

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

IVA NOS SERVIÇOS FINANCEIROS
E DE SEGUROS – PASSADO E
PRESENTE DA DIRETIVA IVA

Gonçalo Seabra Diogo

Lisboa, Setembro de 2022

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

IVA NOS SERVIÇOS FINANCEIROS E
DE SEGUROS – PASSADO E
PRESENTE DA DIRETIVA IVA

Gonçalo Seabra Diogo

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica de Clotilde Paulina da Silva Celorico Palma, Doutora em Ciências Jurídico Económicas.

Constituição do Júri:

Presidente – Professor Doutor Paulo Nogueira da Costa

Arguente – Professor Especialista Jesuino A. Martins

Vogal – Professora Doutora Clotilde Celorico Palma

Lisboa, Setembro de 2022

EPIGRAFE

Take the first step in faith. You don't have to see the whole staircase, just take
the first step.

Martin Luther King, Jr.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação é o culminar de um ciclo intensivo, que envolveu, desde o primeiro momento, o desejo de integrar e completar uma formação especializada em Fiscalidade.

O início da minha formação no ensino superior remonta ao ano de 2009, no 1º ciclo de estudos, no *mui* nobre Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, sendo concluída com a entrega da presente dissertação com vista à conclusão do 2º ciclo de estudos.

Primeiramente, agradeço à Professora Doutora Clotilde Paulina da Silva Celorico Palma, Doutora em Ciências Jurídico Económicas, especialidade em Direito Fiscal, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, por todo o conhecimento transmitido ao longo da parte curricular do Mestrado em Fiscalidade, bem como por todos os conhecimentos transmitidos decorrente das suas valiosas sugestões na orientação da presente dissertação.

De seguida, agradeço à minha família por todo o apoio neste meu percurso, deixando uma menção especial a três elementos.

À minha mãe, Paula Seabra, que sozinha e com dois filhos, trabalhou e batalhou para que nada nos faltasse, tendo nos apoiado em todas as decisões pessoais e profissionais, encontrando-se sempre disponível para nos ouvir e para nos orientar neste longo percurso que é a vida.

Ao meu irmão, Filipe Diogo, pelo seu companheirismo, por ter sempre uma palavra amiga e um conselho útil, e por me ter dado uma das maiores alegrias que tenho na vida, a minha sobrinha Clara.

À Magda Quirino, minha companheira de vida, que esteve sempre presente nos bons e maus momentos, por toda a paciência que tem comigo e por todo o incentivo transmitido para integrar e concluir este ciclo de formação.

Por fim, aos meus amigos, por se encontrarem igualmente presentes nos bons e maus momentos e por nunca deixarem de acreditar, mesmo que por vezes não consigamos estar tantas vezes juntos quanto as desejáveis.

Muito obrigado a todos os mencionados, pois sem o vosso amor e carinho a conclusão desta dissertação não seria possível.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar a temática da tributação nos serviços financeiros e de seguros, tendo por referência a sua evolução até à aprovação da Diretiva 2006/112/CE (“Diretiva IVA”).

Neste sentido, esta dissertação foi desenvolvida após ter sido efetuada uma análise documental, uma recolha bibliográfica com o objetivo à compreensão e contextualização da temática.

Assim, a presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos, a saber: (i) introdução geral ao tema em referência (primeiro capítulo), (ii) enquadramento teórico ao regime geral do IVA e ao regime do IVA especificamente aplicável aos serviços financeiros e de seguros – com especial enfoque na isenção do IVA aplicável aos mesmos, na neutralidade deste imposto e no direito à dedução do IVA incorrido – (segundo capítulo), (iii) análise do estudo apresentado pela Comissão em 2006, da proposta de Diretiva IVA e respetiva regulamentação apresentadas pela Comissão em 2007 e, por último, do relatório elaborado pela Comissão no decurso do processo de consulta pública realizado em 2021 (terceiro capítulo) e, finalmente, (iv) análise de um caso prático destinado a evidenciar o enquadramento aplicável, em sede do IVA, a três operações tributáveis no âmbito de duas entidades com enquadramento fiscal distinto, identificando as diferenças fiscais, o impacto financeiro, evidenciando algumas das problemáticas decorrentes das regras de IVA atualmente aplicáveis em Portugal e apresentando solução para ultrapassar as problemáticas apresentadas (quarto capítulo).

Palavras-chaves: IVA, Diretiva IVA, Comissão, Serviços financeiros, Serviços de seguros.

ABSTRAT

The present work aims at analyzing the subject of taxation in financial and insurance services, having as reference its evolution until the approval of Directive 2006/112/EC ("VAT Directive").

In this sense, this work was developed after carrying out an analysis of several documentation, a bibliographic collection with the objective of understanding and finally, contextualizing the mentioned subject.

Thus, this dissertation is divided into four chapters, as follows: (i) general introduction to the topic (first chapter), (ii) theoretical framework to the general VAT regime and the VAT regime specifically applicable to financial services and insurance – focusing on the applicable VAT exemption and on the neutrality of the VAT incurred – (second chapter), (iii) analysis of the study presented by the Commission in 2006, on the proposal for a VAT Directive and respective regulations presented by the Commission in 2007 and, finally, the report prepared by the Commission during the public consultation process carried out in 2021 (third chapter) and, finally, (iv) the analysis of a practical example aimed at highlighting the framework applicable, in terms of VAT, to three taxable transactions within the scope of two entities with different tax frameworks, identifying the tax differences, the financial impact, highlighting some of the problems arising from the VAT rules currently applicable in Portugal and presenting a solution to overcome the problems presented (fourth chapter).

Keywords: VAT, VAT Directive, European Commission, Financial services, Insurance services.

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS

ÍNDICE DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS

CAPÍTULO I	1
1.1. Introdução	1
CAPÍTULO II	2
2.1. Enquadramento (teórico) do regime geral do IVA	2
2.2. Enquadramento teórico dos serviços financeiros e de seguros	10
2.3. A isenção do IVA nos serviços financeiros e de seguros	13
2.4. Neutralidade do imposto – direito à dedução do IVA	16
CAPÍTULO III	25
3.1. Diretiva IVA – Passado, Presente e Futuro	25
3.1.1. <i>Estudo Comissão relativo à tributação dos serviços financeiros e de seguros (2006)</i>	26
3.1.2. <i>Proposta de Diretiva IVA e respetivo Regulamento de 2007</i>	28
3.1.3. <i>Consulta Pública Comissão de 2021</i>	31
CAPÍTULO IV	44
4.1. Enquadramento do caso prático	44
4.2. Enquadramento fiscal das operações em sede de IVA	44
4.3. Análise fiscal e financeira das operações	46
CONCLUSÕES	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Figura I – Fórmula de apuramento da percentagem de dedução

Figura II – País de origem dos participantes

Figura III – Natureza dos participantes

Figura IV – Tamanho da organização corporativa dos participantes

Figura V – Territorialidade dos serviços financeiros e/ou seguros prestados

Figura VI – Manutenção da isenção sobre os serviços financeiros e/ou seguros

Figura VII – Avaliação da isenção sobre os serviços financeiros e/ou seguros

Figura VIII – Custos gerados pela não dedução do IVA suportado

Figura IX – Reformas das regras de isenção a serem realizadas

Figura X – Introdução de uma taxa de IVA fixa para dedução do IVA suportado

Figura XI – Aplicabilidade da taxa de IVA fixa introduzida (optativa ou obrigatória)

Figura XII – Formas mais eficazes de reformar as regras para os serviços financeiros e/ou seguros no país dos participantes

