COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a França a aplicar uma medida especial em derrogação dos artigos 218.º e 232.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Nos termos do artigo 395.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[1] («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais em derrogação à referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado na Comissão em 12 de abril de 2021, a França solicitou autorização para derrogar ao disposto nos artigos 178.º, 218.º e 232.º da Diretiva IVA, a fim de poder tornar obrigatória a faturação eletrónica para todos os sujeitos passivos estabelecidos no território francês. A autorização foi solicitada de 1 de dezembro de 2021 a 31 de dezembro de 2028.

Além disso, por ofício registado na Comissão em 20 de setembro de 2021, a França solicitou que a autorização de derrogação se aplicasse apenas aos artigos 218.º e 232.º da Diretiva IVA e que fosse aplicável de 1 de janeiro de 2024 a 31 de dezembro de 2026.

Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 29 de setembro de 2021, do pedido apresentado pela França. Por ofício de 30 de setembro de 2021, a Comissão comunicou à França que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A França apresentou um pedido de derrogação com base no artigo 395.º da Diretiva IVA a fim de ser autorizada a instituir uma obrigação de emitir faturas eletrónicas para as operações internas entre sujeitos passivos de IVA estabelecidos em França com base nos artigos 153.º da Lei das Finanças para 2020 e 195 da Lei das Finanças para 2021. Esta obrigação será acompanhada da obrigação de os referidos sujeitos passivos enviarem determinados dados suplementares às autoridades fiscais.

A França considera que a obrigação de faturação eletrónica permitirá melhorar a luta contra a fraude, reforçando simultaneamente a competitividade das empresas. Também aumentará o conhecimento, em tempo real, da atividade empresarial, permitindo uma orientação da política económica tão próxima quanto possível da realidade económica dos intervenientes. Esta obrigação permitirá igualmente simplificar as obrigações de declaração das empresas em matéria de IVA através da introdução do pré-preenchimento das suas declarações.

O artigo 218.º da Diretiva IVA prevê a obrigação de os Estados-Membros aceitarem como fatura todos os documentos ou mensagens, tanto em papel como em formato eletrónico. A França gostaria, portanto, de obter uma derrogação ao disposto neste artigo da Diretiva IVA, de modo a que apenas as faturas eletrónicas em formato misto ou estruturado possam ser consideradas faturas pela administração fiscal francesa.

O artigo 232.º da Diretiva IVA, prevê que a utilização de uma fatura eletrónica fica sujeita à aceitação do destinatário. Por conseguinte, a introdução de uma obrigação de faturação eletrónica em França exige uma derrogação a este artigo, de modo a que o emitente deixe de ter de obter o consentimento do destinatário para enviar uma fatura em formato sem papel.

[1] JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

A França afirma que a introdução de uma obrigação generalizada de faturação eletrónica traria benefícios em termos de luta contra a fraude e a evasão, facilitando simultaneamente o cumprimento voluntário da legislação fiscal. Com efeito, a obrigação de emitir faturas eletrónicas, associada à transmissão de dados suplementares relativos às operações, através de um regime que envolve plataformas privadas certificadas e uma plataforma pública centralizada, permitirá à administração fiscal verificar, em tempo real, a coerência entre o IVA declarado e cobrado e as faturas emitidas e recebidas. Por conseguinte, a capacidade da administração para prevenir e combater a fraude ao IVA será significativamente melhorada.

