicado sem problemas. Exigirá o acordo unânime de todos os Estados-membros no Conselho antes de poder entrar em vigor. Realce-se que esta proposta aplica-se apenas às transações comerciais

na UE, não afetando as relações comerciais com países fora da UE. A seguir indicam-se algumas das iniciativas a serem tomadas:

Reforço da capacidade dos Estados-membros de procederem a análises conjuntas de risco mais rápidas sobre a informação disponível, lançar ações de acompanhamento e partilhar informações sobre IVA com os órgãos responsáveis pela aplicação da lei a nível da UE, como a Europol e o OLAF;

Sistema modernizado de fixação de taxas de IVA. As regras atuais não foram atualizadas para refletir novos desenvolvimentos e o crescimento de novos setores, como produtos digitais. A atualização das taxas de IVA para setores específicos é difícil porque todas as decisões nesta área devem ser tomadas por unanimidade. A Comissão pretende modernizar as regras, eliminando restrições legais desatualizadas para os Estados-membros, evitando a erosão das receitas do IVA e uma diminuição da base tributável;

Simplificação do sistema de IVA para as PME. As PME proporcionalmente têm maiores custos de conformidade (processamento/administrativos) com o IVA do que as grandes empresas devido à complexidade e à fragmentação do sistema de IVA da UE. Num esforço para aliviar esses custos de conformidade, a Comissão proporá um pacote de simplificação abrangente para as PME, com o objetivo de criar um ambiente propício ao seu crescimento e favorável ao comércio transfronteiriço.✂

*Docente do ensino superior
Investigador no CEOS/ISCAP