

Bruxelas, 22 de maio de 2023
(OR. en)

9638/23

**Dossiê interinstitucional:
2023/0158(CNS)**

**UD 113
ENFOCUSTOM 60
ECOFIN 457
FISC 98
MI 436
COMER 61
TRANS 197**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 262 final
Assunto:	Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às disposições em matéria de IVA aplicáveis aos sujeitos passivos que facilitam as vendas à distância de bens importados e à aplicação do regime especial de vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros e dos regimes especiais de declaração e pagamento do IVA na importação

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 262 final.

Anexo: COM(2023) 262 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.5.2023
COM(2023) 262 final

2023/0158 (CNS)

Reforma Aduaneira

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às disposições em matéria de IVA aplicáveis aos sujeitos passivos que facilitam as vendas à distância de bens importados e à aplicação do regime especial de vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros e dos regimes especiais de declaração e pagamento do IVA na importação

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A presente iniciativa, juntamente com a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União, a Plataforma de Dados Aduaneiros da União Europeia e a Autoridade Aduaneira da União Europeia, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 952/2013 («revisão do CAU»), e a proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1186/2009 do Conselho, de 16 de novembro de 2009, relativo ao estabelecimento do regime comunitário das franquias aduaneiras e o Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum, faz parte de uma reforma ampla e abrangente da União Aduaneira.

O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é uma importante fonte de receitas governamentais em todos os Estados-Membros da UE¹. Em 2020, a sua contribuição para o total das receitas fiscais variou entre 20 % e 50 % nos Estados-Membros e representou cerca de 26 % das receitas fiscais totais anuais das administrações públicas na UE-27. É também uma fonte essencial de financiamento do orçamento da UE, uma vez que 0,3 % do IVA cobrado a nível nacional é transferido para a UE como recursos próprios, representando 12 % do orçamento total da UE.

A perda de receitas (conhecida como «desvio do IVA») reflete os problemas causados por uma cobrança e um controlo subótimos do IVA. Estimada num total de 93 mil milhões de EUR em 2020, uma parte significativa dessa perda deve-se à fraude intracomunitária do operador fictício (MTIC). O desvio do IVA inclui também as receitas perdidas devido à fraude e evasão ao IVA nacional, à elisão ao IVA, às falências e às insolvências financeiras, bem como a erros de cálculo e a erros administrativos. O sistema do IVA não só é propenso à fraude, como também se tem tornado cada vez mais complexo e oneroso para as empresas.

Em resposta ao crescimento explosivo da atividade de comércio eletrónico e a um quadro regulamentar fragmentado para a cobrança do IVA sobre as entregas de comércio eletrónico, em 1 de julho de 2021 o pacote IVA para o comércio eletrónico introduziu um conjunto de reformas relacionadas com o IVA e as alfândegas, a fim de modernizar e simplificar a cobrança do imposto sobre as transações de comércio eletrónico. A implementação do pacote relativo ao comércio eletrónico revelou-se um grande êxito, conforme demonstram os resultados de uma avaliação realizada sobre os primeiros seis meses de aplicação. Tal foi confirmado pelos Estados-Membros nas Conclusões do Conselho² do ECOFIN de março de 2022.

Do lado das importações, um dos principais objetivos do pacote IVA para o comércio eletrónico consistia em criar condições equitativas para os fornecedores estabelecidos na UE, eliminando as regras distorcidas que afetavam a concorrência no mercado do comércio eletrónico. Foi abolida a isenção de IVA para a importação de remessas de pequeno valor até 22 EUR. Consequentemente, o IVA aplica-se atualmente a todas as mercadorias comerciais importadas na Europa a partir de um país terceiro ou território terceiro, independentemente do seu valor.

¹ [Tax revenue statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1), Eurostat.

² Conclusões do Conselho sobre a aplicação do pacote IVA para o comércio eletrónico, ST 7104/22, de 15 de março de 2022.

Com a abolição do limiar de 22 EUR, o pacote para o comércio eletrónico introduziu várias simplificações para ajudar a aliviar a carga regulamentar para os comerciantes que efetuam vendas à distância de bens importados na UE. No entanto, as simplificações limitavam-se às importações com um valor intrínseco não superior a 150 EUR.

Uma das simplificações foi a introdução do balcão único para as importações (IOSS), que, no entanto, só está disponível para as vendas à distância de bens importados com um valor intrínseco até 150 EUR (uma vez que o pacote IVA para o comércio eletrónico não eliminou o limiar de isenção de direitos aduaneiros de 150 EUR). Por conseguinte, os operadores que optam por utilizar o IOSS não necessitam de se registar para efeitos do IVA em cada Estado-Membro onde realizam as entregas elegíveis de bens importados aos consumidores. Quando o IOSS é utilizado, o IVA devido sobre essas entregas é cobrado antecipadamente no momento da entrega, o que significa que o IVA não tem de ser cobrado no momento da importação. No entanto, o regime é diferente para as mercadorias de valor superior a 150 EUR, uma vez que essas vendas à distância de bens importados estão sujeitas ao IVA na importação no momento em que são importadas (o IVA não é cobrado antecipadamente).