A obrigação de faturação eletrónica abrange apenas as operações entre sujeitos passivos (B2B). Os dados das operações que envolvam consumidores finais (B2C) serão comunicados através de um mecanismo diferente. Em caso de aquisições intracomunitárias, os sujeitos passivos mantêm o direito de receber faturas em suporte papel. Convém referir que a obrigação de utilizar a faturação eletrónica para as operações entre empresas e administração pública (B2G) entrou gradualmente em vigor em França entre 1 de janeiro de 2017 e 1 de janeiro de 2020. Por conseguinte, as empresas que já emitiram faturas eletrónicas através da plataforma de faturação eletrónica B2G Chorus Pro, desenvolvida pela agência estatal para a informática financeira (*Agence pour l'informatique financière de l'Etat* - AIFE), já estão equipadas e preparadas para alargar a obrigação de faturação eletrónica às relações B2B. A França alega que a maioria dos sujeitos passivos do IVA franceses já envia ou recebe faturas em formato eletrónico. Segundo a França, em 2017, apenas 31 % das empresas francesas com mais de 10 pessoas utilizaram a faturação em papel, e é provável que esta percentagem tenha diminuiu desde então. A passagem para um formato eletrónico eliminará definitivamente o formato papel no tratamento das faturas, gerando poupanças significativas para as empresas.

A França considera que faturação eletrónica proporcionará benefícios aos sujeitos passivos, como a redução dos prazos de pagamento para o fornecedor, a redução dos custos de impressão e das franquias postais, a redução dos custos e dos atrasos no tratamento dos dados de faturação, a redução dos custos de armazenamento e a redução dos custos de formação e de desenvolvimento de sistemas.

A França prevê a introdução gradual da obrigação, a fim de permitir a transição e o apoio ao novo sistema, adaptados a cada tipo de empresa. A partir de 2024, a obrigação de receber a fatura eletrónica aplicar-se-á a todas as empresas. Está prevista a introdução progressiva da obrigação de emitir faturas eletrónicas em função da dimensão das empresas: 2024 para as grandes empresas, 2025 para as empresas com 250 a 4 999 trabalhadores e um volume de negócios inferior a 1,5 mil milhões de EUR e 2026 para as pequenas e médias empresas e microempresas, incluindo os sujeitos passivos que beneficiam da isenção para as pequenas empresas a que se refere o artigo 282.º da Diretiva IVA.

A fim de garantir a interoperabilidade das trocas, as plataformas que prestam serviços de faturação eletrónica, tanto privadas como públicas, deveriam oferecer aos sujeitos passivos um conjunto mínimo de formatos estruturados ou mistos, sem prejuízo da sua liberdade para oferecer formatos alternativos.

Dado o vasto âmbito de aplicação da derrogação, é importante garantir o acompanhamento necessário no quadro da presente derrogação, nomeadamente, o impacto da medida no combate à fraude e evasão ao IVA e nos sujeitos passivos. Caso a França pretenda prorrogar a medida derrogatória, deverá apresentar um relatório sobre a aplicação da medida, juntamente com o pedido de prorrogação. Este relatório deverá apreciar a medida no que respeita à sua eficácia na luta contra a fraude e a evasão ao IVA, bem como na simplificação da cobrança do imposto. O relatório deverá igualmente incluir uma avaliação da medida para os sujeitos

passivos e, em especial, no que diz respeito ao aumento dos encargos administrativos e dos custos de conformidade.

Propõe-se a autorização da derrogação a partir de 1 de janeiro de 2024 até 31 de dezembro de 2026.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

O artigo 218.º da Diretiva IVA coloca as faturas em papel e as faturas eletrónicas em pé de igualdade, estabelecendo que os Estados-Membros devem aceitar os documentos ou mensagens em papel ou em formato eletrónico. Nos termos do artigo 232.º da Diretiva IVA, a utilização de uma fatura eletrónica deve ficar sujeita à aceitação do destinatário. A obrigatoriedade da faturação eletrónica, como prevista pela França, constituiria efetivamente uma derrogação a estas duas disposições.

A derrogação pode ser autorizada com base no artigo 395.º da Diretiva IVA, para simplificar a cobrança do IVA ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais. A França solicitou a medida derrogatória para lutar contra a fraude e a evasão fiscais, bem como simplificar a cobrança do imposto. Com base nos elementos fornecidos pela França, a derrogação está de acordo com as com as disposições existentes neste domínio.

Uma autorização semelhante que permitiu à Itália derrogar aos artigos 218.º e 232.º da Diretiva IVA a fim de introduzir a faturação eletrónica obrigatória foi concedida pela Decisão de Execução (UE) 2018/593 do Conselho[2].

