



Comissão de Assuntos Europeus

---

**Parecer**

COM (2020) 749 final

**Autor:**

Deputado Bruno Dias (PCP)

---

Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita à atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva

## **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 pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 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 no que respeita à atribuição de competências de execução à comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva)

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento e Finanças, Comissão competente em razão da matéria, para que procedesse à sua análise, tendo emitido o Parecer que se anexa ao presente Relatório e que dele faz parte integrante

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente iniciativa diz respeito a uma Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita à atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva.

As discrepâncias de entendimento e aplicação por parte dos Estados-Membros relativos a determinados conceitos constantes da legislação em matéria de IVA são suscetíveis de resultar em situações de dupla tributação ou de isenção de tributação.

Não obstante as orientações não vinculativas emitidas pelo Comité IVA (composto por representantes dos Estados-Membros e da Comissão), a experiência vem demonstrando que essas orientações nem sempre garantem uma aplicação uniforme da legislação da União Europeia em matéria de IVA.

São apresentadas como exemplo de abordagens diferentes relativamente a cada Estado questões como:

Comissão de Assuntos Europeus

- Se um entreposto é ou não um estabelecimento estável de um sujeito passivo;
- O que pode ser considerado “pequenas perdas”, ou o tratamento a dar a essas pequenas perdas para efeitos do regime das vendas à consignação;
- O significado da expressão “fornecedor [...] que proceda por si próprio ou por um terceiro agindo por sua conta à expedição ou ao transporte dos bens”.

Na verdade, a Comissão não dispõe de competências de execução no que diz respeito à Diretiva IVA (Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado).

Como se afirma na presente iniciativa, “estas discrepâncias são suscetíveis de resultar em casos de dupla tributação e implicarão incerteza jurídica e custos adicionais para as empresas, que normalmente só terminam passado tempo considerável, com um Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia que conduz por vezes a uma interpretação que não era anteriormente partilhada pela maioria dos Estados-Membros”, como por exemplo na aplicação de “regras de partilha de custos”.

Assim podemos resumir a presente iniciativa nos seguintes termos:

**Âmbito da proposta:** competências de execução à Comissão para definir o significado de determinados termos utilizados na Diretiva IVA, a ser exercidas nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho

**Motivação da proposta:** heterogeneidade ao nível dos significados dos termos utilizados pelos Estados-membros nas transposições da Diretiva IVA

Artigos	Diretiva IVA	COM(2020) 749
<b>397.º - Medidas de aplicação</b>	O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, adopta as medidas necessárias à aplicação da presente directiva.	O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, <b>pode adotar as medidas necessárias à aplicação das disposições dos títulos I (Objeto e âmbito de aplicação), VIII (Taxas) e XIII (Derrogações), e dos anexos III, IV, V e X da Diretiva IVA. Não pode implicar</b>

		<p><i>a determinação do significado dos termos nelas utilizados.</i></p> <p><b>A Comissão pode, por meio de atos de execução, determinar o significado dos termos utilizados nas seguintes disposições: no que diz respeito aos sujeitos passivos para efeitos de IVA, às operações tributáveis para efeitos de IVA, ao lugar das operações tributáveis, ao facto gerador e exigibilidade do imposto, ao valor tributável do IVA, às isenções do IVA, às deduções do IVA, e às obrigações de sujeitos passivos e de determinadas pessoas que não sejam sujeitos passivos</b></p>
<p><b>Título IV - operações tributáveis</b></p>		<p>Inserido um novo artigo “Comités”</p> <p>O Comité, composto por representantes dos Estados-membros, decide por maioria qualificada e presta parecer à CE.</p> <p>Se o parecer for favorável a CE pode adotar a medida de execução.</p> <p>O Comité emite ainda orientações não vinculativas relativas às aplicações das disposições em matéria de IVA</p>

### **Incidência orçamental**

A presente Proposta não tem incidência negativa no orçamento da União Europeia.