A proposta de reforma do quadro aduaneiro³ fundamenta claramente a eliminação do limiar de 150 EUR, que atualmente limita a aplicação do IOSS às vendas à distância de bens importados até 150 EUR. A referida proposta introduz o conceito de «importador presumido», que corresponde a qualquer pessoa que realiza vendas à distância de bens a importar de territórios terceiros ou de países terceiros e está autorizada a utilizar o IOSS. Estas pessoas incorrem numa dívida aduaneira quando o pagamento da venda à distância é aceite e podem aplicar um «tratamento pautal simplificado para as vendas à distância» ao determinar o valor aduaneiro adequado.

Ao abrigo do tratamento pautal simplificado, o importador presumido pode aplicar uma das «categorias» do direito aduaneiro ao valor aduaneiro. Por conseguinte, o importador presumido disporá de todas as informações necessárias, incluindo os direitos devidos em razão da importação, para calcular corretamente o valor tributável sobre o qual o IVA tem de ser aplicado. Consequentemente, afigura-se oportuno alterar a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, suprimindo o limiar de 150 EUR aplicável ao IOSS.

A supressão do limiar de 150 EUR do IOSS justifica-se por direito próprio, uma vez que contribuirá para o objetivo de um registo único do IVA na União, permitindo que os operadores registados no IOSS declarem e entreguem o IVA devido sobre todas as suas entregas elegíveis de bens do IOSS, independentemente do seu valor. Embora a supressão do limiar do IOSS não dependa da aplicação das reformas aduaneiras, apoiará, ainda assim, a reforma do quadro aduaneiro, uma vez que maximizará os benefícios que as simplificações orientadas para as alfândegas irão criar para o cálculo do IVA sobre as vendas à distância de bens importados. Enquanto importador presumido, um operador registado no IOSS disporá de todas as informações necessárias para calcular o montante correto do IVA a pagar sobre todas as suas vendas à distância elegíveis de bens importados. Por conseguinte, esta medida contribuirá igualmente para evitar a subavaliação das vendas à distância de bens importados, uma vez que o montante correto do IVA será cobrado no momento da entrega, ou seja, quando o pagamento da transação de comércio eletrónico é aceite.

Além disso, a presente proposta visa reduzir ainda mais a carga regulamentar com que se deparam os operadores que efetuam vendas à distância de bens importados, alargando também a simplificação conhecida como «regime especial».

³ [Revisão do Código Aduaneiro da União \(europa.eu\)](https://europa.eu).

Além da simplificação do IOSS e do regime especial, o pacote para o comércio eletrônico previa igualmente a responsabilidade presumida dos mercados em linha e plataformas, sempre que facilitem as vendas à distância de bens importados na UE com um valor intrínseco até 150 EUR. O regime do «fornecedor presumido» é uma reforma fundamental destinada a atenuar o risco de não pagamento do IVA. Quando este regime é aplicável, os vendedores individuais nos mercados em linha não têm de se registar para efeitos de IVA no que respeita às entregas abrangidas pela regra do fornecedor presumido. Esta medida específica elimina a carga regulamentar que recai sobre os vendedores que operam através dos mercados em linha. Além disso, reforça a conformidade, na medida em que simplifica as obrigações em matéria de IVA de milhares de vendedores subjacentes, entendendo o mercado como a pessoa responsável pela declaração e pelo pagamento do IVA devido sobre essas entregas. A iniciativa propôs a supressão do limiar de 150 EUR para alargar ainda mais o âmbito do regime do fornecedor presumido de modo a abranger todas as vendas à distância de bens importados na UE, independentemente do seu valor. Por conseguinte, a presente proposta visa também reduzir a carga regulamentar para os sujeitos passivos que efetuam vendas à distância de bens importados na UE através de mercados em linha, o que está em consonância com os principais objetivos da proposta relativa ao IVA na era digital (ViDA).

A presente proposta visa uma maior adaptação do quadro da UE em matéria de IVA, alargando a variedade de entregas abrangidas pelo IOSS, pelo regime especial e pelo regime do fornecedor presumido. Ao abrigo desta proposta, o IOSS pode ser utilizado para declarar e entregar o IVA devido sobre todas as vendas à distância de bens importados na UE independentemente do seu valor, exceto os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, que continuam excluídos do regime. Do mesmo modo, tanto o regime especial como o regime do fornecedor presumido são alargados através da supressão do limiar de 150 EUR, que limita atualmente a sua aplicação e eficácia. Esta iniciativa reforçará ainda mais o conceito de um registo único do IVA na UE. Por conseguinte, a presente proposta é coerente com a proposta ViDA e com o seu objetivo de reduzir a carga regulamentar para os sujeitos passivos, uma vez que eliminará as obrigações de registos múltiplos que as pessoas que efetuam vendas à distância de bens importados acima de 150 EUR poderão, de outro modo, enfrentar.

A presente iniciativa é coerente com a proposta ViDA⁵, que foi adotada pela Comissão em 8 de dezembro de 2022 e está atualmente a ser debatida no Conselho. A proposta ViDA visa

4

modernizar e reformular o sistema de IVA da UE para a era digital. Com efeito, a proposta ViDA representa um pacote de reformas abrangente e diversificado, com três objetivos principais, incluindo o de reforçar o conceito de um registo único do IVA na UE.