Por último, a Comissão adotou, em 2020, a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação»[3]. Uma das ações previstas nesse plano de ação é a apresentação pela Comissão de uma proposta legislativa para modernizar as obrigações de declaração do IVA. A necessidade de expandir ainda mais a faturação eletrónica será examinada neste contexto. Por conseguinte, a medida derrogatória está em consonância com os objetivos visados pelo plano de ação da Comissão. Um dos objetivos da futura proposta da Comissão consistirá em racionalizar os mecanismos de comunicação existentes e futuros para as operações nacionais, incluindo o autorizado por esta medida derrogatória.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia a proposta, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

- **Proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelas razões a seguir indicadas.

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo qualquer obrigação.

---

2 JO L 99 de 19.4.2018, p. 14.

3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0312&qid=1636736675484

A faturação eletrónica obrigatória implicará algumas mudanças para os sujeitos passivos. No entanto, estas alterações estão a ser antecipadas pela França e a sua preparação já teve início. A obrigação de utilizar a faturação eletrónica para as operações B2G levou a que muitas empresas já estivessem equipadas e preparadas para alargar a obrigação de faturação eletrónica às relações B2B.

Os sujeitos passivos que beneficiam da isenção prevista para as PME estão incluídos no âmbito de aplicação da medida. No entanto, a aplicação gradual da medida dar-lhes-á tempo suficiente para se prepararem. Por outro lado, estas empresas poderão utilizar uma plataforma privada ou a plataforma pública de faturação gerida pela AIFE (Chorus Pro). Esta última proporá um serviço mínimo gratuito, que inclui o tratamento de formatos PDF (com extração de dados num formato estruturado) e uma oferta de arquivamento de 10 anos (que corresponde à duração legal da obrigação de arquivamento para fins comerciais em França). De acordo com os dados apresentados pela França, as poupanças e as vantagens que estes sujeitos passivos obterão com a introdução da faturação eletrónica absorverão amplamente o investimento inicial que terão de suportar para adaptar os seus sistemas.

A derrogação é também limitada no tempo e deve ser elaborado um relatório sobre o funcionamento e a eficácia da medida, caso a França pretenda prorrogar a medida derrogatória.

Assim, a medida especial é proporcional ao objetivo visado, ou seja, o combate à evasão fiscal e a simplificação da cobrança do imposto.

- **Escolha do instrumento**

Instrumento proposto: Decisão de Execução do Conselho.

Nos termos do artigo 395.º da diretiva IVA, a derrogação às regras comuns do IVA só é possível mediante autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão de execução do Conselho é o instrumento mais adequado, uma vez que pode ser dirigida a um só Estado-Membro.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliação de impacto**

A faturação eletrónica obrigatória terá um impacto tanto na administração fiscal como nos sujeitos passivos.

A França espera que a faturação eletrónica obrigatória contribua para combater a evasão fiscal, incluindo a evasão fiscal involuntária relacionada com a não declaração ou a subdeclaração e, em geral, o não pagamento do IVA. Para além da luta contra a fraude ao IVA, a disponibilidade de informações sobre as operações comerciais permitirá identificar a intensidade das ligações comerciais entre as empresas. Reforçará, portanto, a análise das operações concluídas entre empresas coligadas, a fim de detetar operações anormais suscetíveis de dissimular possíveis reduções da matéria coletável do imposto sobre as sociedades ou distribuições de lucros ocultas. Além disso, o regime permitirá a recolha, em tempo real, dos dados relativos às operações dos sujeitos passivos. Esses dados podem contribuir para as análises económicas realizadas, por exemplo, pelo INSEE (Instituto Nacional de Estatística) ou pela Direção-Geral do Tesouro, a fim de assegurar uma orientação das políticas públicas tão próxima quanto possível da realidade.

A França alega que a faturação eletrónica conduzirá a ganhos significativos para as empresas em termos de digitalização e de redução dos encargos administrativos, garantindo simultaneamente as relações entre as empresas a fim de as tornar mais competitivas. Permitiria gerar poupanças, sendo o custo total da emissão de uma fatura eletrónica estimado pela Inspeção-Geral das Finanças em menos de um euro, contra mais de dez euros para uma fatura em papel.