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

#### ***a) Da Base Jurídica***

A presente iniciativa baseia-se no artigo 113.º do TFUE, que prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com o processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adota disposições relacionadas com a harmonização das disposições dos estados-Membros em matéria de tributação indireta.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade***

Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do TFUE, a União dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros no domínio da coesão económica, social e territorial, bem como de determinados aspetos da política social.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa de competência não exclusiva dos Estados, coerente com o princípio da subsidiariedade, uma vez que o principal problema identificado é a aplicação harmonizada pelos Estados de conceitos que figuram já na Diretiva IVA, que por sua vez, podem conduzir a uma dupla tributação ou a uma não tributação, em especial em situações transfronteiras.

Neste contexto, a Comissão é assistida por um Comité que será constituído por peritos em matéria de IVA provenientes das administrações fiscais dos Estados-Membros.

A proposta cumpre ainda o princípio da proporcionalidade, uma vez que não excede o necessário para cumprir os objetivos dos Tratados, tendo em conta que permite contribuir para a resolução das dificuldades práticas de interpretação e de aplicação harmonizada dos conceitos em matéria de IVA pelos Estados-Membros. O regime de competência partilhada nesta matéria e a inclusão dos diferentes peritos das administrações fiscais ao nível dos Estados-Membros visa assegurar a participação de todos no comité que assiste à Comissão.

### **PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR**

Parece positiva uma homogeneização do significado dos termos utilizados nas disposições acima referidas para que não haja discrepâncias de entendimento e sobretudo para que se impeça dupla tributação ou, ao contrário, “fuga ao fisco”. No fundo, para possibilitar na medida do possível uma justiça e equidade fiscal.

Todavia, afigura-se negativa a forma como é votado o parecer - maioria qualificada: os Estados-Membros mais expressivos em termos económicos e demográficos terão maior peso na decisão.

Pensamos que devemos defender a maioria simples na adoção da decisão.

Uma vez que se insere “apenas” sobre o significado dos termos utilizados e tendo em conta as salvaguardas explicitadas na *Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta*, não perceciona motivo para a necessidade da unanimidade (embora se deva defender a manutenção deste princípio ao nível das questões fiscais).

### **PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

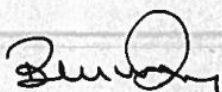
1. A presente iniciativa não viola o Princípio da Subsidiariedade na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, em regime de gestão partilhada com os Estados-Membros;
2. Atentos os objetivos da presente iniciativa, há um equilíbrio adequado ao interesse público que visa atingir pelo que é cumprido o Princípio da Proporcionalidade.
3. Face ao exposto, e atento a matéria em causa e o previsível impacto na sua aplicação concreta, a Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o escrutínio e pronuncia-se pelo acompanhamento da presente iniciativa, nomeadamente através da troca de informação com o Governo.

**PARTE V – ANEXOS**

Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças;

Palácio de S. Bento, 23 de fevereiro de 2021

**O Deputado Autor do Parecer**



**(Bruno Dias)**

**O Presidente da Comissão**



**(Luís Capoulas Santos)**



Comissão de Orçamento e Finanças

---

**Relatório da Comissão de  
Orçamento, Finanças**  
COM (2020) 749

**Autor:** Deputado  
Jorge Paulo Oliveira  
(PSD)

---

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita à atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva.





Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa europeia COM (2020) 749 - Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE no que respeita à atribuição de competências de execução à Comissão para determinar o significado dos termos utilizados em determinadas disposições dessa diretiva, foi enviado à Comissão de Orçamento e Finanças, em 7 de janeiro de 2021, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Contexto e objetivos da Proposta**

A proposta de alteração da Diretiva IVA visa suprimir as dificuldades da Comissão na sua aplicação uniforme.

O único instrumento que a Comissão dispõe para promover a aplicação uniforme das regras da UE em matéria de IVA é um Comité Consultivo, o chamado “Comité do IVA, composto por representantes dos Estados-Membros e da Comissão. Sucede que este Comité só pode aprovar orientações não vinculativas, o que nem sempre garante uma aplicação uniforme da legislação da UE em matéria de IVA.