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Análise de operações tributárias na ótica de uma entidade seguradora

Tabela II – Análise de operações tributáveis de uma entidade comercial não isenta de IVA

Tabela III – Impacto financeiro e fiscal da operação de aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional

Tabela IV – Impacto financeiro e fiscal da operação de aquisição de serviços B2B a uma entidade intracomunitária

Tabela V – Impacto financeiro e fiscal da operação de venda de serviços B2B a uma entidade nacional

LISTA DE ABREVIATURAS

ACE – Agrupamento Complementar de Empresas

AEIE – Agrupamentos Europeus de Interesse Económico

B2B – Business-to-Business

CEE – Comunidade Económica Europeia

Código do IVA – Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho

Comissão – Comissão Europeia

Diretiva IVA – Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006

Entidade C – entidade comercial, com sede em Portugal Continental, cujas operações são tributáveis em sede de IVA e não enquadráveis nas isenções incompletas consagradas no Código do IVA

Entidade S – entidade seguradora, com sede em Portugal Continental, enquadrada na isenção consagrada no n.º 28 do artigo 9.º do Código do IVA

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

Primeira Diretiva – Diretiva 67/227/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967

Relatório Hutchings – *Les opérations financières et bancaires et la taxe sur la valeur ajoutée, Commission des Communautés Européennes, Collection Études, Serie Concurrence – Rapprochement des Législations n.º 22, Bruxelles*

Segunda Diretiva – Diretiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967

Sexta Diretiva – Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977

VAT – Value-Added Tax

VAT Directive – Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

CAPÍTULO I

1.1. Introdução

O Imposto sobre o Valor Acrescentado (“IVA”) é, atualmente, o imposto mais harmonizado na União Europeia e uma das maiores fontes de receitas para as Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros.

Não obstante, apesar de se tratar de um imposto harmonizado, não é objetivo dos Estados Membros que o IVA, consagrado na Diretiva 2006/112/CE (“Diretiva IVA”)¹, se traduza num imposto estático e insuscetível de sofrer quaisquer alterações ou atualizações, no decurso da evolução da sofisticação das operações e modernização tecnológica.

Decorrente da evolução e sofisticação das operações, bem como da modernização tecnológica, é reconhecido pelos operadores económicos e pelas Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros que o tratamento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros, consagrado na Diretiva IVA (e nível nacional, no Código do IVA²), deve ser revisto e alterado, por forma a neutralizar a cadeia de IVA inerente a estas operações económicas.

Assim, afigura-se que a revisão do regime de IVA nos serviços financeiros e de seguros, reveste-se de uma relevância e importância extrema, em virtude de a neutralidade deste imposto, prevista na Diretiva IVA, não estar a ser assegurada, tendo em consideração a complexidade operacional associada aos sectores de atividade dos serviços financeiros e dos seguros.

¹ Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006. Diretiva IVA. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=PT>

² Decreto-Lei 394.º-B/84, de 29 de junho, republicado pelo Decreto-Lei nº 102/2008, de 20 de junho. Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CI VA.pdf

CAPÍTULO II

2.1. Enquadramento (teórico) do regime geral do IVA

O IVA é qualificado como um imposto indireto e plurifásico que, incidindo sobre todo o circuito económico, tributa genericamente todos os atos de consumo de bens e serviços. Não obstante o facto de este tributo recorrer a um método subtrativo indireto e de matriz comunitária, o mesmo não pode, ainda assim, ser considerado um imposto europeu.

Segundo Palma, C. C. (2020, p.26)³, «(...), o IVA, ao operar com base no método subtrativo indireto nas diversas fases do processo produtivo, é um modelo de imposto sobre as transações que parece garantir, de forma razoável, o requisito da neutralidade.».

O método subtrativo indireto mencionado, respeita ao método de liquidação e dedução do imposto utilizado em cada uma das fases do circuito económico, desde o produtor até ao retalhista, quando referentes a operações ocorridas entre sujeitos passivos do imposto com direito à dedução.

Podemos afirmar que, pelo facto de se tratar de um imposto neutro, de matriz comunitária e com incidência em todas as fases do circuito económico, o IVA é um imposto de crucial importância para todos os Estados Membros, tendo, naturalmente, a angariação de receita por parte das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros o seu grande objetivo final.

Em Portugal, a introdução do IVA data de 1 de janeiro de 1986, aquando da adesão deste Estado Membro à então Comunidade Económica Europeia (“CEE”) (atual União Europeia ou “UE”).

Assim, a 1 de janeiro de 1986, entrou em vigor o IVA em Portugal, após aprovação e promulgação do Código do IVA, publicado no inicialmente através do Decreto-Lei 394-B/84, de 29 de junho e objeto de republicação pelo Decreto-Lei nº 102/2008, de 20 de junho.

Ora, é no do Código do IVA que se encontra compilada grande parte das regras a considerar na obtenção de respostas para quaisquer questões relativas a este imposto.

³ Palma, C. C. (2020). Introdução ao Imposto sobre o Valor Acrescentado. Cadernos IDEFF | N.º 1. Edições Almedina. ISBN 978-972-40-5656-2

Nestes termos, numa abordagem inicial a uma questão em sede de IVA, eis alguns dos elementos mais importantes que devem ser analisados:

- i) Incidência objetiva (Artigo 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do Código IVA);
- ii) Incidência subjetiva (Artigo 2.º do Código IVA);
- iii) Localização (Artigo 6.º do Código IVA);
- iv) Isenções (Artigo 9.º a 15.º do Código IVA);
- v) Determinação do valor tributável (Artigo 16.º e 17.º do Código IVA);
- vi) Taxas (Artigo 18.º do Código IVA);
- vii) Direito à dedução (Artigo 19.º a 26.º do Código IVA); e
- viii) Obrigações dos contribuintes (diversos artigos do Código do IVA).

No que se refere ao ponto i), “Incidência Objetiva”, o mesmo tem como objeto definir o âmbito de operações que se encontram sujeitas a IVA.

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Código do IVA,

Estão sujeitas a imposto sobre o valor acrescentado:

- a) As transmissões de bens e as prestações de serviços efetuadas no território nacional, a título oneroso, por um sujeito passivo agindo como tal;
- b) As importações de bens;
- c) As operações intracomunitárias efetuadas no território nacional, tal como são definidas e reguladas no Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias.

Adicionalmente, o n.º 1 do artigo 3.º do Código do IVA, complementa que se consideram transmissão de bens «(...)a transferência onerosa de bens corpóreos por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade.», incluindo a energia elétrica, o gás, o calor, o frio e similares, mencionados no n.º 2 do artigo mencionado.

Ainda assim, uma das exceções de transmissões de bens encontra-se consagrada no n.º 7 do artigo 3.º do Código do IVA e respeita aos,

(...) bens não destinados a posterior comercialização que, pelas suas características, ou pelo tamanho ou formato diferentes do produto que constitua a unidade de venda, visem, sob a forma de amostra, apresentar ou promover bens produzidos ou comercializados pelo próprio sujeito passivo, assim como as ofertas de valor unitário igual ou inferior a (euro) 50 e cujo valor global anual não exceda cinco por mil do volume de negócios do sujeito passivo no ano civil anterior, em conformidade com os usos comerciais.

No que se refere ao conceito de prestação de serviços, o mesmo encontra-se explanado no artigo 4.º do Código do IVA, sendo que em suma refere que todas as operações que não sejam consideradas transmissões de bens encontram-se consagradas como prestações de serviços.

Por fim, ainda referente ao ponto em análise, devemos ver analisadas as importações de bens. Assim, o artigo 5.º do Código do IVA define que as importações de bens correspondem às entradas em território nacional de bens originários ou procedentes de países terceiros e que não se encontrem em livre prática ou que tenham sido colocados em livre prática no âmbito de acordos de união aduaneira, bem como os bens procedentes de territórios terceiros e que se encontrem em livre prática.

No que se refere ao ponto ii), “Incidência Subjetiva”, o mesmo pretende definir quem são os sujeitos passivos do IVA.

Neste sentido e conforme consagrado na Diretiva IVA, «Entende-se por um «sujeito passivo» qualquer pessoa que exerça, de modo independente e em qualquer lugar, uma atividade económica, seja qual for o fim ou o resultado dessa atividade (...).» (Bastos, R. M. P. C., 2014, p.53).⁴

Já no que respeita à legislação nacional, encontramos, na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IVA, uma definição dos sujeitos passivos deste imposto, considerando-se como tal: «As pessoas singulares ou coletivas que, (...)exerçam atividades de produção, comércio ou prestação de serviços,(...).».

⁴ Bastos, R. M. P. C. (2014). O Direito à Dedução do IVA – O Caso Particular dos Inputs de Utilização Mista. Cadernos IDEFF | N.º 15. Edições Almedina. ISBN 978-972-40-5527-5

Adicionalmente, ao abrigo das demais alíneas do artigo 2.º do Código do IVA, são igualmente considerados sujeitos passivos do imposto (i) as pessoas singulares ou coletivas que, segundo a legislação aduaneira, realizem importações de bens; (ii) as pessoas singulares ou coletivas que mencionem indevidamente IVA em fatura; e (iii) as pessoas singulares ou coletivas que efetuem operações intracomunitárias, nos termos do Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias.

Cumprе salientar que de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do Código do IVA,

O Estado e demais pessoas coletivas de direito público não são, no entanto, sujeitos passivos do imposto quando realizem operações no exercício dos seus poderes de autoridade, mesmo que por elas recebam taxas ou quaisquer outras contraprestações, desde que a sua não sujeição não origine distorções de concorrência.

Sem prejuízo do exposto, o n.º 3 do artigo 3.º do Código do IVA menciona as atividades e operações sobre as quais o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público se enquadrariam como sujeitos passivos do IVA.

No que se refere ao ponto iii), “Localização das operações”, o mesmo vem definir os critérios para aferir a localização (e respetiva tributação) onde as transmissões de bens e das prestações de serviços que se realizam em território nacional.

O artigo 6.º encontra-se dividido por três grupos, sendo que, conforme mencionado por Palma, C. C. (2020, p.111),

(...) nos seus cinco primeiros números este normativo trata, atualmente, da localização das operações qualificadas, face ao disposto no artigo 3.º, como transmissões de bens, regulamentando, nos seus n.º6 a 13, a localização das operações qualificadas como prestações de serviços, de acordo com o conceito residual ou negativo constante do artigo 4.º do Código.

No que respeita às regras de localização das operações realizadas em território nacional, existem regras de localização que revestem uma importância extrema pelo facto de existirem diferentes taxas de IVA no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

No que se refere ao ponto iv), “Isenções”, este vem identificar as operações que apesar de sujeitas a imposto se encontram isentas, podendo essa isenção ser completa, total ou plena, ou incompleta, simples ou parcial.

Se no caso das isenções completas, apesar das operações ativas não gerarem imposto a liquidar, o sujeito passivo pode deduzir o imposto suportado nas operações passivas, no caso das isenções incompletas, o sujeito passivo, não líquida o imposto nas operações ativas nem, tão pouco, deduz o imposto suportado nas operações passivas.

Entre as trinta e sete isenções atualmente previstas no artigo 9.º do Código do IVA, encontra-se consagrada no n.º 27 e 28 do referido artigo, as isenções sobre os serviços financeiros e de seguros que iremos analisar no ponto 2.3. deste capítulo.

Para além das isenções previstas no artigo 9.º do Código do IVA, que respeitam a isenções nas operações internas, encontram-se consagradas no artigo 13.º e 14.º as isenções aplicadas às importações e exportações.

No que se refere ao ponto v), “Determinação do valor tributável”, o mesmo vem definir o valor tributável das transmissões de bens e das prestações de serviços sujeitas a imposto.

Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Código do IVA, a determinação do valor tributável tem em atenção a tipologia da operação que origina este valor, sendo que é considerado como valor tributável o valor da contraprestação obtida ou a obter do adquirente, do destinatário ou de um terceiro.

Ainda assim, no n.º 2 e seguintes do artigo 16.º do Código do IVA encontram-se identificadas situações excecionais à determinação do valor tributável indicado no n.º 1 do mesmo artigo.

Já no que se refere à determinação do valor tributável nas importações, dispõe o n.º 1 do artigo 17.º do Código do IVA, que o «O valor tributável dos bens importados é constituído pelo valor aduaneiro, determinado de harmonia com as disposições comunitárias em vigor.».

No que se refere ao ponto vi), “Taxas”, o mesmo vem definir as taxas de IVA a aplicar às operações tributáveis em sede de IVA.

Conforme consagrado no artigo 18.º do Código do IVA, em Portugal existem três taxas de IVA que podem ser aplicadas, compreendendo-se estas como taxa reduzida do IVA, taxa intermédia do IVA e taxa normal do IVA.

Adicionalmente, encontra-se consagrado no Código do IVA que em Portugal as taxas de IVA em vigor podem variar consoante a zona geográfica, isto é, as taxas aplicadas no Continente são diferentes das taxas aplicadas na Região Autónoma dos Açores, bem como são diferentes das taxas aplicadas na Região Autónoma da Madeira.

Assim, à data da elaboração desta dissertação, as taxas de IVA a aplicar em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira são:

- i) Portugal Continental a taxa normal é de 23%, a taxa intermédia de 13% e a taxa reduzida de 6%;
- ii) Região Autónoma da Madeira a taxa normal é de 22%, a taxa intermédia de 12% e a taxa reduzida a 5%;
- iii) Região Autónoma dos Açores a taxa normal é de 16%, a taxa intermédia de 9% e a taxa reduzida a 4%.

No que se refere à taxa reduzida, a mesma só pode ser aplicada às transmissões de bens e prestações de serviços constantes da lista I anexa ao Código do IVA.

Já no que se refere à taxa intermédia, esta só pode ser aplicada às transmissões de bens e prestações de serviços constantes da lista II anexa ao Código do IVA.

Por fim, devem ser consideradas à taxa normal todas as transmissões de bens e prestações de serviços que não se encontrem na lista I e II que se encontram anexas ao Código do IVA.

No que se refere ao ponto vii), “Direito à dedução”, o mesmo vem definir a possibilidade de dedução do imposto suportado por parte dos sujeitos passivos decorrente das suas operações passivas.

A dedução do imposto por parte dos sujeitos passivos é parte do fundamental do sistema comum do IVA, tendo em vista à neutralidade do imposto.

De acordo com António Saggio, Advogado-geral no Caso Midland (2000)⁵

O princípio da dedução do imposto suportado a montante é um elemento fundamental do sistema comum do IVA; com efeito, a cada fase do ciclo de produção e de comercialização, o sujeito passivo paga ao fisco o imposto devido sobre as vendas após dedução do imposto pago na fase precedente pelos seus fornecedores. Se nos recordarmos que é assim que funciona o mecanismo das deduções, compreenderemos a razão pela qual o artigo 2.º da Primeira Diretiva, define o imposto sobre o valor acrescentado como “um imposto geral sobre o consumo exatamente proporcional ao preço dos bens e dos serviços, qualquer que seja o número de transações ocorridas no processo de produção e de distribuição anterior à fase da tributação”.