Os ganhos esperados serão de natureza diferente consoante as empresas já utilizem ou não a faturação eletrónica. Para as empresas que ainda não utilizam a faturação eletrónica, principalmente as pequenas e médias empresas, os ganhos serão de aproximadamente 10 EUR por fatura recebida. Para os sujeitos passivos que dela já fazem uma ampla utilização, principalmente empresas com 250 ou mais trabalhadores, a medida melhorará o tratamento da sua cadeia de faturação, já que a maioria das faturas atualmente trocadas por via eletrónica ainda se encontra em formato PDF, o que continua a implicar custos de processamento.

Com base nestes elementos, o ganho mínimo para as empresas seria de cerca de 4,5 mil milhões de euros por ano. Cerca de 1,5 milhões de pequenas empresas emitem apenas faturas em suporte papel. Dado que estas empresas emitem menos de 2 000 faturas por ano (65 % das quais emitem menos de 500 faturas por ano), o volume de faturas em causa seria estimado em 450 milhões. A supressão das faturas em papel geraria uma poupança nos custos de tratamento de 10 EUR por fatura, resultando num ganho total de 4,5 mil milhões de EUR para estas empresas.

Segundo a França, esta avaliação não tem em conta os ganhos em termos de segurança dos fluxos de operações e de redução dos prazos de pagamento, que, segundo o Observatório sobre os prazos de pagamento, afetam o fluxo de tesouraria dos sujeitos passivos em cerca de 15 mil milhões de EUR por ano, em especial os de menor dimensão.

Uma vez que o custo de aquisição do *software* necessário pode ser significativo, não será obrigatório instalar um *software* de faturação. A França deixará aos sujeitos passivos a possibilidade de transmitirem as suas faturas quer diretamente à plataforma pública, que as transmitirá aos seus destinatários, quer às plataformas privadas que ficarão responsáveis pela transmissão das faturas à administração fiscal e à empresa destinatária, a fim de evitar custos suplementares. Além disso, a fim de minimizar os custos de entrada para as pequenas e médias empresas, a administração fiscal oferecerá a possibilidade de apresentar um ficheiro PDF para gerar uma fatura eletrónica durante um determinado período.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A medida não tem incidência negativa nos recursos próprios da União provenientes do IVA.

2021/0388 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a França a aplicar uma medida especial em derrogação dos artigos 218.º e 232.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

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 acrescentado[1], nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Por ofícios registados na Comissão em 12 de abril de 2021 e 20 de setembro de 2021, a França solicitou autorização para introduzir uma medida especial em derrogação do disposto nos artigos 218.º e 232.º da Diretiva 2006/112/CE («a medida especial»), a fim de introduzir a faturação eletrónica obrigatória para todos os sujeitos passivos estabelecidos no território francês. Esta obrigação abrangeria as faturas emitidas no âmbito de operações entre sujeitos passivos. A autorização foi solicitada para um período compreendido entre 1 de janeiro de 2024 e 31 de dezembro de 2026.

(2) Por ofícios de 29 de setembro de 2021, a Comissão informou os restantes Estados-Membros do pedido apresentado pela França. Por ofício de 30 de setembro de 2021, a Comissão comunicou à França que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

(3) A França afirma que a introdução de uma obrigação generalizada de faturação eletrónica traria benefícios na luta contra a fraude e a evasão fiscais em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (IVA). A obrigação de emitir faturas eletrónicas, associada à transmissão de dados suplementares relativos às operações, permitiria à administração fiscal verificar, em tempo real, a coerência entre o IVA declarado e cobrado e as faturas emitidas e recebidas, melhorando a capacidade da administração para prevenir e combater a fraude ao IVA. Também aumentaria o conhecimento, em tempo real, da atividade empresarial, permitindo uma orientação da política económica tão próxima quanto possível da realidade económica dos intervenientes.