Um dos principais objetivos da proposta ViDA consiste em limitar a necessidade de múltiplos registos para efeitos de IVA na UE. A proposta ViDA procura alcançar este objetivo ampliando o âmbito dos instrumentos de simplificação utilizados para declarar e entregar o IVA devido sobre as vendas à distância de bens⁶. As reformas relativas ao IVA na era digital irão promover o conceito de registo único do IVA na UE, alargando a variedade de entregas abrangidas pela simplificação do balcão único (OSS) da União, que faz parte do conjunto de simplificações do balcão único. A presente proposta visa reduzir ainda mais os casos em que um sujeito passivo que efetua vendas à distância de bens importados tem de se registar para efeitos de IVA em mais de que um Estado-Membro, alargando tanto a regra do fornecedor presumido como o balcão único para as importações e o regime especial a bens importados de valor superior a 150 EUR. Por conseguinte, tanto esta iniciativa como a proposta relativa ao IVA na era digital contribuem para o objetivo de um registo único do IVA na UE.

A proposta ViDA impõe igualmente a utilização obrigatória do IOSS para as plataformas. Nos termos da proposta ViDA, o IOSS será obrigatório para os mercados em linha que atuem como fornecedores presumidos para determinadas vendas à distância de bens importados. Nos termos da presente proposta, os mercados em linha que facilitam as vendas à distância de bens importados de valor superior a 150 EUR serão agora o fornecedor presumido relativamente a essas entregas e, consequentemente, serão obrigados a declarar e a entregar o IVA devido sobre essas entregas através do IOSS. A presente reforma protege ainda mais o sistema de IVA da UE e reforça a luta contra a fraude ao IVA, uma vez que o esforço de conformidade se centrará agora num grupo ainda mais pequeno de mercados em linha (sujeitos passivos) experientes no domínio da conformidade em matéria de IVA e que, do ponto de vista aduaneiro, serão também o importador presumido para todas as entregas de bens importados que facilitam através da sua plataforma. Além disso, esta medida reduzirá o risco de subavaliação em relação às vendas à distância de bens importados. Enquanto importador presumido, o mercado disporá de todos os elementos necessários para calcular o montante correto do IVA devido sobre essas entregas. A subavaliação deixará de ser possível, uma vez que o mercado cobrará antecipadamente o IVA sobre o preço de venda dos bens. Ao determinar o valor tributável sobre o qual o IVA é cobrado, o mercado registado no IOSS, na qualidade de fornecedor presumido e importador presumido, incluirá todos os fatores, como os impostos, direitos e taxas devidos em virtude da importação, bem como outras despesas acessórias, como as despesas de transporte e de seguro, que são necessárias para calcular corretamente o valor tributável para efeitos de IVA. Por conseguinte, será cobrado e entregue às autoridades fiscais competentes o montante correto do IVA. Uma vez que o IVA é cobrado antecipadamente no momento da venda dos bens do IOSS, o processo de importação será igualmente simplificado, uma vez que a importação subsequente de bens do IOSS está isenta de IVA na importação.

⁵ Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às regras do IVA para a era digital (COM/2022/701 final). 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 (COM/2022/703). 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/2022/704 final).

⁶ https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/index_pt

A iniciativa apoia a estratégia de crescimento sustentável da UE⁷, que visa melhorar a cobrança de impostos, a redução da fraude, da elisão e da evasão fiscais e a redução dos custos de conformidade para as empresas, os particulares e as administrações fiscais. A melhoria dos sistemas de tributação a favor de uma atividade económica mais sustentável e mais justa inscreve-se igualmente na agenda da UE para a sustentabilidade competitiva.

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente iniciativa é coerente com o Plano de Ação Aduaneira⁸, de que a gestão do comércio eletrónico constitui uma das principais ações. A presente proposta de alargamento do regime do IOSS, suprimindo o limiar de 150 EUR, é feita no âmbito da reforma aduaneira.

No relatório final da Conferência sobre o Futuro da Europa⁹, os cidadãos apelam a «[h]armonizar e coordenar as políticas fiscais nos Estados-Membros da UE, a fim de prevenir a evasão e a elisão fiscais» e a «[p]romover a cooperação entre os Estados-Membros da UE para garantir que todas as empresas da UE paguem a sua quota-parte de impostos». A presente proposta é coerente com os referidos objetivos.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A presente diretiva altera a Diretiva IVA com base no artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Esse 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, possa adotar disposições para harmonizar as regras dos Estados-Membros em matéria de tributação indireta.

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

A presente iniciativa é coerente o princípio da subsidiariedade. Dada a necessidade de alterar a Diretiva IVA, os objetivos da presente iniciativa não podem ser alcançados pelos próprios Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão, que é responsável por assegurar o bom funcionamento do mercado único e promover o interesse geral da UE, deve propor ações para melhorar a situação.

Além disso, a presente proposta visa introduzir melhorias ao funcionamento do IOSS, que é um instrumento de simplificação para a declaração e o pagamento do IVA, comum a todos os Estados-Membros. Por conseguinte, ações nacionais fragmentadas e descoordenadas poderiam distorcer o comércio. A este respeito, na consulta específica¹⁰ as empresas

⁷ Os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros preveem um vasto conjunto de reformas destinadas a melhorar o meio empresarial e a favorecer a adoção de tecnologias digitais e ecológicas. Essas reformas são complementadas por esforços importantes para digitalizar as administrações fiscais, enquanto setor estratégico da administração pública [Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022, COM(2021) 740 final].

⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu «Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação», Bruxelas, COM/2020/581 final.