Adicionalmente, é necessário ter em atenção que para os sujeitos passivos exercerem o direito à dedução devem cumprir, cumulativamente, um conjunto de requisitos objetivos e subjetivos.

Assim, no que concerne aos requisitos objetivos, o sujeito passivo deve assegurar que:

- i) Tem, em sua posse, um documento fiscalmente relevante, com a inclusão da informação exigida no n.º 5 do artigo 36.º do Código do IVA;
- ii) Apenas pode ser deduzido na declaração periódica do IVA, o imposto português; e
- iii) A despesa não se enquadra como excluída do direito à dedução, de acordo com o artigo 21.º do Código do IVA.

Cumulativamente, no que se refere aos requisitos subjetivos, o sujeito passivo deverá assegurar que:

- i) Tem direito à dedução do IVA; e
- ii) Os bens e serviços adquiridos têm que estar relacionados diretamente com a sua atividade.

Conforme consagrado no n.º 1 do artigo 19.º e n.º 1 do artigo 20.º do Código do IVA, apenas as operações identificadas nesses artigos é que conferem direito à dedução do imposto.

⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-78/98, de 16 de maio de 2000. Opinião Advogado-geral António Saggio. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44741&doclang=EN>

Relativamente ao exercício do direito à dedução do imposto suportado, devemos ter em consideração os tipos de sujeitos passivos existentes, isto é, os sujeitos passivos com direito à dedução, podem ser distinguidos entre sujeitos passivos com direito à dedução integral ou total, sujeitos passivos com direito à dedução parcial e, finalmente, sujeitos passivos sem direito à dedução, sendo que estes dizem respeito aos sujeitos passivos que beneficiam exclusivamente de isenções incompletas.

Relativamente aos sujeitos passivos com direito à dedução parcial do imposto, doravante também referenciados por sujeitos passivos mistos, existem dois métodos para o exercício do direito à dedução do imposto, isto é,

- i) Método do *pro rata* ou da percentagem de dedução;
- ii) Método da afetação real.

Estas duas metodologias vão ser exploradas no ponto 2.4. do capítulo II.

Já no que refere à exclusão do direito à dedução, podemos encontrar consagradas no n.º 1 do artigo 21.º do Código do IVA as operações que não conferem direito à dedução do imposto suportado pelos sujeitos passivos. Ainda assim, encontram-se consagrados no n.º 2 e n.º 3 do artigo 21.º do Código do IVA, exceções às exclusões do direito à dedução do imposto suportado pelos sujeitos passivos.

No que se refere ao ponto viii), “Obrigações dos contribuintes”, o mesmo vem definir as obrigações a cumprir por parte dos sujeitos passivos.

Desta forma, existem diversas obrigações a serem cumpridas pelos sujeitos passivos, que se encontram dispersas no Código do IVA, sendo as mais relevantes:

i) Obrigações de pagamento

Obrigações consagradas no n.º 1 do artigo 27.º do Código do IVA, encontrando-se refletido neste artigo o prazo para pagamento do imposto por parte dos sujeitos passivos.

ii) Obrigações declarativas

Esta obrigação respeita a diversas declarações que se encontram consagradas no Código do IVA, mais concretamente as declarações de início, alteração e cessação de atividade consagrada no artigo 31.º e seguintes do Código do IVA, declarações periódicas consagradas no artigo 41.º do Código do IVA e anexos recapitulativos constantes da declaração IES consagrados na alínea d), e) e f) do n.º 1 do artigo 29.º do Código do IVA.

iii) Obrigações de faturação

Obrigações de emissão de faturas, faturas-recibo, fatura simplificada e notas de crédito, aquando da transmissão de bens ou prestação de serviços efetuada a outros sujeitos passivos coletivos e particulares, devendo os documentos mencionados cumprir os requisitos elencados no n.º 5 do artigo 36.º do Código do IVA.

iv) Obrigações contabilísticas

Obrigações consagrada no n.º 1 do artigo 44.º do Código do IVA, que determina «(...) que a contabilidade deve ser organizada de forma a possibilitar o conhecimento claro e inequívoco dos elementos necessários ao cálculo do imposto, bem como a permitir o seu controle, comportando todos os dados necessários ao preenchimento da declaração periódica do imposto.», conforme mencionado por Palma, C. C. (2020, p.289).

v) Obrigações de conservação de documentos

Obrigações de arquivar e conservar em boa ordem durante os 10 anos civis subsequentes todos os livros, registos e respetivos documentos de suporte, incluindo, quando a contabilidade é estabelecida por meios informáticos, os relativos à análise, programação e execução dos tratamentos, conforme consagrado no n.º 1 do artigo 52.º do Código do IVA.

2.2. Enquadramento teórico dos serviços financeiros e de seguros

Conforme já referido, a presente dissertação tem como foco a tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros.

Para melhor enquadramento e compreensão do tema, iniciaremos a nossa análise com uma breve resenha histórica relativamente à aplicação do IVA neste tipo de serviços.

A primeira referência à tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros surgiu em 1973 através do relatório da autoria de Gérard Hutchings, ao qual foi atribuído o seu nome, isto é, Relatório Hutchings⁶.

Pela ausência de tributação em sede de IVA nos serviços financeiros e de seguros, Gérard Hutchings apurou que a maior dificuldade para introduzir estes serviços no ciclo de tributação em sede de IVA se devia aos seguintes fatores:

⁶ Hutchings, G. (1973). *Les opérations financières et bancaires et la taxe sur la valeur ajoutée, Commission des Communautés Européennes, Collection Études, Serie Concurrence - Rapprochement des Législations n.º 22, Bruxelles.*

- i) inexistência de um mecanismo eficaz que garantisse as regras gerais do IVA;
- ii) aumento do crédito ao consumo;
- iii) tributação dos serviços financeiros e seguros não ser prioritário; e
- iv) isenção completa não ser pretendida como solução.

Desta forma, Gérard Hutchings sugeriu duas soluções para a tributação dos serviços supramencionados, sendo que, estas passavam pela tributação dos serviços à taxa reduzida, ou, em alternativa meramente a título temporário, optar pela aplicação de uma isenção ou pela aplicação de uma taxa zero para alguns serviços a crédito identificados.

Foi com base nas conclusões apresentadas no Relatório Hutchings que os serviços financeiros e de seguros foram incluídos no lote de operações tributadas em sede de IVA.

Assim, não obstante os serviços financeiros e de seguros não se encontrarem elencados no Anexo B da Segunda Diretiva de IVA e como tal não serem sujeitos a IVA, ainda antes da entrada em vigor da Sexta Diretiva, a CEE optou por aplicar como regra a isenção sobre estes serviços.

Os motivos para aplicação da isenção de IVA sobre os serviços financeiros e de seguros respeitou essencialmente a questões técnicas decorrente da complexidade referentes à natureza destes serviços, bem como ao facto de diversos Estados Membros apresentarem regras específicas no que à tributação destes serviços diz respeito.

Adicionalmente, para além das questões técnicas, existiram ainda motivos políticos, decorrentes do facto de existir uma grande falta de pretensão em tributar em sede de IVA os serviços financeiros e de seguros, bem como não conceder o direito à dedução do IVA suportado com as operações passivas.

