COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha os documentos

Proposta DE DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às regras do IVA para a era digital

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 no que diz respeito às modalidades de cooperação administrativa no domínio do IVA necessárias para a era digital

Proposta de REGULAMENTO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 no que diz respeito aos requisitos de informação para determinados regimes de IVA

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Síntese

Avaliação de impacto sobre a iniciativa «O IVA na era digital»

A. Necessidade de agir

Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

A discrepância entre as regras do IVA já com 30 anos e a atual realidade digital cria um problema que apresenta duas facetas:

1. **Cobrança e controlo do IVA subótimos** – o quadro legislativo da UE em matéria de IVA não está totalmente adaptado para lidar com a nova realidade digital e é propenso à fraude.
2. **Encargos e custos de conformidade excessivos** – a economia digital e os novos modelos de negócio criam novos desafios e custos para as administrações fiscais e as empresas.

Os desafios e os potenciais benefícios da digitalização em termos de controlo/luta contra a fraude e redução dos encargos não estão atualmente a ser plenamente abordados. Os problemas são especialmente visíveis em três domínios: 1) declaração de IVA (requisitos de comunicação digital), caso a obrigação de comunicação não seja digital e os Estados-Membros estejam a introduzir requisitos de comunicação digital variáveis de forma descoordenada; 2) tratamento em sede de IVA da economia das plataformas, em que as atividades tradicionais e as digitais não são tratadas em pé de igualdade; e 3) o registo para efeitos do IVA, em que o número de casos em que as empresas necessitam de se registar em mais do que um Estado-Membro ainda pode ser reduzido. As regras do IVA aplicáveis ao comércio transfronteiriço da UE envolvem mais do que um Estado-Membro, pela sua própria natureza, e o IVA é um imposto harmonizado a nível da UE.

Quais são os resultados esperados?

Os objetivos gerais da iniciativa «O IVA na era digital» estão relacionados com a modernização do sistema do IVA: 1) melhorar a cobrança e o controlo do IVA; e 2) simplificar, modernizar e clarificar determinadas regras do IVA.

Os objetivos específicos da iniciativa são: i) melhorar os requisitos de comunicação de informações, explorando as oportunidades proporcionadas pela digitalização; ii) promover a convergência e a interoperabilidade dos sistemas informáticos; iii) criar condições de concorrência equitativas para as empresas, independentemente do seu modelo de negócio; iv) reduzir os encargos, a fragmentação e os custos associados; e v) minimizar a necessidade de registo para efeitos do IVA em vários países da UE.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

A dimensão intra-UE da fraude ao IVA exige uma intervenção da UE. A dimensão do desvio do IVA[1] (e a sua persistência ao longo do tempo) mostra que os instrumentos nacionais não são suficientes para combater a fraude transfronteiriça e a fraude no comércio eletrónico, que só podem

[1] O desvio do IVA é a diferença global entre a receita de IVA esperada com base na legislação em matéria de IVA e nos regulamentos acessórios e o montante efetivamente cobrado: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

ser combatidas de forma eficiente e eficaz através de uma ação coordenada e uma aplicação uniforme a nível da UE.

É necessária a harmonização das regras do IVA para assegurar o bom funcionamento do mercado único. Para tirar pleno partido do mercado único, as empresas necessitam de regras do IVA que sejam aplicadas uniformemente em toda a UE, em vez de terem de cumprir regras diferentes a nível nacional. Tal só será possível através de uma ação a nível da UE.

B. Soluções

Quais são as várias opções para cumprir os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

Os objetivos podem ser alcançados através de uma combinação de várias opções estratégicas nos três domínios.