Há, aliás, vários exemplos dessa sua incapacidade, com os Estados-Membros a seguirem abordagens diferentes relativamente a questões como: se um entreposto é ou não um estabelecimento estável de um sujeito passivo; o que pode ser considerado «pequenas perdas»; qual o tratamento a dar a essas pequenas perdas para efeitos do regime das vendas à consignação; como deve ser identificado, para efeitos de IVA, o lugar da prestação de um serviço que consista num evento realizado em vários

Estados-Membros; saber se uma entrega de bens ou uma prestação de serviços entre uma sede de uma sociedade estabelecida num Estado-Membro e um agrupamento para efeitos de IVA noutro Estado-Membro, que inclua uma sucursal dessa mesma sociedade, constitui uma operação tributável para efeitos de IVA...

Ora, estas discrepâncias são suscetíveis de resultar em casos de dupla tributação e implicam sempre incerteza jurídica e custos adicionais para as empresas, que normalmente só terminam, passado tempo considerável, com um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que fixa uma interpretação, mas que nem sempre era a partilhada anteriormente pela maioria dos Estados-Membros, por um lado, e, por outro, nem sempre resolve todas as incertezas.

## **2. Principais alterações**

A solução preconizada passa pela alteração da redação do artº 397 e o aditamento de dois artigos, os artºs 397º-A e 398º-A à Diretiva 2006/112/CE, que na prática se traduzem na:

- Atribuição de competências de execução à Comissão para definir o significado de determinados termos utilizados na Diretiva do IVA, em matérias como a sujeitos passivos, operações tributáveis, lugar das operações tributáveis, facto gerador e exigibilidade do imposto, valor tributável, isenções, deduções, obrigações dos sujeitos passivos e regimes especiais do imposto. As competências de execução atribuídas à Comissão não devem pôr em causa a margem de apreciação deixada aos Estados-Membros para a adoção de medidas de direito interno necessárias à aplicação de algumas das disposições da Diretiva 2006/112/CE.
- Atribuição de competências de execução ao Conselho em casos específicos devidamente justificados, em matérias substanciais particularmente sensíveis para os Estados-Membros, nomeadamente as medidas de execução eventualmente necessárias no que se refere às disposições do título I («Objeto

e âmbito de aplicação»), do título VIII («Taxas») e do título XIII («Derrogações») da Diretiva IVA.

- A Comissão é assistida por um comité constituído por peritos em matéria de IVA provenientes das administrações fiscais dos Estados-Membros e que têm por missão supervisionar a adoção dos atos de execução. A Comissão não pode decidir sem o acordo dos Estados-Membros neste novo comité. Só em caso de parecer favorável do comité pode a Comissão adotar a medida de execução. Em contrapartida, tanto em caso de parecer negativo como de ausência de parecer do comité, a Comissão não está habilitada a adotar o correspondente ato de execução.

### **3. Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 113.º do TFUE. Este artigo prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adote disposições relacionadas com a harmonização das disposições dos Estados-Membros em matéria de tributação indireta.

### **4. Princípio da Subsidiariedade**

A proposta é coerente com o princípio da subsidiariedade, uma vez que o principal problema identificado é precisamente a aplicação não harmonizada pelos Estados-Membros de conceitos que figuram na Diretiva IVA, que, por sua vez, podem conduzir a uma dupla tributação ou a uma não tributação, em especial em situações transfronteiras. Os Estados-Membros não podem, por si só, resolver estes problemas, mas estes podem ser mais bem alcançados ao nível da União.

### **5. Princípio da Proporcionalidade**

A proposta é coerente com o princípio da proporcionalidade, uma vez que não excede o necessário para cumprir os objetivos dos Tratados, em especial o bom

Comissão de Orçamento e Finanças

---

funcionamento do mercado único, que é atualmente dificultado pelas divergências de interpretação e de aplicação dos conceitos em matéria de IVA pelos Estados-Membros.

**PARTE III – CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 8 de fevereiro de 2021

O Deputado-Autor do Parecer



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)