COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.10.2012
COM(2012) 605 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre o lugar de tributação das entregas de bens para consumo a bordo e das prestações de serviços, incluindo serviços de restauração, fornecidos a passageiros a bordo de uma embarcação, de uma aeronave, de um comboio ou de um autocarro, elaborado em conformidade com o artigo 37.º, n.º 3, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre o lugar de tributação das entregas de bens para consumo a bordo e das prestações de serviços, incluindo serviços de restauração, fornecidos a passageiros a bordo de uma embarcação, de uma aeronave, de um comboio ou de um autocarro, elaborado em conformidade com o artigo 37.º, n.º 3, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

ÍNDICE

1. Contexto e âmbito do relatório 5

2. Descrição do atual regime de entregas de bens e prestações de serviços efetuadas a bordo de meios de transporte 5

2.1. Necessidade de regras específicas para as entregas de bens e as prestações de serviços efetuadas a bordo de meios de transporte 5

2.2. Lugar de entrega 6

2.3. Isenção das entregas de bens ou prestações de serviços a bordo 7

3. Principais problemas identificados 7

3.1. Execução e compreensão de certos conceitos 8

3.1.1. Conceito de «parte da Comunidade» efetuada por um transporte de passageiros no território da Comunidade 8

3.1.2. Tratamento das «escalas» 8

3.1.3. Conceitos de «consumo a bordo» e «serviços de restauração e catering» 9

3.2. Outros serviços além dos serviços de restauração e de catering 9

3.3. Âmbito de aplicação da derrogação 9

3.4. Questões específicas destacadas pelas partes interessadas 10

3.5. A situação específica das entregas de bens e prestações de serviços efetuadas a bordo de embarcações de cruzeiro 11

4. Próximas etapas 11

1. CONTEXTO E ÂMBITO DO RELATÓRIO

Em conformidade com o artigo 37.º, n.º 3, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (a seguir designada por «Diretiva IVA»[1]), «*A Comissão deve apresentar ao Conselho, no mais curto prazo, um relatório acompanhado, se for o caso, das propostas adequadas sobre o lugar de tributação das entregas de bens para consumo a bordo e das prestações de serviços, incluindo serviços de restauração, fornecidos a passageiros a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio.*»

A Diretiva do Conselho 2008/8/CE do Conselho, de 12 de fevereiro de 2008[2] (que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito ao lugar das prestações de serviços), foi acompanhada pela seguinte declaração em ata: «*O Conselho e a Comissão acordam em que a presente proposta não prejudica a revisão do lugar de tributação dos bens destinados ao consumo e dos serviços, designadamente de restauração, prestados aos passageiros a bordo de embarcações, aeronaves ou comboios, prevista no artigo 37.º da Diretiva 2006/112/CE. Esta revisão incide também expressamente sobre os serviços prestados a bordo de embarcações (incluindo os navios de cruzeiro) e abrange a nova disposição relativa ao lugar das prestações de serviços que consta do artigo 57.º da Diretiva 2006/112/CE.*»

O presente relatório incide sobre o lugar de tributação das entregas de bens para consumo a bordo e das prestações de serviços, incluindo serviços de restauração, fornecidos a passageiros a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio. No entanto, a fim de completar a panorâmica deste segmento de mercado, também aborda outras questões, tais como o tratamento de bens fornecidos a bordo para consumo fora de bordo, de bens fornecidos a bordo de autocarros e as derrogações atualmente aplicadas neste setor.

No âmbito da elaboração do presente relatório, a Comissão tomou várias medidas para avaliar a situação do setor do modo mais abrangente possível. Em primeiro lugar, as empresas que operam neste setor foram convidadas a apresentar a sua avaliação da situação atual, incluindo os problemas que enfrentam, e a sugerir possíveis soluções para o futuro. Os Estados-Membros foram igualmente convidados a descrever as suas práticas atuais e as suas expectativas neste domínio. Por último, o estudo publicado conjuntamente com o presente relatório (a seguir designado «estudo») foi realizado por um contratante externo[3].