Neste sentido, foi com total naturalidade que a adoção da Sexta Diretiva em 1977 (segundo sistema comum comunitário do IVA), veio trazer um enorme avanço para a neutralidade do imposto, introduzindo regras comuns em diversas matérias, como por exemplo as elencadas nas regras gerais do IVA e detalhadas no ponto 2.1. do capítulo II da presente dissertação.

No que respeita às isenções de IVA, a CEE, aquando da adoção da Sexta Diretiva, limitou aos Estados Membros a conceção de isenções para serviços, passando os Estados Membros a respeitar o normativo legal, encontrando este normativo uma lista comum e limitada de isenções que podem ser consagradas na sua legislação nacional.

No entanto, atendendo ao facto de as operações isentas de IVA consubstanciarem uma exceção à regra geral de tributar as operações em sede de IVA, foram consagradas no artigo 13.º da Sexta Diretiva as operações que os Estados Membros podem incluir na sua legislação nacional como sujeitas, mas isentas do IVA, como por exemplo os serviços financeiros e de seguros, sendo que, o legislador consentiu aos Estados Membros a possibilidade de tributarem os serviços financeiros⁷.

Conforme menciona Palma, C. C. (2018, p.19)⁸, «A maioria dos países com um sistema de imposto sobre o valor acrescentado isenta as operações financeiras.».

Tal afirmação advém do facto da intenção do legislador de isentar em sede de IVA os serviços financeiros e de seguros, no seio dos Estados Membros que constituem a CEE, à data de 1998, ter sido genericamente acolhida. No entanto, a nível dos serviços financeiros acessórios, a isenção não se encontra a ser aplicada com exceção da Finlândia, Noruega e Suécia que isentam também estes serviços.

Ainda assim, a nível mundial, nem todos os países apresentam o mesmo procedimento e tratamento em sede de IVA para os serviços financeiros e de seguros. No caso de alguns países, a forma de ultrapassar a falta da neutralidade do imposto, derivado da limitação à dedução do IVA suportado nas operações passivas das entidades daqueles setores, passa por tributar esses serviços nem que seja através de uma taxa zero como é o caso da Nova Zelândia.

Esta falta de neutralidade no imposto, decorrente da impossibilidade de dedução do IVA suportado será detalhada no ponto 2.4. do capítulo II da presente dissertação.

Por fim, no que respeita à Diretiva IVA, não existiram alterações relevantes no que aos serviços financeiros e de seguros diz respeito, mantendo desta forma os procedimentos de tributação consagrados na Sexta Diretiva. Ainda assim, o legislador Comunitário tornou mais claro que os serviços financeiros e de seguros se encontram isentos de IVA, com exceção dos serviços financeiros acessórios que não se enquadram como operações isentas de IVA.

⁷ Artigo 13.º, B), alínea b) e d) da Sexta Diretiva.

⁸ Palma, C. C. (2018). Enquadramento das Operações Financeiras em Imposto sobre o Valor Acrescentado. Cadernos IDEFF | N.º 13. Edições Almedina. ISBN 978-972-40-7776-5

2.3. A isenção do IVA nos serviços financeiros e de seguros

A primeira menção à isenção do IVA ocorreu em 1967, aquando da publicação da Segunda Diretiva.

Não obstante a inclusão de isenções de operações em sede de IVA na Segunda Diretiva, os serviços prestados do setor financeiro e de seguros mantinham a não sujeição a IVA.

Em 1973, o Relatório Hutchings recomendava a tributação dos serviços financeiros e de seguro a uma taxa reduzida e, apenas caso se revelasse necessário, a aplicação de uma isenção temporária em sede de IVA.

Foi com base no Relatório Hutchings, que a Comunidade Económica Europeia implementou e consagrou as atuais regras de isenção nos serviços financeiros e de seguros na Sexta Diretiva.

Não obstante, estas isenções já se encontravam a ser aplicadas a nível dos países que pertenciam à Comunidade Económica Europeia.

Relativamente aos motivos que originaram a implementação destas isenções de IVA, afirma Vasques, S. & Esperança, O. (2021, p.284)⁹,

Os motivos que estão na origem da implementação da norma de isenção de IVA, que já se antevia ser potenciadora de distorções na neutralidade do IVA, são motivos de tradição, técnicos e políticos. De tradição por já ser esse o enquadramento que vinha sendo dado à data. Técnicos pela complexidade em tributar as operações financeiras e de seguros. Políticos pelo facto de não se pretender onerar este tipo de serviços num contexto inflacionista do preço do petróleo em virtude da crise no Médio Oriente que se vivia à data.

No que se concerne às modalidades de isenção de IVA, encontram-se consagradas duas modalidades que respeitam a:

- i) Isenção completa, total ou plena, ou que conferem o exercício do direito à dedução do IVA suportado; e
- ii) Isenções incompletas, simples ou parciais, ou que não conferem o exercício do direito à dedução do IVA suportado.

⁹ Vasques, S. & Esperança, O. (2021). Cadernos do IVA 2021 – O IVA na Atividade Seguradora: Uma Reforma Desejada. Edições Almedina.

Nas isenções completas, o sujeito passivo detém o direito de aplicar o exercício do direito à dedução do IVA suportado nas suas operações passivas.

Neste sentido, esta modalidade garante a equidade na cadeia de tributação, conforme menciona Palma, C. C. (2018, p.34),

Contrariamente às isenções simples, estas isenções não alteram as qualidades de neutralidade do IVA e têm o efeito de proteger totalmente do imposto o consumo do bem ou serviço a que essa isenção completa se aplica, pelo que se afiguram como a solução indicada para prosseguir objetivos de equidade na tributação do consumo, quando tais objetivos exijam uma completa exoneração dos encargos fiscais relativamente a certos bens e serviços.

Por outro lado, nas isenções incompletas, o sujeito passivo não detém o direito de aplicar o exercício do direito à dedução do IVA suportado nas suas operações passivas pelo facto de não liquidar IVA nas suas operações ativas.

Desta forma, nos casos em que as operações ativas do sujeito passivo se encontrem consagradas pela isenção incompleta supramencionada, o mesmo vê-se impossibilitado de deduzir o IVA suportado nas suas operações passivas por se encontrar a quebrar a cadeia de tributação, e, como tal, aumenta os seus custos gerais de operação.

No que respeita aos serviços financeiros e de seguros, configurando-se estas operações como isenções incompletas, podemos encontrar a isenção de IVA consagrada no artigo 132.º a 136.º da Diretiva IVA, no que à legislação comunitária diz respeito, encontrando-se refletida na legislação nacional no artigo 9.º do Código do IVA.

Assim, no que se concerne à Diretiva IVA, podemos constatar a isenção dos serviços financeiros e de seguros na alínea a) a g) do n.º 1 do artigo 135.º,

1. Os Estados–Membros isentam as seguintes operações:

- a) As operações de seguro e de resseguro, incluindo as prestações de serviços relacionadas com essas operações efetuadas por corretores e intermediários de seguros;
- b) A concessão e a negociação de créditos, e bem assim a gestão de créditos efetuada por parte de quem os concedeu;
- c) A negociação e a aceitação de compromissos, fianças e outras garantias, e bem assim a gestão de garantias de crédito efetuada por parte de quem concedeu o crédito;

- d) As operações, incluindo a negociação, relativas a depósitos de fundos, contas correntes, pagamentos, transferências, créditos, cheques e outros efeitos de comércio, com exceção da cobrança de dívidas;
- e) As operações, incluindo a negociação, relativas a divisas, papel-moeda e moeda com valor liberatório, com exceção das moedas e notas de coleção, nomeadamente as moedas de ouro, prata ou outro metal, e bem assim as notas que não sejam normalmente utilizadas pelo seu valor liberatório ou que apresentem um interesse numismático;
- f) As operações, incluindo a negociação, mas excluindo a guarda e gestão, relativas às ações, participações em sociedades ou em associações, obrigações e demais títulos, com exclusão dos títulos representativos de mercadorias e dos direitos ou títulos referidos no n.º 2 do artigo 15.º;
- g) A gestão de fundos comuns de investimento, tal como definidos pelos Estados-Membros;(...)