⁹ Conferência sobre o Futuro da Europa — Relatório sobre o Resultado Final, maio de 2022, proposta 16, pontos 1 a 3. A Conferência sobre o Futuro da Europa realizou-se entre abril de 2021 e maio de 2022. Consistiu num exercício único, liderado pelos cidadãos, de democracia deliberativa a nível pan-europeu, que envolveu milhares de cidadãos europeus, bem como intervenientes políticos, parceiros sociais, representantes da sociedade civil e as principais partes interessadas.

¹⁰ «VAT in the Digital Age — Final Report (vol. IV Consultation Activities)». Contrato específico n.º 07 que executa o contrato-quadro n.º TAXUD/2019/CC/150.

manifestaram a sua preferência pela aplicação uniforme das regras do IVA a nível da UE, em vez de terem de cumprir diferentes obrigações declarativas ou de registo a nível nacional. Em termos de cobrança e controlo do IVA, a dimensão do desvio do IVA e a sua persistência demonstram claramente que os instrumentos nacionais não são suficientes para combater a fraude ao IVA.

- **Proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade e não vai além do que é necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, em especial o bom funcionamento do mercado único.

A proporcionalidade é assegurada pelo facto de a presente iniciativa promover de forma mais eficaz e sólida o princípio de um registo único do IVA, sem interferir com os processos nacionais de registo para efeitos de IVA. Em vez disso, centra-se no alargamento do regime do IOSS e do regime do fornecedor presumido, a fim de limitar ainda mais os casos em que um operador que efetua vendas à distância de bens importados através de um mercado, ou por direito próprio, é obrigado a registar-se para efeitos de IVA noutros Estados-Membros onde não está estabelecido e a efetuar essas entregas de bens importados.

O estabelecimento de um quadro à escala da UE para o tratamento do registo para efeitos do IVA é uma medida proporcionada, uma vez que tornará o funcionamento do mercado único mais sustentável. A eliminação da necessidade de registos múltiplos na UE só pode, pela sua própria natureza, ser alcançada através de uma proposta de alteração da Diretiva IVA.

- **Escolha do instrumento**

A proposta exige a alteração da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado («Diretiva IVA»).

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

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

O pacote IVA para o comércio eletrónico entrou em vigor em 1 de julho de 2021 e introduziu várias alterações às regras do IVA que regem a tributação do comércio eletrónico transfronteiriço entre empresas e consumidores (B2C) na UE.

A Comissão realizou uma avaliação *ex post* dos primeiros seis meses de aplicação desse pacote. Os resultados iniciais são muito encorajadores e atestam o êxito das novas medidas. Do lado da importação, os primeiros resultados revelam que, nos primeiros seis meses, foram cobrados aproximadamente 2 mil milhões de EUR de IVA especificamente sobre importações de remessas de baixo valor (com um valor intrínseco não superior a 150 EUR), o que equivale a cerca de 4 mil milhões de EUR por ano. Dos 2 mil milhões de EUR de IVA cobrados sobre essas importações nos primeiros seis meses, quase 1,1 mil milhões de EUR foram cobrados através do IOSS. Estes números demonstram como o IOSS se estabeleceu como o principal instrumento de simplificação para a declaração e o pagamento do IVA sobre as vendas à distância de bens importados.

A aplicação do pacote ajudou igualmente a combater a fraude ao IVA. A análise dos dados aduaneiros mostra que os oito principais operadores registados no IOSS representaram aproximadamente 91 % de todas as transações declaradas para importação na UE através deste balcão. Trata-se de uma estatística muito encorajadora, uma vez que mostra o impacto que a nova disposição «de presunção» aplicável aos mercados em linha teve no cumprimento, na medida em que o acompanhamento e a auditoria deste número muito limitado de sujeitos passivos são suficientes para garantir a cobrança do IVA sobre este tipo de operações.

A presente proposta baseia-se no êxito do pacote IVA para o comércio eletrónico e na ambição da proposta ViDA, uma vez que prevê um novo alargamento do regime do fornecedor presumido de modo a abranger todas as vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros, independentemente do seu valor. Consequentemente, o esforço de conformidade centrar-se-á ainda mais num número muito menor de grandes operadores no mercado, que representarão a maioria das vendas à distância de bens importados para a UE.

A iniciativa apoia igualmente o princípio de um registo único do IVA na UE, uma vez que limitará ainda mais os casos em que um sujeito passivo é obrigado a registar-se para efeitos de IVA. O alargamento da simplificação do IOSS de modo a abranger todas as vendas à distância de bens importados, independentemente do seu valor, juntamente com o alargamento do regime especial de modo a abranger determinadas importações de bens em remessas superiores a 150 EUR, reduzirá ainda mais a necessidade de os sujeitos passivos se registarem para efeitos de IVA em mais do que um Estado-Membro. Além disso, em consequência do novo alargamento do regime do fornecedor presumido, os sujeitos passivos que efetuem vendas à distância de bens importados na UE através de mercados em linha deixarão de ter de se registar para efeitos de IVA relativamente às entregas cujo valor intrínseco da remessa seja superior a 150 EUR. Em vez disso, o mercado em linha, agindo na qualidade de fornecedor presumido, declarará e entregará o IVA devido sobre essas entregas através do regime do IOSS alargado, que passará a ser obrigatório para os mercados em linha ao abrigo da proposta ViDA.