2. DESCRIÇÃO DO ATUAL REGIME DE ENTREGAS DE BENS E PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS EFETUADAS A BORDO DE MEIOS DE TRANSPORTE

2.1. Necessidade de regras específicas para as entregas de bens e as prestações de serviços efetuadas a bordo de meios de transporte

A natureza das entregas de bens e serviços, enquanto tal, é a mesma, quer sejam ou não efetuadas a bordo. No entanto, no caso dos bens e serviços fornecidos a bordo de meios de transporte, o local físico da prestação altera-se à medida que o meio de transporte em que esta

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

[2] JO L 44 de 20.2.2008, p. 11.

[3] «Expert study on the issues arising from taxing the supply of goods and the supply of services, including restaurant and catering services, for consumption on board means of transport», de 8 de fevereiro de 2012, realizado pela PricewaterhouseCoopers.

se realiza se desloca no espaço. Por outras palavras, os bens e serviços não são transportados com o objetivo de serem entregues, mas são entregues quando transportados.

Por conseguinte, tal como são específicas as circunstâncias em que tais entregas são efetuadas, também as regras que se lhes aplicam são específicas. O objetivo dessas regras é, na medida do possível, garantir a tributação onde o consumo se realiza, sem complicar excessivamente a sua aplicação.

Justificam-se, pois, regras específicas, mas é de salientar que, embora as entregas de bens sejam efetuadas a bordo de um meio específico, precisamente porque são efetuadas no território da UE e o consumo real a que dão origem se inscreve nesse mesmo território, por uma questão de princípio, para efeitos fiscais não deverão ser tratadas de maneira diferente de entregas semelhantes efetuadas em qualquer outro lado da UE.

2.2. Lugar de entrega

Nos termos do artigo 37.º, n.º 1, e do artigo 57.º, n.º 1, da Diretiva IVA, o lugar de entrega de bens e de prestações de serviços de restauração e de catering a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio, durante «*parte de um transporte de passageiros efetuada no território da Comunidade*» é o ponto de partida do transporte de passageiros.

De acordo com o artigo 37.º, n.º 2, e o artigo 57.º, n.º 2, entende-se por «parte» (a seguir designada «parte da Comunidade») «*a parte de um transporte efetuada sem escala fora da Comunidade, entre o lugar de partida e o lugar de chegada do transporte de passageiros*». Entende-se por «*lugar de partida*» «*o primeiro ponto previsto para o embarque de passageiros na Comunidade, eventualmente após uma escala fora da Comunidade*». Entende-se por «lugar de chegada» «*o último ponto previsto para o desembarque na Comunidade de passageiros que tenham embarcado no território da Comunidade, eventualmente antes de uma escala fora da Comunidade*». Tal significa que se considera que o trajeto realizado pelo meio de transporte entre a fronteira da UE e o primeiro ponto previsto para o embarque de passageiros na Comunidade tem lugar fora da «parte da Comunidade». O mesmo ocorre durante parte do trajeto entre o último ponto previsto para o desembarque dos passageiros e a fronteira da UE.

Entende-se por «escala» uma paragem que não seja um ponto previsto para o embarque ou o desembarque de passageiros[4].

O artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, aplica-se a todos os bens fornecidos a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio, para consumo a bordo ou fora de bordo, durante o trajeto efetuado na parte da Comunidade. O artigo 57.º apenas se aplica aos serviços de restauração e de catering materialmente fornecidos a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio. Para outros serviços prestados a bordo, não são estabelecidas regras específicas.

Aos bens fornecidos a bordo, mas fora da parte da Comunidade, é aplicável o artigo 31.° da Diretiva IVA. De acordo com esta disposição, «*Caso os bens não sejam expedidos nem transportados, considera-se lugar da entrega o lugar onde se encontram os bens no momento da entrega*». O artigo 31.º aplica-se igualmente quando os bens sejam entregues a bordo de outros meios de transporte, tais como os autocarros.