(4) A França considera que a obrigação de emitir faturas eletrónicas facilitaria o cumprimento voluntário da legislação fiscal. Permitiria simplificar as obrigações de declaração dos sujeitos passivos em matéria de IVA através da introdução do pré-preenchimento das suas declarações. A faturação eletrónica proporcionaria outros benefícios aos sujeitos passivos, como a redução dos prazos de pagamento, a redução dos custos de impressão e das franquias postais, a redução dos custos e dos atrasos no

[1] JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

tratamento dos dados de faturação ou a redução dos custos de armazenamento. As poupanças e as vantagens que os sujeitos passivos obteriam com a aplicação da faturação eletrónica absorveriam amplamente o investimento inicial que terão de suportar para adaptar os seus sistemas.

(5) Dado o vasto âmbito de aplicação e o caráter inovador da medida especial, é importante avaliar o impacto dessa medida no combate à fraude e evasão ao IVA e as suas consequências para os sujeitos passivos. Por conseguinte, se a França considerar que é necessário prorrogar a aplicação da medida especial, deve apresentar à Comissão, juntamente com o pedido de prorrogação, um relatório de avaliação da medida especial no que respeita à sua eficácia na luta contra a fraude e a evasão ao IVA e na simplificação da cobrança do imposto.

(6) A medida especial em apreço não deve afetar o direito dos sujeitos passivos de receberem faturas em papel no caso de aquisições intracomunitárias.

(7) A medida especial solicitada deve ser limitada no tempo a fim de permitir avaliar se a medida especial é adequada e eficaz à luz dos seus objetivos.

(8) A medida especial é, por conseguinte, proporcional aos objetivos visados, uma vez que é limitada no tempo e será aplicada gradualmente. A partir de 2024, a obrigação de receber faturas eletrónicas aplicar-se-á a todas as empresas. A obrigação de emitir faturas eletrónicas aplicar-se-á em 2024 às grandes empresas, em 2025 às empresas com 250 a 4 999 trabalhadores e com um volume de negócios inferior a 1,5 mil milhões de EUR e, em 2026, às pequenas e médias empresas, incluindo os sujeitos passivos que beneficiam da isenção para as pequenas empresas a que se refere o artigo 282.º da Diretiva 2006/112/CE. Além disso, a medida especial derrogatória não implica o risco de a fraude se alastrar a outros setores ou a outros Estados-Membros.

(9) A medida especial não terá efeitos negativos no montante global do imposto cobrado na fase de consumo final nem nos recursos próprios da União provenientes do IVA,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Em derrogação do artigo 218.º da Diretiva 2006/112/CE, a França só está autorizada a aceitar faturas emitidas por sujeitos passivos estabelecidos no território francês sob a forma de documentos ou mensagens se estes documentos ou mensagens forem transmitidos em formato eletrónico.

Artigo 2.º

Em derrogação do artigo 232.º da Diretiva 2006/112/CE, a França está autorizada a determinar que a utilização de faturas eletrónicas emitidas por sujeitos passivos estabelecidos no território francês não deve ficar sujeita à aceitação pelo destinatário da utilização de faturas eletrónicas.

Artigo 3.º

A França deve notificar à Comissão as medidas nacionais de execução das medidas especiais derrogatórias referidas nos artigos 1.º e 2.º.

Artigo 4.º

A presente decisão é aplicável de 1 de janeiro de 2024 a 31 de dezembro de 2026.

Se a França considerar necessário prorrogar a aplicação das medidas especiais derrogatórias a que se referem os artigos 1.º e 2.º, deve fazer acompanhar o pedido de prorrogação apresentado à Comissão de um relatório que avalie em que medida as medidas nacionais a que se refere o artigo 3.º foram eficazes no combate à fraude e evasão ao IVA e na simplificação da cobrança de impostos. Esse relatório deve avaliar o impacto das referidas medidas nos sujeitos passivos e, em especial, determinar se as medidas aumentam os seus encargos e custos administrativos.

Artigo 5.º

A destinatária da presente decisão é a República Francesa.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente