



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2018)21 final

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 regime especial das pequenas empresas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu 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 regime especial das pequenas empresas.

Ao abrigo da nova metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada pela Comissão de Assuntos Europeus, os serviços desta Comissão elaboraram uma nota técnica sobre a iniciativa em análise, que será, igualmente, anexada ao presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente proposta visa introduzir um conjunto de alterações específicas à Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) no que respeita ao regime especial das pequenas empresas, pretendendo-se estabelecer uma série de disposições destinadas a atenuar os encargos que recaem sobre as pequenas empresas¹ (PME) em matéria de IVA.

Esta intenção é justificada pelo facto dos encargos de conformidade decorrentes da necessidade de respeitar certas obrigações administrativas estabelecidos pela Diretiva IVA² e que garantem o bom funcionamento do sistema (por exemplo, registo do IVA, faturação, contabilidade e comunicação) gerarem custos para as pequenas empresas (os chamados “custos de conformidade”) que são proporcionalmente mais elevados do

¹ A nível da UE, as PME são, regra geral, definidas de acordo com a Recomendação da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36). Contudo, as regras aplicáveis às PME previstas na Diretiva IVA aplicam-se a empresas que operam a uma escala muito menor, que, nos termos da definição geral, seriam consideradas como «microempresas» (ou seja, com um volume de negócios até 2 000 000 de EUR). Estas empresas representam cerca de 98 % da totalidade das empresas da UE.

² Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que as grandes empresas. Tal situação ocorre pois as “obrigações em matéria de IVA são particularmente onerosas para as pequenas empresas, uma vez que estas têm recursos mais limitados do que as grandes empresas”.

A presente iniciativa faz parte do pacote de reformas anunciadas no plano de ação sobre o IVA³, tendo a sua necessidade sido reforçada pelo acompanhamento deste plano⁴ e pela carta de intenções do Presidente Jean-Claude Juncker que acompanha o discurso de 2017 sobre o estado da União⁵. No entanto, considera-se necessária uma revisão essencialmente por três motivos:

Em primeiro lugar, não obstante o facto de os Estados-Membros poderem isentar as PME de IVA – uma opção que é amplamente utilizada – as PME continuam a debater-se com custos de conformidade desproporcionados em matéria de IVA devido à forma como a isenção para as PME está concebida. Além disso, os elevados custos de conformidade em matéria de IVA resultam ainda da complexidade e da diversidade das regras relativas às obrigações no domínio do IVA em toda a UE, que as PME podem ter de cumprir no comércio transfronteiras.

Em segundo lugar, o atual sistema tem efeitos de distorção sobre a concorrência tanto nos mercados nacionais como no mercado da UE. A aplicação da isenção para as PME num Estado-Membro, disponível apenas para as empresas nele estabelecidas, tem um impacto negativo na situação concorrencial das estabelecidas noutros Estados-Membros que abastecem o mesmo mercado. Além disso, muitas PME podem ter de cobrar aos seus clientes IVA diferente do Estado-Membro onde estão estabelecidas. O princípio da tributação no destino prevê que o IVA deve ser

³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa a um plano de ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE – Chegou o momento de decidir (COM(2016) 148 final).

⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu 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) 566 final).

⁵ Estado da União 2017. Carta de intenções dirigida ao Presidente Antonio Tajani e ao Primeiro-Ministro, Jüri Ratas, 13 de setembro de 2017, disponível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_pt.pdf. Ver, igualmente, o anexo I do Programa de Trabalho da Comissão para 2017, COM(2016) 710 final, Estrasburgo, 25.10.2016, p. 3, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_pt.pdf.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

declarado e liquidado no Estado-Membro onde o destinatário está estabelecido (Estado-Membro de «destino») e não no Estado-Membro onde a PME se encontra estabelecida (Estado-Membro de «origem»).

Isto leva a que as condições de concorrência não sejam equitativas para as PME que exercem atividades de comércio no interior da UE; e que as PME sejam dissuadidas de realizar operações transfronteiras e de aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelo mercado único, devido às obrigações relativas ao IVA noutros Estados-Membros. É igualmente referido que as distorções a nível nacional decorrem do facto de as obrigações simplificadas em matéria de IVA estarem ligadas, em princípio, à utilização da isenção para as PME e de as PME não abrangidas pela isenção (por terem excedido o limiar relativo ao volume de negócios ou por terem optado pelo regime normal do IVA) não poderem beneficiar das mesmas. Estas situações podem dar origem ao «efeito de limiar», em que as PME abrandam o seu crescimento para evitar ultrapassar o limiar de isenção para as PME.

Em terceiro lugar, é uma forma de incentivar o cumprimento voluntário e, por conseguinte, ajudar a reduzir as perdas de receitas resultantes da não conformidade e da fraude ao IVA. Embora as PME enfrentem dificuldades em cumprir as obrigações nacionais em matéria de IVA, o cumprimento destas obrigações noutros Estados-Membros constitui, para as que exercem atividades de comércio transfronteiras, um obstáculo ainda maior devido à falta de harmonização em toda a UE.

São indicadas duas outras razões: (1) uma vez que funciona com base em desvios, o regime a favor das PME é obsoleto; e (2) o regime a favor das PME, que prevê as medidas a aplicar no Estado-Membro onde as pequenas empresas estão estabelecidas, está a tornar-se insustentável devido à transição do sistema do IVA para uma tributação no destino.

Tendo em conta o supracitado, a revisão propõe criar um regime moderno e simplificado para as PME, e em especial, i) reduzir os custos de conformidade em matéria de IVA para as PME, tanto a nível nacional como a nível da UE; ii) reduzir as distorções da concorrência, tanto a nível nacional como a nível da UE; iii) reduzir o impacto negativo do efeito de limiar; e iv) facilitar o cumprimento pelas PME e o controlo pelas administrações fiscais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Estas propostas coadunam-se com os objetivos da presente proposta:

- contribuir para a criação de um ambiente propício ao crescimento das PME;
- contribuir para criar um sistema do IVA robusto e eficiente, com vista a criar um espaço único do IVA na UE; e
- contribuir para o bom funcionamento de um mercado único mais aprofundado e mais equitativo.

Acerca da coerência com as disposições existentes da mesma política setorial, a presente proposta complementa duas outras iniciativas legislativas decorrentes do plano de ação sobre o IVA no que respeita à transição para uma tributação no destino:

i) a proposta relativa ao comércio eletrónico, adotada em dezembro de 2016⁶; e ii) a proposta relativa ao regime definitivo do IVA, adotada em outubro de 2017⁷. Está também em conformidade com as regras do IVA relativas ao lugar das prestações de serviços de telecomunicações, de radiodifusão e televisão e serviços prestados por via eletrónica⁸, que entraram em vigor em 2015.

No que diz respeito à coerência com outras políticas da EU, considera-se que a proposta é coerente com a estratégia de 2015 para o mercado único⁹, em que a Comissão se propõe ajudar as PME e as empresas em fase de arranque a crescer e combater as principais dificuldades enfrentadas pelas PME em todas as fases do seu ciclo de vida – que as impedem de tirar pleno partido das vantagens do mercado

⁶ Proposta de Diretiva do Conselho 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 bens (COM(2016) 757 final).

⁷ Proposta de diretiva do Conselho 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 e que estabelece o regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros (COM(2017) 569 final).

⁸ Regulamento de Execução (UE) n.º 1042/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 no que diz respeito ao lugar das prestações de serviços (JO L 284 de 26.10.2013, p. 1). E Regulamento (UE) n.º 967/2012 do Conselho, de 9 de outubro de 2012, que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011, no que diz respeito aos regimes especiais aplicáveis a sujeitos passivos não estabelecidos que prestem serviços de telecomunicações, serviços de radiodifusão e televisão ou serviços eletrónicos a pessoas que não sejam sujeitos passivos (JO L 290 de 20.10.2012, p. 1).

⁹ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Melhorar o Mercado Único: Mais Oportunidades para os Cidadãos e as Empresas» (COM(2015) 550 final), p. 4.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

único. Também se afirma que a proposta está em consonância com as políticas da UE para as PME, definidas na comunicação de 2016 «Start-up»¹⁰, e com o princípio «pensar primeiro em pequena escala» delineado na Comunicação «Small Business Act» de 2008¹¹.

As principais disposições da proposta são as seguintes:

- (1) abertura da isenção para as pequenas empresas a todas as empresas elegíveis da UE, independentemente de estarem ou não estabelecidas no Estado-Membro em que o IVA será aplicável e a isenção estará disponível;
- (2) fixação de um valor atualizado para o nível máximo dos limiares de isenção nacionais;
- (3) introdução de um período transitório durante o qual as pequenas empresas que temporariamente ultrapassam o limiar de isenção poderão continuar a utilizar a isenção;
- (4) introdução de obrigações simplificadas em matéria de IVA tanto para as pequenas empresas isentas como para as não isentas.

Por último mas não menos importante, menciona-se que a presente proposta não tem incidência negativa no orçamento da UE.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente proposta tem por base jurídica o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Os próximos líderes da Europa: a Start-up and Scale-up Initiative (Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão) (COM(2016) 733 final), p. 4.

¹¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Think Small First» Um «Small Business Act» para a Europa (COM(2008) 394 final), p. 4 e 7.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que esta iniciativa incide sobre o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao regime especial das pequenas empresas da União Europeia como um todo, pode-se considerar que os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente cumpridos pelos Estados-Membros e que podem ser mais bem alcançados a nível da União, pelo que a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Por conseguinte, esta respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A autora do presente parecer exime-se de, nesta sede, manifestar a sua opinião, a qual é de “*elaboração facultativa*” nos termos do nº 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da Comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído, aconselhando-se um acompanhamento próximo da execução da mesma.

Palácio de S. Bento, 18 de março de 2018

A Deputada Autora do Parecer

(Isabel Pires)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Nota técnica da Comissão de Assuntos Europeus