Já no que respeita à transposição para o normativo legal em Portugal, podemos encontrar a isenção dos serviços financeiros e de seguros consagradas no número 27) e 28) do artigo 9.º do Código do IVA,

Artigo 9.º - Isenções nas operações internas

Estão isentas do imposto:

(...) 27 *) As operações seguintes:

- a) A concessão e a negociação de créditos, sob qualquer forma, compreendendo operações de desconto e redesconto, bem como a sua administração ou gestão efetuada por quem os concedeu;
- b) A negociação e a prestação de fianças, avales, cauções e outras garantias, bem como a administração ou gestão de garantias de créditos efetuada por quem os concedeu;
- c) As operações, compreendendo a negociação, relativas a depósitos de fundos, contas correntes, pagamentos, transferências, recebimentos, cheques, efeitos de comércio e afins, com exceção das operações de simples cobrança de dívidas;
- d) As operações, incluindo a negociação, que tenham por objeto divisas, notas bancárias e moedas, que sejam meios legais de pagamento, com exceção das moedas e notas que não sejam normalmente utilizadas como tal, ou que tenham interesse numismático;

e) As operações e serviços, incluindo a negociação, mas com exclusão da simples guarda e administração ou gestão, relativos a ações, outras participações em sociedades ou associações, obrigações e demais títulos, com exclusão dos títulos representativos de mercadorias e dos títulos representativos de operações sobre bens imóveis quando efetuadas por um prazo inferior a 20 anos;

f) Os serviços e operações relativos à colocação, tomada e compra firmes de emissões de títulos públicos ou privados;

g) A administração ou gestão de fundos de investimento;

28 *) As operações de seguro e resseguro, bem como as prestações de serviços conexas efetuadas pelos corretores e intermediários de seguro;(...)

Adicionalmente, a nível comunitário encontra-se consagrado no artigo 137.º da Diretiva IVA a possibilidade de os Estados Membros poderem conceder aos seus sujeitos passivos o direito de optar pela tributação destes serviços, com exceção dos serviços de seguro. Esta possibilidade advém do facto de, tal como mencionado em cima, a isenção penalizar os sujeitos passivos que exercem estas operações por não poderem deduzir o IVA suportado nas suas operações passivas. A opção prevista no artigo 137.º da Diretiva IVA, foi utilizada por diversos países, como por exemplo a Alemanha, França, entre outros países.

Ainda referente à isenção do IVA consagrada para os serviços financeiros e de seguros, cumpre referir que estas não são suscetíveis de renúncia à isenção do IVA.

Por fim, relativamente às isenções incompletas nos serviços financeiros a nível nacional é identificado por Palma, C. C. (2018, p.39),

(...), as operações financeiras isentas conferem direito à dedução do IVA quando o destinatário esteja estabelecido ou domiciliado fora da União Europeia ou quando estejam diretamente ligadas a bens que se destinam a ser exportados para países terceiros (artigo 20.º, n.º 1, alínea b), subalínea V), do CIVA).

2.4. Neutralidade do imposto – direito à dedução do IVA

Sendo considerado como o princípio estruturante do imposto, o princípio da neutralidade, encontra-se consagrado desde a Primeira Diretiva IVA.

Na Primeira Diretiva IVA¹⁰, o objetivo deste princípio resumia-se a impor a igualdade de tratamento em sede de IVA de mercadorias com natureza similar e garantir que a incidência do imposto ocorresse de igual forma em todas as operações, independentemente da cadeia das operações.

Já no que respeita à Sexta Diretiva¹¹, o legislador pretendeu, exclusivamente, evidenciar que o princípio da neutralidade do imposto deve respeitar a realização de um verdadeiro mercado comunitário.

Desta forma, a Comissão garantiu que o princípio da neutralidade se encontra devidamente regulamentado na Diretiva IVA¹², pelo facto de consagrar a possibilidade de dedução do IVA suportado pelos operadores económicos nas suas operações passivas, desde que destinado ao desenvolvimento de uma atividade económica, quaisquer que sejam os fins ou os resultados dessas atividades.

Consequentemente, o princípio da neutralidade é dos argumentos mais utilizados pelo TJUE com o objetivo de se opor à utilização das legislações nacionais contrárias às regras comunitárias por parte das Administrações Fiscais e/ou operadores económicos dos diversos Estados Membros, por conta deste princípio ter como base outros princípios, como o princípio jurídico da não-discriminação, o princípio da ausência de tributação, o princípio da igualdade de tratamento ou o princípio da proibição de dupla tributação.

Assim, segundo Palma, C. C. (2009, p.25)¹³, «A aplicação do princípio da neutralidade deverá ser tida em consideração nas fases essenciais da vida deste tributo, como as regras de incidência objetiva e subjetiva, a localização, as isenções e o exercício do direito à dedução.».

¹⁰ Primeira Diretiva (Preâmbulo, p.1)

¹¹ Sexta Diretiva (Preâmbulo, p.1)

¹² Diretiva IVA (Preâmbulo, p.1 a p.3)

¹³ Palma, C. C. (2009). O IVA e a jurisprudência comunitária – Análise de Acórdãos do TJUE. Apresentação Ordem dos Advogados. Disponível em: <http://www.oa.pt/upl/%7B966b6849-4532-4709-830b-b69d6ce1ecbc%7D.pdf>

No que se refere ao exercício do direito à dedução, o princípio da neutralidade tem sido colocado muitas vezes à prova, pois os operadores económicos do sector financeiro e de seguros, pelo facto de qualificarem como sujeitos passivos mistos, decorrente da isenção praticada nestes serviços, encontram-se limitados no seu exercício de dedução do imposto suportado, tornando este um dos temas de IVA mais complexos.

O exercício de direito à dedução permite aos operadores económicos deduzir o imposto suportado nas operações passivas ao imposto originado pelas suas operações ativas, não refletindo assim o imposto originado nas operações passivas nos custos dos operadores económicos. Tal como mencionado por Bastos, R. M. P. C. (2014, p.58), este mecanismo retira,

(...) o efeito cumulativo e a tributação em cascata que caracterizavam os impostos a que o IVA sucedeu, potenciando a neutralidade económica do imposto, pois efetivamente o que se pretende é a tributação proporcional do consumo, sendo o consumidor final quem efetivamente suporta a carga fiscal, que será arrecadada pelo Estado em cada fase do circuito económico, onde o imposto será neutral na exata medida em que seja dedutível.

Conforme acima descrito, a nível nacional, o direito à dedução do IVA por parte dos operadores económicos encontra-se consagrado no artigo 19.º e seguintes do Código do IVA. Já a nível comunitário, a mesma premissa pode ser encontrada no artigo 167.º e seguintes da Diretiva IVA.

No entanto, para exercer tal direito à dedução do IVA os sujeitos passivos devem garantir o cumprimento dos seguintes requisitos:

i) Requisito Subjetivo

No que se refere ao requisito subjetivo, este encontra-se consagrado na alínea a), n.º 1, do artigo 20.º do Código do IVA, no que a nível nacional diz respeito, encontrando-se consagrado no artigo 168.º da Diretiva IVA, no que a nível comunitário diz respeito, e estabelece que os operadores económicos podem deduzir o IVA suportado no Estado Membro em que se encontra estabelecido, nas transmissões de bens e prestações de serviços, assim como nas importações, nas aquisições intracomunitárias de bens e operações assimiladas ali localizadas, desde que os bens e prestações de serviços adquiridos tenham como finalidade a utilização para os fins das suas operações tributadas.

ii) Requisito Objetivo

Relativamente ao requisito objetivo, devemos ter em consideração três fatores: i) custo suportado por documento fiscalmente relevante, isto é fatura, emitida contendo os elementos previstos no artigo 36.º ou 40.º do Código do IVA; ii) o imposto tem que ser suportado em Portugal, não obstante ser possível solicitar o reembolso de IVA suportado noutros países que não Portugal; e iii) os custos não podem encontrar-se excluídos do direito à dedução, conforme consagrado no artigo 21.º do Código do IVA.

iii) Requisito Temporal

Por fim, no que se refere ao requisito temporal, conforme se encontra consagrado no n.º 1 do artigo 22.º do Código do IVA «O direito à dedução nasce no momento em que o imposto dedutível se torna exigível,(...)».

No que se refere aos sujeitos passivos mistos, a Diretiva IVA consagra no artigo 173.º e 174.º duas possibilidades para que estes sujeitos passivos possam exercer o seu direito à dedução do imposto, sendo denominados por método de *pro rata* ou da percentagem de dedução e o método de afetação real.

Assim, relativamente ao método de *pro rata*, consagra o n.º 1 do artigo 173.º da Diretiva IVA,

No que diz respeito aos bens e aos serviços utilizados por um sujeito passivo para efetuar tanto operações com direito à dedução, referidas nos artigos 168.º, 169.º e 170.º, como operações sem direito à dedução, a dedução só é admitida relativamente à parte do IVA proporcional ao montante respeitante à primeira categoria de operações.

Não obstante, a Diretiva IVA permite aos Estados Membros tomar algumas medidas, conforme se vê no n.º 2 do artigo 173.º da Diretiva IVA,

2. Os Estados–Membros podem tomar as medidas seguintes:

- a) Autorizar o sujeito passivo a determinar um *pro rata* para cada sector da respetiva atividade, se tiver contabilidades distintas para cada um desses sectores;
- b) Obrigar o sujeito passivo a determinar um *pro rata* para cada sector da respetiva atividade e a manter contabilidades distintas para cada um desses sectores;
- c) Autorizar ou obrigar o sujeito passivo a efetuar a dedução com base na afetação da totalidade ou de parte dos bens e dos serviços;

- d) Autorizar ou obrigar o sujeito passivo a efetuar a dedução, em conformidade com a regra estabelecida no primeiro parágrafo do n.º 1, relativamente a todos os bens e serviços utilizados nas operações aí referidas;
- e) Estabelecer que não seja tomado em consideração o IVA que não pode ser deduzido pelo sujeito passivo, quando o respetivo montante for insignificante.

Conforme se pode ler na alínea c), a Diretiva IVA permite aos operadores económicos, como alternativa ao método *pro rata*, utilizar o método afetação real.

No que respeita ao normativo nacional, tais considerações encontram-se consagradas no artigo 23.º do Código do IVA, conforme se pode verificar de seguida.

1 - Quando o sujeito passivo, no exercício da sua atividade, efetuar operações que conferem direito a dedução e operações que não conferem esse direito, nos termos do artigo 20., a dedução do imposto suportado na aquisição de bens e serviços que sejam utilizados na realização de ambos os tipos de operações é determinada do seguinte modo:

- a) Tratando-se de um bem ou serviço parcialmente afeto à realização de operações não decorrentes do exercício de uma atividade económica prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 2., o imposto não dedutível em resultado dessa afetação parcial é determinado nos termos do n.º 2;
- b) Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, tratando-se de um bem ou serviço afeto à realização de operações decorrentes do exercício de uma atividade económica prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, parte das quais não confira direito a dedução, o imposto é dedutível na percentagem correspondente ao montante anual das operações que deem lugar a dedução.

2 - Não obstante o disposto da alínea b) do número anterior, pode o sujeito passivo efetuar a dedução segundo a afetação real de todos ou parte dos bens e serviços utilizados, com base em critérios objetivos que permitam determinar o grau de utilização desses bens e serviços em operações que conferem direito a dedução e em operações que não conferem esse direito, sem prejuízo de a Direção-geral dos Impostos lhe vir a impor condições especiais ou a fazer cessar esse procedimento no caso de se verificar que provocam ou que podem provocar distorções significativas na tributação.

Assim, seguiu o legislador nacional a premissa comunitária sobre qual o método de dedução que os operadores económicos devem utilizar, permitindo que estes optem por um dos dois métodos apresentados.

Ainda assim, a escolha do método de dedução por parte dos operadores económicos encontra-se limitada, pois o normativo legal comunitário possibilita às Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros autorizar ou obrigar os operadores económicos a utilizar o método afetação real, conforme mencionado na alínea c), do n.º 2, do artigo 173.º da Diretiva IVA.

De acordo com Bastos, R. M. P. C. (2014, p.157),

A utilização do *pro rata* com base no volume de negócios é uma forma de "avaliação indiciária" dessa proporção, tendo a vantagem comparativa, que não deverá ser negligenciada na ponderação da sua aplicação, da simplicidade, em contraponto ao método da afetação real, mais complexo e mais exigente ao nível da informação contabilística de suporte.

Por forma a compreendermos a exigência e complexidade do método da afetação real, podemos afirmar que a informação contabilística de suporte é crucial, pois o apuramento do IVA dedutível apenas é possível graças à desagregação contabilística das operações que conferem direito à dedução e das operações que não conferem direito à dedução, com o objetivo de repartir os custos suportados do IVA gerado nas operações passivas.

Nestes termos, conforme consagrado no n.º 1 do artigo 44º do Código do IVA,

A contabilidade deve ser organizada de forma a possibilitar o conhecimento claro e inequívoco dos elementos necessários ao cálculo do imposto, bem como a permitir o seu controlo, comportando todos os dados necessários ao preenchimento da declaração periódica do imposto.

Podemos então afirmar que, para uma utilização eficaz do método da afetação real, os operadores económicos devem garantir uma contabilidade de gestão de excelência pois, se relativamente aos custos diretos não existe problema devido à atribuição desses custos ao produto/serviço produzido/comercializado, o mesmo não se aplica em relação aos custos indiretos.

Esta exigência contabilística, apesar de eficaz no que ao apuramento do IVA a deduzir através do método da afetação real diz respeito, acarreta um acréscimo no esforço de informação a prestar, representando um aumento dos custos operacionais dos operadores económicos.

Não obstante a abertura por parte do legislador nacional, para que cada operador económico possa optar pelo método de dedução de IVA que lhe convenha, conforme mencionado no n.º 3 do artigo 23.º do Código do IVA, caso nos encontremos perante um bem ou serviço parcialmente afeto a operações não decorrentes do exercício de uma atividade económica, o IVA não dedutível em resultado dessa afetação parcial tem de ser obrigatoriamente determinado através do método de afetação real, com base em critérios objetivos que permitam determinar o grau da respetiva utilização das operações (horas-máquina, horas-homem, número de elementos do pessoal afeto, massa salarial, entre outras...).