- **Declaração do IVA**: as opções são: 1) recomendar um requisito de comunicação digital a nível da UE; 2) solicitar às empresas que registem os dados relativos às operações em formato(s) predeterminado(s); 3) introduzir um requisito de comunicação digital a nível da UE; e 4) introduzir um requisitos de comunicação digital tanto a nível da UE como a nível nacional.
- **Tratamento em sede de IVA da economia das plataformas**: opções são: 1) clarificação jurídica da natureza dos serviços prestados e da qualidade do prestador, combinada com uma racionalização das obrigações de conservação de registos; 2) introdução de uma disposição relativa ao «fornecedor presumido», nos termos da qual a plataforma cobra o IVA sobre a prestação de i) determinados serviços de alojamento e transporte, ii) todos os serviços de alojamento e transporte ou iii) todos os serviços prestados através de plataformas.
- **Registo para efeitos do IVA**: as opções estão relacionadas com o comércio intra-UE (o balcão único ou OSS) e a importação de remessas de baixo valor (o balcão único para as importações ou IOSS):
    - As opções relativas ao OSS incluem: 1) um pequeno alargamento do OSS que abranja todas as entregas de bens B2C[2] a nível nacional; 2) um alargamento mais amplo do OSS que abranja todas as entregas de bens B2C internas e a transferência de bens (próprios) transfronteiriça; e 3) a introdução de um mecanismo de autoliquidação para as entregas B2B[3] efetuadas por pessoas não estabelecidas;
    - As opções relativas ao IOSS incluem: 1) tornar o IOSS obrigatório para a) fornecedores presumidos, b) os sujeitos passivos que efetuam vendas à distância para a UE acima de um determinado limite, ou c) os sujeitos passivos que efetuam vendas à distância para a UE, sem limite; e 2) suprimir o limiar de 150 EUR para a utilização do IOSS.

Uma vez que o número total de opções nos três domínios problemáticos permite centenas de combinações possíveis, foram consideradas cinco abordagens sucessivas (*status quo*, minimalista,

[2] Empresa-consumidor.
[3] Empresa-empresa.

moderada, reforçada e maximalista) que aumentam progressivamente a intensidade da intervenção da UE.

A abordagem reforçada (que combina a introdução de requisitos de comunicação digital a nível da UE, uma disposição relativa ao fornecedor presumido para todos os setores do alojamento e dos transportes e uma combinação de um alargamento mais amplo do OSS, um mecanismo de autoliquidação e um IOSS obrigatório) é mais equilibrada em termos de eficácia, proporcionalidade e subsidiariedade, ao passo que a abordagem maximalista (que inclui, além disso, os requisitos de comunicação digital a nível nacional, todos os serviços prestados através de plataformas e a supressão do limiar de 150 EUR do IOSS) é a mais eficiente.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?

As partes interessadas concordaram que existia um conflito entre as antigas regras do IVA e a era digital de hoje. No que diz respeito à **declaração de IVA**, concordaram que um requisito de comunicação digital poderia trazer benefícios e manifestaram claramente a sua preferência por uma solução de faturação eletrónica que também possa ser utilizada na sua automatização interna. Os Estados-Membros apelaram a uma maior autonomia na tomada de decisões sobre o requisito de comunicação digital a nível nacional. De um modo geral, as partes interessadas reconheceram os problemas relacionados com a **economia das plataformas**. Os pontos de vista das empresas são mais matizados, dependendo do seu modelo de negócio. As que seriam afetadas rejeitaram a opção relativa ao fornecedor presumido e manifestaram a sua preferência pelo *status quo*. No que diz respeito ao **registo para efeitos do IVA**, as partes interessadas concordaram unanimemente que é necessário alargar o âmbito de aplicação do OSS/IOSS. As empresas solicitaram igualmente a inclusão de um mecanismo de dedução no IOSS ou, pelo menos, o mecanismo de autoliquidação para as entregas B2B efetuadas por pessoas não estabelecidas. Existe também apoio no sentido de tornar o IOSS obrigatório, mas menos apoio à supressão do limiar de 150 EUR.

C. Impactos da opção preferida

Quais os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A abordagem reforçada é mais equilibrada e tem melhores resultados no que respeita à proporcionalidade e à subsidiariedade. Entre 2023 e 2032, espera-se que traga entre 172 e 214 mil milhões de EUR de impactos líquidos em relação ao cenário de base. A abordagem maximalista tem melhores resultados em termos de eficiência, com impactos líquidos que variam entre 303 mil milhões de EUR e 386 mil milhões de EUR.

A abordagem reforçada permitirá economizar 50,6 mil milhões de EUR entre 2023 e 2032:

- 41,4 mil milhões de EUR decorrentes da declaração do IVA (11 mil milhões de EUR da eliminação das obrigações declarativas, 24,2 mil milhões de EUR da redução dos custos de fragmentação, 4,3 mil milhões de EUR da utilização de declarações de IVA pré-preenchidas, e 1,9 mil milhões de EUR de benefícios da faturação eletrónica);
- 0,5 mil milhões de EUR decorrentes da racionalização e clarificação em relação à economia das plataformas;

- 8,7 mil milhões de EUR provenientes da eliminação das obrigações de registo para efeitos do IVA.