[4] A questão do modo como a noção de «escala» deverá ser entendida foi aprofundada de forma pormenorizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, no seu acórdão *Antje Köhler/Finanzamt Düsseldorf-Nord*, de 15 de setembro de 2005, proferido no Processo C-58/04.

Aos serviços de restauração e de catering fornecidos a bordo, mas fora da parte da Comunidade, é aplicável o artigo 55.° da Diretiva IVA. De acordo com esta disposição, «*O lugar das prestações de serviços de restauração e de catering que não sejam materialmente executadas a bordo de embarcações, aeronaves ou comboios durante uma parte de um transporte de passageiros efetuada no interior da Comunidade é o lugar onde essas prestações são materialmente executadas*».

2.3. Isenção das entregas de bens ou prestações de serviços a bordo

Em conformidade com o artigo 37.º, n.º 3, da Diretiva IVA «*Enquanto não forem aprovadas as propostas (…), os Estados-Membros podem isentar, ou continuar a isentar, com direito à dedução do IVA pago no estádio anterior, as entregas de bens para consumo a bordo* (…)» de um navio, de uma aeronave ou de um comboio, sempre que esses bens forem entregues durante a parte da Comunidade.

Esta disposição apenas permite a isenção dos bens entregues para consumo a bordo e não abrange os bens entregues aos passageiros para o consumo fora de bordo. As entregas de bens a bordo de outros meios de transporte, tais como os autocarros, não são abrangidas e não podem, por conseguinte, beneficiar de isenção.

Não está prevista qualquer isenção de serviços prestados para consumo a bordo, como os serviços de restauração e de catering. No entanto, o artigo 371.º e a parte B do anexo X, ponto 10, da Diretiva IVA, permitem que os Estados-Membros continuem a isentar o «*Transporte de passageiros e transporte de bens, tais como bagagens e veículos automóveis que acompanham os passageiros, ou prestações de serviços ligadas ao transporte de passageiros desde que o transporte dos mesmos esteja isento*». Trata-se de uma cláusula de *standstill* que pode ser mantida até que as medidas definitivas sejam adotadas, aplicável aos Estados-Membros que, em 1 de janeiro de 1978, já a aplicavam e aos Estados-Membros que, tendo aderido à União após essa data, obtiveram uma derrogação específica na data da sua adesão (ver artigos 375.° a 390.º, parte B). Embora se possa argumentar que os serviços de restauração e de catering podem beneficiar de isenção com base nesta cláusula de *standstill*, outras prestações de serviços, como os serviços de cabeleireiro em embarcações de cruzeiro, por exemplo, não podem ser consideradas «prestações de serviços ligadas ao transporte de passageiros».

3. PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Um dos principais problemas encontrados consiste na divergência de aplicação entre os Estados-Membros. É evidente que as derrogações são aplicadas de forma diferente pelos Estados-Membros e que algumas regras não são integralmente respeitadas ou são interpretadas de modo diferente. O estudo dos peritos destacou alguns dos problemas que os interessados encontram na prática[5]. A diferença de aplicação é a principal causa de complexidade e, além disso, resulta num aumento dos encargos administrativos para as empresas. Esta falta de harmonização, por outro lado, também pode criar distorções de concorrência.

[5] Para informações pormenorizadas, ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 48-50, 55 e 58.

3.1. Execução e compreensão de certos conceitos

Foram encontrados problemas decorrentes de certos conceitos objeto dos artigos 37.º e 57.º da Diretiva IVA. Não obstante as definições existentes, alguns Estados-Membros aplicam os conceitos de diferente modo. As embarcações e as aeronaves, em especial, suscitam problemas no tocante às rotas internacionais.

Em particular, casos há em que as disposições nacionais de transposição dos artigos 37.º e 57.º parecem não abranger os três meios de transporte (embarcações, aeronaves e comboios).

No caso dos autocarros, as disposições são corretas em todos os Estados-Membros. No entanto, existem algumas dúvidas sobre a sua correta aplicação na prática e sobre o modo como podem ser controladas.

3.1.1. Conceito de «parte da Comunidade» efetuada por um transporte de passageiros no território da Comunidade

Existem, pelo menos, três Estados-Membros onde a definição de «parte da Comunidade» não é totalmente clara[6]. O mais frequente é a definição ser omissa relativamente a certos elementos como, por exemplo, o ponto de partida e/ou de chegada, ou ser apenas uma definição parcial. Existe mesmo um Estado-Membro onde não há qualquer definição de «parte da Comunidade».

Existem cinco Estados-Membros que, fora do seu território, tributam de modo diferente a entrega de bens e serviços a bordo, independentemente do local (dentro ou fora da «parte da Comunidade») onde, de acordo com as regras, deveria ter sido tributada[7].

O Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 do Conselho (a seguir denominado «Regulamento de execução em matéria de IVA»)[8] trouxe alguma clarificação, mas a diferenciação continua a ser complexa e não elimina os erros de interpretação nem as incoerências.

3.1.2. Tratamento das «escalas»

Verificam-se divergências entre o tratamento dado pelos Estados-Membros às escalas, em comparação com o primeiro ponto de embarque ou o último ponto de desembarque de passageiros na UE. Existem, pelo menos, dez Estados-Membros onde a diferenciação estabelecida não parece correta[9]. De acordo com o estudo, alguns Estados-Membros consideram que, quando os passageiros saem de um meio de transporte para visitar um local e, após a excursão, voltam a bordo para prosseguir viagem, tal interrupção equivale a um desembarque e embarque de passageiros. É o caso das embarcações de cruzeiro, em particular.

Se não for possível fazer embarcar novos passageiros nem fazer desembarcar definitivamente nenhum dos que se encontram a bordo, tal interrupção não deverá ser considerada como um embarque ou desembarque. Deve, isso sim, ser considerada como uma escala. Quando é considerada como primeiro ponto de embarque ou desembarque, a escala pode originar dificuldades de aplicação das regras que, devido às diferentes interpretações do conceito de

6 Ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 39-40 e 42-43.
7 Ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 42 e 43 e 52-55.
8 Ver, em especial, os artigos 35.º a 37.º
9 Ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 40 e 42-43.

«parte da Comunidade», podem fazer com que mais do que um Estado-Membro queira tributar as mesmas prestações.

Por último, o tratamento das escalas imprevistas pode dar origem a tipos de dificuldades semelhantes. No entanto, o estudo não recolhe quaisquer informações sobre este aspeto.

3.1.3. Conceitos de «consumo a bordo» e «serviços de restauração e catering»

O estudo identificou alguns problemas decorrentes destes conceitos.

Consumo a bordo: não existe uma definição na Diretiva IVA e só alguns Estados-Membros deram orientações oficiais, diferentes consoante os países.

Serviços de restauração e de catering: só existe uma definição clara desde 1 julho de 2011[10]. Anteriormente, a compreensão deste conceito tinha por base as orientações prestadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir denominado «TJUE»), em especial, no acórdão *Faaborg-Gelting Linien*.[11]. Este conceito continuou a ser desenvolvido no acórdão *Bog*[12] proferido a 10 de março de 2011, onde se especificava em pormenor qual deve ser o nível dos serviços de apoio suficientes para poderem ser reconhecidos como uma prestação de um serviço de catering. Estes esclarecimentos deveriam minimizar os problemas de definição. Contudo, não se pode excluir a possibilidade de vir a ser necessária uma maior clarificação, em especial, a fim de harmonizar o Regulamento de execução em matéria de IVA com a jurisprudência recente.

3.2. Outros serviços além dos serviços de restauração e de catering

Uma vez que só os serviços de restauração e de catering estão abrangidos pelos artigos 55.º e 57.º e são tributados de acordo com as regras acima descritas, todos os outros serviços devem ser tratados da mesma forma, independentemente de serem prestados ou não a bordo de meios de transporte. Algumas questões são particularmente evidentes no que se refere aos serviços prestados a uma pessoa (como os serviços de cabeleireiro ou esteticista), mas ainda não foi possível determinar claramente qual a regra aplicável para definir os restantes.

3.3. Âmbito de aplicação da derrogação

Existe um grupo de Estados-Membros onde as entregas de bens para consumo a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio estão isentas, tal como previsto no artigo 37.º, n.º 3, da Diretiva IVA. No entanto, pelo menos dois Estados-Membros também admitem a isenção das entregas de bens a bordo, desde que sejam realizadas dentro do território da

---

10 De acordo com o artigo 6.º do Regulamento de execução em matéria de IVA, «Entende-se por "serviços de restauração e de catering" os serviços que consistam no fornecimento de comida ou de bebidas, preparadas ou não, ou de ambas, destinadas ao consumo humano, acompanhado de serviços de apoio suficientes para permitir o consumo imediato das mesmas. O fornecimento de comida ou de bebidas, ou de ambas, constitui apenas uma componente de um conjunto em que os serviços são predominantes. Constituem serviços de restauração os serviços prestados nas instalações do prestador e serviços de catering os serviços prestados fora das instalações do prestador».

11 Processo C-231/94, acórdão *Faaborg-Gelting Linien A/S contra Finanzamt Flensburg* do TJUE, de 2 de maio de 1996 .

12 Processos apensos C-497/09, C-499/09, C-501/09 e C-502/09, acórdão do TJUE *Bog e o., contra Finanzamt Burgdorf, Hamburg-Barmbek-Uhlenhorst, Minden e Detmold*, de 10 de março de 2011.

Comunidade, mas não durante a parte de um transporte de passageiros efetuada no território da Comunidade, o que não é autorizado pelo artigo 37.º, n.º 3, da Diretiva IVA[13].

Além disso, em oito Estados-Membros as prestações de serviços aos passageiros a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio, nomeadamente serviços de restauração e de catering parecem estar igualmente isentas[14]. A Comissão considera que o artigo 37.° só permite a isenção das entregas de bens para consumo a bordo de uma embarcação, de uma aeronave ou de um comboio realizadas durante a parte de um transporte de passageiros efetuada no território da Comunidade. A isenção prevista no artigo 37.º não abrange os bens para o consumo fora de bordo ou quaisquer serviços. A isenção em tais casos só é possível nos termos do artigo 371. ° e do anexo X, parte B, ponto 10, que autoriza os Estados-Membros a continuar a isentar «*na medida em que o transporte de passageiros é isento, […] o fornecimento de serviços ligados ao transporte de passageiros*». Aparentemente, a exclusão da tributação das entregas de bens e prestação de serviços é efetuada por cinco Estados-Memrbos de modo difetente, em função das regras que aplicam para determinar o lugar de tributação[15]. Esses Estados consideram que essas entregas se encontram fora do âmbito de aplicação territorial do IVA. Consequentemente, não são necessárias quaisquer regras específicas para justificar a isenção.

A execução das regras em matéria do âmbito de aplicação territorial do IVA ou da isenção parece referir-se exclusivamente a embarcações e aeronaves. Para os comboios e autocarros, as regras parecem estar a ser corretamente executadas em todos os Estados-Membros. A divergência efetiva de tributação entre os Estados-Membros é considerada um dos principais problemas da situação atual, na medida em que pode ter consequências graves para as empresas em questão e falsear a concorrência, sobretudo entre os concorrentes estabelecidos na UE e os de fora da UE.

3.4. Questões específicas destacadas pelas partes interessadas

As partes interessadas que foram consultadas sublinharam a complexidade do quadro jurídico atualmente em vigor (exige a aplicação de diferentes conjuntos de regras – artigos 31.º e 55.º ou artigos 37.º e 57.º - no interior da UE) que varia de um Estado-Membro para outro. Os diversos regimes de isenção, embora muito apreciados, são executados de modo diferente pelos Estados-Membros, o que complica a situação. Um regime harmonizado de isenção é, por isso, a opção preferida.

As partes interessadas também salientaram que a falta de definições claras era uma causa de graves dificuldades, em especial quando uma empresa opera em mais do que um Estado-Membro, o que é habitual neste setor. A divergência das taxas aplicáveis foi igualmente referida.