- **Consultas das partes interessadas**

A Comissão lançou uma consulta pública em 22 de janeiro de 2022, que permaneceu aberta até 5 de maio de 2022. A referida consulta pública foi lançada juntamente com um convite à apreciação. A consulta pública foi estruturada através de um questionário específico composto por 71 perguntas. No âmbito do processo de consulta, o público em geral e todas as principais partes interessadas, incluindo as empresas, foram convidados a apresentar os seus pontos de vista sobre os três principais domínios abordados pela iniciativa «O IVA na era digital», a saber: i) as obrigações de comunicação digital e a faturação eletrónica, ii) o tratamento do IVA na economia das plataformas, e iii) a utilização de um registo único de IVA na UE. No total, a Comissão recebeu 193 respostas de 22 Estados-Membros e 5 países terceiros. Os respondentes foram igualmente autorizados a apresentar contributos escritos.

Um certo número de respondentes da consulta pública considerou que o âmbito de aplicação do IOSS também devia ser alargado, suprimindo o limiar de 150 EUR para ajudar a simplificar o processo de declaração e entrega do IVA sobre as vendas à distância de bens importados acima desse montante. Por sua vez, a supressão do limiar de 150 EUR diminuirá a necessidade de registo em diferentes Estados-Membros, o que ajudará claramente as empresas, em especial as pequenas e médias empresas (PME), a lidar mais facilmente com as suas obrigações em matéria de IVA e a alargar e expandir as suas atividades em toda a UE.

Mais de 80 % dos respondentes da consulta pública aberta consideraram que a dificuldade no cumprimento dos requisitos de registo para efeitos do IVA contribui para elevados níveis de fraude e incumprimento, e que os contribuintes não optam por determinados mercados ou transações para evitarem o registo para efeitos de IVA em vários Estados-Membros.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

A Comissão baseou-se na análise efetuada por um contratante externo para o estudo «O IVA na era digital»¹¹.

O primeiro objetivo do estudo era avaliar a situação atual no que diz respeito às obrigações de comunicação digital, ao tratamento em sede de IVA da economia das plataformas e à introdução de um registo único do IVA e de um IOSS. Em segundo lugar, o estudo procurou avaliar o impacto de algumas iniciativas políticas possíveis nestes domínios. O referido estudo analisou especificamente a possibilidade de suprimir o limiar de 150 EUR aplicável ao IOSS, tendo observado que as vendas à distância de mercadorias importadas superiores a 150 EUR e as vendas à distância de mercadorias sujeitas a impostos especiais de consumo são transações especialmente prevalentes no comércio eletrónico. As vendas à distância de países/territórios terceiros de mercadorias de valor superior a 150 EUR e de mercadorias sujeitas a impostos especiais de consumo importadas de países/territórios terceiros representam cerca de 10 %-20 % do valor total das vendas à distância no comércio eletrónico para a UE, conforme sugeria a consulta específica.

Além disso, a Comissão utilizou a análise realizada por outro contratante externo no âmbito do estudo *An integrated and innovative overhaul of EU rules governing e-commerce transactions from third countries from a customs and taxation perspective* (Uma revisão integrada e inovadora das regras da UE que regem as transações de comércio eletrónico de países terceiros numa perspetiva aduaneira e fiscal)¹². O estudo dá seguimento à ação 9 do Plano de Ação Aduaneira, através da qual a Comissão procurou examinar os efeitos do comércio eletrónico na cobrança de direitos aduaneiros e nas condições de concorrência equitativas para os operadores da UE, incluindo eventuais modalidades de cobrança de direitos aduaneiros de acordo com a nova abordagem de cobrança do IVA baseada no IOSS. O estudo avaliou as possíveis implicações da alteração do limiar de franquia aduaneira de 150 EUR e concluiu que a supressão desse limiar resultaria no maior aumento das receitas e criaria a maior igualdade de condições de concorrência entre os vendedores estrangeiros e o mercado interno. Além disso, eliminaria a fraude ou a evasão ao pagamento de direitos aduaneiros resultante do fracionamento das remessas e reduziria o incentivo à subavaliação.

- **Avaliação de impacto**

Examinada pelo Comité de Controlo da Regulamentação em 22 de junho de 2022, a avaliação de impacto da proposta ViDA obteve um parecer favorável. O Comité recomendou uma maior pormenorização, a fim de descrever melhor as metodologias utilizadas para a modelização e clarificar mais as opções. A avaliação de impacto foi alterada em conformidade, passando a incluir as perspetivas setoriais e dos Estados-Membros sobre a economia das plataformas, uma descrição exaustiva da análise econométrica/das técnicas utilizadas na modelização e a estrutura pormenorizada das obrigações de comunicação digital associadas a cada opção.