Entre 2023 e 2032, as poupanças para a abordagem maximalista são mais elevadas e ascendem a 65,9 mil milhões de EUR: 56,7 mil milhões de EUR provenientes da declaração do IVA (11 mil milhões de EUR da eliminação das obrigações declarativas, 24,2 mil milhões de EUR da redução dos custos de fragmentação, 7 mil milhões de EUR da utilização de declarações de IVA pré-preenchidas e 14,5 mil milhões de EUR de benefícios da faturação eletrónica), 0,5 mil milhões de EUR provenientes da racionalização e clarificação em relação à economia das plataformas e 8,7 mil milhões de EUR provenientes da eliminação das obrigações de registo para efeitos do IVA.

Ambas as abordagens apresentam também benefícios qualitativos, ambientais, sociais e de automatização das empresas, bem como benefícios relacionados com o funcionamento do mercado único (condições de concorrência mais equitativas) e a eficiência do controlo fiscal.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

As empresas suportarão os custos dos encargos administrativos adicionais decorrentes da introdução dos requisitos de comunicação digital. Entre 2023 e 2032, estes custos deverão ascender a 11,3 mil milhões de EUR para a abordagem reforçada e a 43,5 mil milhões de EUR para a abordagem maximalista. As autoridades fiscais suportarão os custos de execução associados à introdução de requisitos de comunicação digital, que deverão ascender a cerca de 2,2 mil milhões de EUR na abordagem reforçada e 3,4 mil milhões de EUR na abordagem maximalista.

Existem também custos qualitativos relacionados com a confidencialidade dos dados. Espera-se que estes sejam mais elevados para a abordagem maximalista, que implica mais intercâmbios de dados, do que para a abordagem reforçada. No domínio da economia das plataformas, os encargos adicionais dizem respeito à gestão do regime do fornecedor presumido (são afetados mais setores na abordagem maximalista). Não há custos para as empresas no alargamento do âmbito de aplicação do registo para efeitos do IVA e estas beneficiarão mais dos sistemas já em vigor.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

A introdução de um **requisito de comunicação digital a nível da UE** gera custos para as empresas. Estes encargos serão mais elevados para as micro e pequenas empresas, na medida em que estas são menos suscetíveis de beneficiar da automatização das empresas e menos suscetíveis de exercer atividades transfronteiriças. No âmbito das opções para o **regime do fornecedor presumido**, a plataforma contabilizaria o IVA em vez dos pequenos fornecedores subjacentes. Tal significa que estes fornecedores subjacentes não seriam obrigados a registar-se e a contabilizar o IVA, não suportando encargos adicionais. No que respeita ao **registo para efeitos do IVA**, 280 000 PME beneficiarão do alargamento do âmbito de aplicação do OSS/IOSS, o que representa uma poupança de até 0,34 mil milhões de EUR em custos únicos e de até 0,67 mil milhões de EUR em média em custos correntes anuais, o que perfaz um total de 7 mil milhões de EUR para o período de 2023-2032.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

Entre 135 mil milhões de EUR e 177 mil milhões de EUR de receitas adicionais de IVA (0,1 % da média anual do PIB, 2023-2032) estão previstos para a abordagem reforçada e entre 284 mil milhões de EUR e 367 mil milhões de EUR de receitas adicionais de IVA (0,2 % em relação à média anual do PIB, 2023-2032) para a abordagem maximalista. Entre 2023 e 2032, as administrações nacionais deverão ter custos de execução compreendidos entre 2,2 mil milhões de EUR (abordagem reforçada) e 3,4 mil milhões de EUR (abordagem maximalista).
Haverá outros impactos significativos?
Não se prevê qualquer outro impacto significativo.
Proporcionalidade
Tanto a abordagem reforçada como a abordagem maximalista cumprem os objetivos da iniciativa de forma proporcionada, mas a abordagem reforçada parece ser mais proporcionada.
D. Acompanhamento
Quando será reexaminada a política?
A Comissão avaliará o funcionamento da nova legislação cinco anos após a sua entrada em vigor.