Os interessados sublinharam as dificuldades que encontram quando efetuam entregas de bens ou prestações de serviços a bordo, sujeitas ao pagamento do IVA num Estado-Membro onde não estão estabelecidos e onde têm de registar-se para efeitos de IVA. Apontaram ainda dificuldades decorrentes das diferenças, entre Estados-Membros, no tocante a requisitos técnicos em matéria de caixas registadoras, obrigações, taxas de IVA e diferentes moedas.

---

13 Ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 52 e 53.

14 Ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 54 e 55.

15 Ver capítulo 4 do estudo, em especial as páginas 42-43 e 52-55.

Estas dificuldades não são diferentes das encontradas por qualquer outra empresa sujeita ao pagamento de IVA num Estado-Membro onde não está estabelecida, pelo que as partes interessadas lamentam que não existam quaisquer simplificações ou regimes gerais à disposição (por exemplo, um balcão único).

Algumas partes interessadas admitiram que só estão registadas em alguns Estados-Membros e não em todos onde deveriam ser obrigadas a fazê-lo, ao abrigo das disposições atualmente em vigor.

3.5. A situação específica das entregas de bens e prestações de serviços efetuadas a bordo de embarcações de cruzeiro

A característica particular das viagens de cruzeiro é que, frequentemente, têm o seu início e fim no mesmo porto. Por conseguinte, o seu objetivo principal não é transportar passageiros de um local para outro. Além disso, o trajeto de um navio de cruzeiro pode variar e é mais flexível em comparação com outros meios de transporte.

Durante o processo de recolha de informações sobre a situação atual das entregas de bens e prestações de serviços a bordo, foi o setor dos cruzeiros e dos ferry que mais participou nas respostas. A indústria salientou que considera as normas particularmente complicadas para as suas atividades e sugeriu que todas as entregas de bens e prestações de serviço a bordo sejam isentadas.

A bordo dos navios de cruzeiro, os bens e serviços são mais variados do que noutros meios de transporte. Por exemplo, são oferecidos serviços de cabeleireiro, de costureira e de esteticista, bem como espetáculos e atividades educativas. A variedade de bens também é muito mais vasta.

O setor dos cruzeiros sublinhou que existe uma forte concorrência entre os operadores nesse segmento do mercado. A forma como as regras são formuladas influencia a posição no mercado, sobretudo entre os concorrentes estabelecidos na UE e os de fora da UE.

Durante a consulta, foi sugerido que as embarcações de cruzeiro podem, em muitos casos, ser consideradas como um estabelecimento estável, visto que as entregas de bens e prestações de serviço nele efetuadas são complexas e frequentemente exigem condições sofisticadas[16].

4. PRÓXIMAS ETAPAS

Os bens e serviços abrangidos pelo presente relatório são típicos produtos de consumo cujo IVA é normalmente cobrado quando entregues e prestados no território da UE. Por uma questão de princípio, o facto de os mesmos bens e serviços serem fornecidos a bordo de determinados meios de transporte não pode constituir uma justificação suficiente para os isentar de IVA no interior da UE.

O presente relatório não é apresentado no âmbito da estratégia do IVA estabelecida na Comunicação da Comissão sobre o futuro do IVA. No entanto, o tratamento futuro das transações em causa deve ser coerente com os princípios orientadores desta estratégia, em

[16] Importa referir que o conceito de estabelecimento estável é definido no artigo 11. ° do regulamento de execução em matéria de IVA.

especial a necessidade de aumentar a eficiência do imposto, mediante o alargamento da base tributária, mas também a necessidade de regras simples.

Dado que o principal objetivo do IVA é obter receitas e tributar o consumo, a Comissão considera que a tributação efetiva de entregas de bens e prestações de serviços realizadas a bordo de meios de transporte deve ser um objetivo a prosseguir no futuro. A supressão da isenção seria também uma forma de aumentar a eficácia dos regimes fiscais. Cabe à Comissão preparar o futuro trabalho a realizar neste domínio, sem esquecer que, como destaca o estudo, quase todas as partes interessadas (em especial os representantes do setor dos cruzeiros) que responderam ao inquérito da consultora referiram que pretendiam manter a isenção facultativa do IVA, porque receiam um impacto económico, social e ambiental negativo se assim não for.

A Comissão também reconhece as queixas das partes interessadas sobre a complexidade da situação atual. Esta complexidade decorre das divergências de execução e interpretação dos regimes atuais, do próprio quadro jurídico e dos encargos de cumprimento das obrigações administrativas impostas por estes dois fatores, nomeadamente, em primeiro lugar, a variedade das isenções, em segundo lugar, a definição de «parte dentro da Comunidade», em terceiro lugar a definição de serviços de restauração e de catering, e, por último, a interpretação das noções de «escala» e de «paragens não previstas». A este respeito, a Comissão irá verificar que tipo de esclarecimentos poderiam ser acordados com os Estados-Membros, a fim de suprir as atuais incertezas. O Comité do IVA, por seu lado, poderia ser útil na elaboração de orientações comuns.

A Comissão irá também analisar mais aprofundadamente a situação, a fim de determinar se devem ser instaurados processos por infração contra alguns Estados-Membros.

Mesmo que a referida complexidade possa ser resolvida, não é certo que as normasatualmente em vigor da Diretiva IVA satisfaçam o cumprimento da tributação das transações em apreço com simplicidade, eficiência e solidez. A Comissão considera que a aplicação dessas normas continuaria a ser complexa para as empresas e, em muitos casos, difícil ou mesmo impossível de controlar pelas autoridades fiscais.

A Comissão considera igualmente que a alteração na tributação das entregas de bens e prestações de serviços a bordo de meios de transporte destinados ao consumo dentro da UE não pode ser realizada de modo individual, sem se abordar de maneira mais lata a conceção das atividades de transporte de passageiros em geral, com um enquadramento em matéria de IVA que seja mais simples e mais neutro.

A fim de assegurar essa coerência, terá de ser aprovada uma proposta legislativa neste domínio, juntamente com outras propostas relativas ao setor do transporte de passageiros, na sequência de uma avaliação de impacto englobante.

Estas propostas deverão garantir que a tributação real das entregas realizadas a bordo de meios de transporte seja simples e neutra.

Além disso, é crucial simplificar as regras e as obrigações impostas aos operadores, que devem ser tão simples quanto possível. Contudo, tudo depende do regime de tributação escolhido enquanto tal.

Se as regras aprovadas exigirem que os operadores paguem imposto nos Estados-Membros onde não estão estabelecidos, terá de ser claramente examinada a possibilidade de ser instituído um balcão único que simplifique o seu cumprimento.

Como a comunicação sobre o futuro do IVA salientou, uma medida deste tipo só pode ser considerada após 2015, com base na experiência adquirida nos mini balcões únicos do setor das telecomunicações, rádio e televisão e dos serviços eletrónicos, para serviços prestados por empresas não estabelecidas nesses territórios a pessoas que não sejam sujeitos passivos (consumidores finais).

Entende ainda a Comissão que as questões ligadas a entregas de bens e prestações de serviços a bordo de meios de transporte devem ser abordadas em conjunto com as atividades de transporte de passageiros nos casos em que, em conformidade com a comunicação sobre o futuro do IVA, seja proposto um quadro do IVA mais neutro e simples para as atividades de transporte de passageiros[17]. Em primeiro lugar, todas estas questões estão intimamente relacionadas e, em segundo lugar, os tipos de desafios e dificuldades em jogo são semelhantes.

Por conseguinte, a Comissão considera que não é oportuno acompanhar o presente relatório de propostas legislativas específicas.

O Conselho é convidado a manifestar o seu ponto de vista sobre o conteúdo do presente relatório e, em particular, sobre a forma como a Comissão sugere avançar.

Ao mesmo tempo, convidam-se as instituições interessadas a dar a sua opinião sobre o presente relatório e sobre os passos a seguir.

[17] COM (2011) 851 ação n.º 9.