Na avaliação de impacto que acompanha a proposta ViDA foram analisadas várias opções estratégicas. No que diz respeito ao registo para efeitos de IVA, a avaliação de impacto analisou três opções políticas específicas, incluindo subopções, especificamente no que diz respeito à utilização e ao âmbito de aplicação do IOSS. As três opções políticas relacionadas com o IOSS foram i) manter o *statu quo*, ii) tornar o IOSS obrigatório para os diferentes fornecedores (com/sem um determinado limite) e iii) suprimir o limiar de 150 EUR para a

¹¹

¹² A avaliação da segunda versão do relatório final ainda está em curso à data da proposta.

utilização do IOSS. Essas três opções foram agrupadas em abordagens políticas mais vastas, juntamente com outras opções políticas centradas nas obrigações de comunicação digital, na economia das plataformas e noutras iniciativas destinadas a minimizar os registos do IVA no âmbito do objetivo geral de um registo único do IVA na UE. No total, a avaliação de impacto incluiu cinco abordagens políticas mais amplas, duas das quais com alterações ao IOSS, a saber, a «abordagem reforçada» e a «abordagem maximalista». A primeira abordagem incluía a opção de tornar o IOSS obrigatório, ao passo que a segunda incluía tanto a opção de tornar o IOSS obrigatório como a opção de suprimir o limiar de 150 EUR para a utilização do IOSS.

A avaliação de impacto salientou a importância de alterar o quadro do IVA para a administração e a cobrança do IVA sobre as vendas à distância de bens importados. Com efeito, em 2020, na UE-27, as vendas à distância de bens importados foram estimadas em 29 mil milhões de EUR. Além disso, as partes interessadas indicaram que uma parte significativa das vendas à distância de bens importados — a título indicativo, cerca de 10 %-20 % — excedia os 150 EUR e, por conseguinte, não é atualmente elegível para o IOSS. A opção de suprimir o limiar de 150 EUR permitiria a utilização do IOSS para mercadorias de valor mais elevado, tornando-o potencialmente mais útil para os vendedores à distância de mercadorias importadas, cujas vendas, pelo menos algumas, estejam avaliadas acima do limiar atual. A avaliação de impacto reconhece que a supressão do limiar de 150 EUR resultaria numa redução dos encargos administrativos e dos custos associados ao registo para efeitos de IVA para as empresas, uma vez que algumas empresas deixariam de ser obrigadas a registar-se no Estado-Membro de destino, reduzindo assim os seus encargos.

Tanto a abordagem maximalista como a abordagem reforçada foram consideradas como tendo uma ampla cobertura e, por conseguinte, os máximos benefícios potenciais. Por exemplo, no domínio do registo para efeitos de IVA, em que a tónica é colocada mais na questão dos elevados custos administrativos e de conformidade, as subopções para o OSS e o IOSS diferem principalmente em termos do âmbito de situações que atualmente desencadeiam múltiplos registos de IVA que seriam abordadas.

Em última instância, a análise incluída na avaliação de impacto revelou que a aplicação da «abordagem reforçada» permitiria alcançar o melhor equilíbrio entre opções políticas em termos de eficácia, proporcionalidade e subsidiariedade. A abordagem reforçada combina três aspetos: a introdução de obrigações de comunicação digital a nível da UE, uma disposição relativa ao «prestador presumido» para os setores do arrendamento de alojamentos de curta duração e do transporte de passageiros, e a combinação de um alargamento mais amplo do OSS, de autoliquidação e de um IOSS obrigatório para as plataformas.

A «abordagem maximalista» propunha a supressão do limiar de 150 EUR, mas, devido à sua forte ligação com o cálculo do direito aduaneiro, não foi considerada a opção mais eficaz no contexto da proposta ViDA. A avaliação de impacto reconhece que o alargamento do IOSS às vendas à distância de bens importados superiores a 150 EUR representa uma melhoria, que é apoiada pelas empresas. Por conseguinte, a supressão do limiar de 150 EUR é abordada na presente proposta em conjugação com a revisão global das respetivas regras aduaneiras.

Entre 2023 e 2032, prevê-se a realização de economias de 8,7 mil milhões de EUR com a supressão das obrigações de registo para efeitos de IVA. Esperam-se também benefícios ambientais, sociais e de automatização das empresas, bem como benefícios relacionados com o funcionamento do mercado interno (condições de concorrência mais equitativas) e a eficiência do controlo fiscal.

A avaliação de impacto e respetivos anexos, o resumo e o parecer do Comité sobre a avaliação de impacto estão disponíveis na página da consulta no portal «Dê a sua opinião»:

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13186-O-IVA-na-era-digital_pt.

O relatório da avaliação de impacto sobre a reforma da União Aduaneira também identificou a subavaliação como um problema. Quando subavaliadas, as mercadorias são declaradas abaixo do seu valor aduaneiro correto e, consequentemente, a base de aplicação dos direitos aduaneiros e do IVA é inferior. A subavaliação é considerada mais relevante nas categorias de mercadorias em que são aplicáveis direitos. No entanto, um estudo realizado pela Copenhagen Economics em 2016 estimou que cerca de 65 % das remessas de comércio eletrónico estão subavaliadas para efeitos de IVA, independentemente da isenção de direitos¹³. Verificaram-se igualmente casos de subavaliação sistemática de determinadas categorias de mercadorias, resultando em importantes perdas de receitas em direitos aduaneiros¹⁴.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

A presente proposta baseia-se na proposta ViDA, que é uma iniciativa REFIT destinada a modernizar as atuais regras do IVA e a explorar as oportunidades oferecidas pelas tecnologias digitais¹⁵. Espera-se que a proposta venha reforçar o mercado único e contribuir para a melhoria da cobrança de impostos sobre as vendas à distância de bens importados. Por conseguinte, a presente proposta assegurará receitas sustentáveis durante a recuperação da pandemia de COVID-19.

Espera-se que a introdução da proposta gere um benefício líquido para as empresas envolvidas em vendas à distância de bens importados. De um modo geral, a presente proposta reforçará ainda mais o conceito de um registo único do IVA, que apoiará o princípio «entra um, sai um» ou irá mesmo mais longe, segundo o princípio «entra um, saem vários», tendo em conta as múltiplas obrigações de registo que podem existir no que diz respeito às vendas à distância de bens importados de valor superior a 150 EUR.

A presente proposta baseia-se no princípio de um registo único do IVA na UE e espera-se que reduza ainda mais a necessidade de registos múltiplos noutros Estados-Membros. Consequentemente, contribuirá para reduzir os encargos administrativos e os custos conexos para as empresas que efetuam vendas à distância de bens importados de valor superior a 150 EUR.

A Plataforma «Prontos para o Futuro» incluiu a iniciativa «O IVA na era digital» no seu programa de trabalho anual para 2022, reconhecendo o seu potencial para reduzir os encargos administrativos no domínio político¹⁶. A presente proposta baseia-se igualmente nos objetivos fundamentais da proposta ViDA, reduzindo ainda mais os encargos administrativos e os custos associados ao cumprimento das obrigações em matéria de IVA.

¹³ Copenhagen Economics (2016), *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment*.

¹⁴ Os inquéritos de maior envergadura do OLAF visaram as importações realizadas através do Reino Unido entre 2013 e 2016. Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-213/19, Comissão Europeia contra Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, ECLI:EU:C:2021:724.

¹⁵ Programa de trabalho da Comissão para 2022, anexo II: Iniciativas REFIT, subsecção «Uma economia ao serviço das pessoas» (n.º 20).

¹⁶ [2022_annual_work_programme_-_fit_for_future_platform_en.pdf \(europa.eu\)](#).

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta deverá aumentar as receitas do IVA para os Estados-Membros, uma vez que melhorará a cobrança do IVA ao centrar os esforços de conformidade num menor número de sujeitos passivos amplamente cumpridores. O alargamento do regime do IOSS a todas as vendas à distância de bens importados, com exceção dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, contribuirá para reduzir os encargos administrativos e os custos associados à emissão e ao controlo dos registos de IVA. Com o alargamento da regra do fornecedor presumido, do IOSS e dos regimes especiais, as administrações fiscais deverão registar uma diminuição correspondente do número de pedidos de registo apresentados por sujeitos passivos não estabelecidos. Por conseguinte, para os Estados-Membros, a presente proposta reduzirá os custos administrativos associados ao registo dos operadores que efetuam vendas de bens importados para a UE de valor superior a 150 EUR, uma vez que tais operadores poderão agora declarar e entregar o IVA devido sobre essas entregas através do regime do IOSS, evitando a necessidade de se registar para efeitos de IVA relativamente a essas entregas em vários Estados-Membros.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

O Comité do IVA, um comité consultivo sobre as questões relativas ao IVA, composto por representantes de todos os Estados-Membros e presidido por funcionários da Comissão da Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD), analisará e clarificará eventuais questões de interpretação entre os Estados-Membros relacionadas com a nova legislação.

O Comité Permanente da Cooperação Administrativa (SCAC) tratará as possíveis questões relativas à cooperação administrativa entre Estados-Membros resultantes das novas disposições abrangidas pela presente proposta.

Além disso, a Comissão acompanhará e avaliará se esta iniciativa funciona corretamente em termos de concretização dos seus objetivos.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A presente proposta inclui três elementos principais. Em primeiro lugar, propõe-se alargar a aplicação da regra do fornecedor presumido, atualmente limitada às vendas à distância de bens importados que não excedem 150 EUR, de modo a abranger todas as vendas à distância de bens importados de um território terceiro ou de um país terceiro. O referido alargamento da regra do fornecedor presumido é alcançado mediante a supressão da referência ao limiar de 150 EUR no artigo 14.º-A, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE do Conselho. No seu âmbito alargado, a regra do fornecedor presumido aplicar-se-á, por conseguinte, a todas as vendas à distância de bens importados na UE facilitadas por uma interface eletrónica, independentemente do valor intrínseco da remessa.

Em segundo lugar, propõe-se alargar a aplicação do IOSS, atualmente limitado às vendas à distância de bens importados em remessas de valor intrínseco não superior a 150 EUR, de forma a abranger todas as vendas à distância de bens importados, independentemente do seu valor. No entanto, os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo continuariam a ser excluídos do regime. O alargamento do IOSS contribuirá para promover o conceito de um registo único do IVA na UE, limitando ainda mais os casos em que um sujeito passivo é obrigado a registar-se para efeitos de IVA noutro Estado-Membro. O referido alargamento da

aplicação do IOSS é alcançado suprimindo a referência ao limiar de 150 EUR no artigo 369.º-L, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/112/CE do Conselho.

Em terceiro lugar, a proposta alargará a aplicação do regime especial previsto no capítulo 7 do título XII da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, atualmente limitado às mercadorias importadas elegíveis de valor intrínseco não superior a 150 EUR, de modo a abranger todas as mercadorias elegíveis. Os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo continuariam excluídos deste regime. O alargamento do regime especial contribuirá para promover o conceito de um registo único do IVA na UE, limitando ainda mais os casos em que um sujeito passivo é obrigado a registar-se para efeitos de IVA noutro Estado-Membro. Por conseguinte, o artigo 369.º-Y da Diretiva 2006/112/CE do Conselho é alterado a fim de suprimir a referência ao limiar de 150 EUR.

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito às disposições em matéria de IVA aplicáveis aos sujeitos passivos que facilitam as vendas à distância de bens importados e à aplicação do regime especial de vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros e dos regimes especiais de declaração e pagamento do IVA na importação

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 113.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu¹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu²,

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) O artigo 14.º-A, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE³ do Conselho prevê o «regime do fornecedor presumido». Nos termos desse artigo, se um sujeito passivo facilitar, mediante a utilização de uma interface eletrónica, vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros, considera-se que esse sujeito passivo é o fornecedor desses bens.
- (2) A aplicação do regime do «fornecedor presumido» está atualmente limitada às vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros em remessas de valor intrínseco não superior a 150 EUR. A fim de reduzir a carga regulamentar para os operadores que efetuam vendas através de interfaces eletrónicas, como os mercados em linha, e de apoiar o registo único do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) na União, o limite de 150 EUR deve ser suprimido. Por conseguinte, o regime do fornecedor presumido deve abranger todas as vendas à distância de bens importados na União de territórios terceiros ou de países terceiros, independentemente do seu valor.
- (3) O título XII, capítulo 6, secção 4, da Diretiva 2006/112/CE estabelece um regime especial para as vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros, conhecido como balcão único para as importações (IOSS). Por conseguinte, os sujeitos passivos que optem por registar-se no IOSS não têm de se

¹ JO C de , p. .

² JO C de , p. .

³ 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).

registar para efeitos do IVA em cada Estado-Membro onde realizam as entregas elegíveis de bens aos consumidores. Em vez disso, o IVA devido sobre essas entregas pode ser declarado e pago num único Estado-Membro através do sistema IOSS. No entanto, o regime especial do IOSS está limitado às vendas à distância de bens importados em remessas com um valor intrínseco não superior a 150 EUR. A fim de apoiar o objetivo de um registo único do IVA na União, o limiar de 150 EUR deve ser suprimido, de modo que os sujeitos passivos que efetuem vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros na União superiores a 150 EUR não sejam obrigados a registar-se para efeitos de IVA na importação em cada Estado-Membro de destino dos bens.

- (4) O título XII, capítulo 7, da Diretiva 2006/112/CE estabelece o regime especial para a declaração e o pagamento do IVA na importação. Quando estiverem preenchidas determinadas condições, o regime especial permite que os operadores postais, os transportadores expresso, os despachantes alfandegários e outros operadores que preencham as declarações aduaneiras de importação em nome do cliente declarem e entreguem mensalmente o IVA cobrado sobre determinadas importações. O regime especial limita-se às mercadorias importadas em remessas de valor intrínseco não superior a 150 EUR, excluindo os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo. Por conseguinte, a fim de reduzir a carga regulamentar e os custos associados às mercadorias importadas em remessas de valor intrínseco superior a 150 EUR, o limiar de 150 EUR deve ser suprimido.
 - (5) De acordo com a Declaração política conjunta, de 28 de setembro de 2011, dos Estados-Membros e da Comissão sobre os documentos explicativos⁴, e nos casos em que tal se justifique, os Estados-Membros comprometeram-se a fazer acompanhar a notificação das suas medidas de transposição, de um ou mais documentos que expliquem a relação entre os componentes das diretivas e as partes correspondentes dos instrumentos nacionais de transposição. Em relação à presente diretiva, o legislador considera que a transmissão desses documentos se justifica.
 - (6) Uma vez que o objetivo da presente diretiva, a saber, a introdução do conceito de registo único para efeitos do IVA na União, só pode ser alcançado a nível da União, esta pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para alcançar esse objetivo.
 - (7) A Diretiva 2006/112/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,
- ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

Alterações da Diretiva 2006/112/CE

A Diretiva 2006/112/CE é alterada do seguinte modo:

- (1) No artigo 14.º-A, o n.º 1 passa a ter a seguinte redação:

«1. Se um sujeito passivo facilitar, mediante a utilização de uma interface eletrónica, como um mercado em linha, uma plataforma, um portal ou outros meios

⁴ JO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

similares, vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros, considera-se que esse sujeito passivo recebeu e entregou pessoalmente esses bens.»;

- (2) No artigo 369.º-L, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redação:

«Para efeitos da presente secção, as vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros não incluem produtos sujeitos a impostos especiais de consumo.»;

- (3) O artigo 369.º-Y passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 369.º-Y

Se, para a importação de bens, com exceção de produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, não for utilizado o regime especial previsto no capítulo 6, secção 4, o Estado-Membro de importação deve autorizar a pessoa que apresenta os bens na alfândega por conta do destinatário dos bens no território da Comunidade a utilizar um regime especial para a declaração e o pagamento do IVA na importação no que respeita aos bens para os quais esse é o Estado-Membro de chegada da expedição ou do transporte.»

Artigo 2.º

Transposição

1. Os Estados-Membros devem adotar e publicar, o mais tardar, em 31 de dezembro de 2027, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. O texto dessas disposições deve ser imediatamente comunicado à Comissão.

Os Estados-Membros devem aplicar as referidas disposições a partir de 1 de março de 2028.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Compete aos Estados-Membros estabelecer o modo como deve ser feita a referência.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 4.º

Destinatários

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*