No que se refere ao método de *pro rata* ou percentagem de dedução, o mesmo é composto por uma fração conforme gráfico seguinte.

Figura I – Fórmula apuramento percentagem de dedução

Montante anual das operações que conferem direito à dedução (valor sem IVA)

Montante anual de todas as operações efetuadas pelo operador económico decorrente da sua atividade económica

Fonte: Elaboração do próprio

Conforme se pode constatar na fórmula, a percentagem de dedução é apurada considerando no numerador o montante anual das operações que conferem direito a dedução e no denominador o montante anual de todas as operações que se insiram no conceito de atividade económica, nos termos do n.º 4 do artigo 23.º do Código do IVA.

A percentagem de dedução referida na alínea b) do n.º 1 resulta de uma fração que comporta, no numerador, o montante anual, imposto excluído, das operações que dão lugar a dedução nos termos do n.º 1 do artigo 20.º e, no denominador, o montante anual, imposto excluído, de todas as operações efetuadas pelo sujeito passivo decorrentes do exercício de uma atividade económica prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como as subvenções não tributadas que não sejam subsídios ao equipamento.

Relativamente ao numerador, para além da transmissão de bens e prestações de serviços, existem outras operações que conferem direito à dedução que devem ser consideradas:

- i) Exportações e operações assimiladas elencadas no artigo 14.º do Código do IVA;

- ii) Operações efetuadas no estrangeiro que seriam tributáveis se fossem efetuadas no território nacional (operações cujas regras de localização que se encontram previstas no artigo 6.º do Código do IVA);
- iii) Prestações de serviços cujo valor esteja incluído na base tributável de bens importados, nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 17.º do Código do IVA;
- iv) Prestações de serviços e transmissões de bens consagradas nas alíneas b), c), d) e e) do n.º 1 e pelo n.º 8 e 10 do artigo 15.º do Código do IVA;
- v) Serviços financeiros e de seguros, isentos de acordo com o n.º 27 e 28 do artigo 9.º do Código do IVA, quando o destinatário esteja estabelecido ou domiciliado fora da União Europeia ou que estejam diretamente ligadas a bens, que se destinam a ser exportados para países não pertencentes à União Europeia;
- vi) Operações isentas nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei no 394-13/84, de 26 de dezembro, isto é, isenções de imposto de transações e isenções do imposto sobre a venda de veículos automóveis, previstas em acordos internacionais, vigentes à data da entrada em vigor do Código do IVA.

No que se refere à territorialidade das operações consideradas na fração do método *pro rata*, o legislador nacional não inclui qualquer restrição quanto à localização das operações realizadas.

Não obstante, o TJUE, já proferiu vários acórdãos¹⁴ onde identifica que o volume de negócios (conceito apenas previsto na Diretiva IVA, encontrando-se consagrada pelo legislador nacional como “montante anual das operações”) a considerar para determinação do *pro rata*, não pode considerar as suas sucursais ou estabelecimentos estáveis de outros Estados Membros ou de Países Terceiros.

Adicionalmente, o legislador nacional consagrou no Código do IVA outras condições a ter em consideração na aplicabilidade do método *pro rata*:

- i) O quociente da fração supra apresentada, determinado anualmente, deve ser arredondado à centésima imediatamente superior, nos termos do n.º 8 do artigo 23.º do Código do IVA;

¹⁴ E.g. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-388/11, de 12 de setembro de 2013. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140943&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2822932>

ii) Dependendo da atividade, o Ministro das Finanças pode considerar como inexistentes as operações que deem lugar à dedução do imposto ou as operações que não confirmem esse direito, sempre que as mesmas constituam uma parte insignificante do total do volume de negócios. É entendimento da Autoridade Tributária que se considera constituída parte insignificante do total do volume negócios sempre que o volume de negócios do setor isento não ultrapasse 5% do volume total de negócios.

Face ao exposto, podemos confirmar que, com base nos preceitos legais de ambos os métodos expostos em cima, o método *pro rata* é menos complexo que o método da afetação real, o que origina uma redução dos encargos administrativos dos operadores económicos e das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros.

CAPÍTULO III

3.1. Diretiva IVA – Passado, Presente e Futuro

Nos presentes dias, o enquadramento da tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros não encontra unanimidade entre os operadores económicos e das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros.

Segundo Palma, C. C. (2018, p.10), «A experiência veio demonstrar que a concessão de uma isenção incompleta a estas operações não é a solução mais adequada do ponto de vista da neutralidade do imposto, provocando sérias distorções de concorrência e penalizando o sector financeiro.».

Decorrente desta experiência, que se encontra a provocar distorções de concorrência, os operadores económicos cuja atividade não permite deduzir o IVA suportado, têm vindo a sentir dificuldades decorrente do facto de terem de suportar o IVA dedutível gerado das suas operações passivas, aumentando significativamente os seus custos.

Adicionalmente, também os operadores económicos cuja atividade permite deduzir parcialmente o IVA suportado têm vindo a sentir dificuldades, pelo facto do normativo legal gerar incerteza sobre a sua aplicabilidade no que respeita às operações que podem ser consideradas.

De igual forma, as Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros também têm vindo a sentir dificuldades, por um lado pela perda de receita, decorrente da falta de clareza no seu normativo fiscal nacional, e por outro lado pelo aumento dos custos administrativos decorrente da necessidade de aumentar o controlo sobre os operadores económicos.

Podemos verificar que a nível da União Europeia, apesar do normativo legal se encontrar harmonizado, este apresenta divergências, como por exemplo ao nível do tratamento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros.

Desta forma, sendo o IVA um imposto de sucesso a nível europeu, foram vários os países mundiais que o recriaram no seu domínio territorial.

Assim, é com naturalidade que estes países tenham aproveitado o que de bom existe no imposto a nível europeu e apresentem melhorias relativamente aos temas que não se encontrem consensuais, como por exemplo a isenção incompleta prevista para os serviços financeiros e de seguros. Podemos apontar como exemplo de países que tributam os serviços de seguros (apenas no ramo não vida) a Austrália, o Canadá e a Nova Zelândia. No entanto, estes países mantiveram a isenção incompleta para os serviços de seguros do ramo vida.

Face à falta de consenso no que à interpretação do normativo legal comunitário diz respeito, são as Administrações Fiscais dos Estados Membros que têm apresentado as suas interpretações, contrariando o objetivo pretendido com a Diretiva IVA, isto é, a harmonização do IVA.

Nestes termos, podemos concluir que a atual redação da Diretiva de IVA, no que à tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros diz respeito, necessita uma revisão urgente.

Assim, foi com naturalidade que, em 2006, a Comissão apresentou um estudo com vista a ultrapassar esta falta de consenso sobre o tratamento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros.

3.1.1. Estudo da Comissão relativo à tributação dos serviços financeiros e de seguros (2006)

Em 2006, a Comissão, realizou uma consulta pública aos operadores económicos dos diversos Estados Membros, tendo em vista a modernização do normativo legal comunitário dos serviços financeiros e de seguros, após concluir que a impossibilidade de dedução do IVA suportado é penalizadora para os prestadores que atuam nestes sectores de atividade.

Assim, no seguimento do estudo realizado pela Comissão, foram apresentadas as seguintes medidas:

i) Taxa zero nas operações *Business-to-Business*

A aplicação de uma taxa zero nas operações efetuadas entre sujeitos passivos do imposto, possibilitaria aos operadores económicos a dedução do IVA suportado nas suas operações passivas.

No entanto, tal aplicação iria contra o objetivo da Diretiva IVA, isto é, garantir a neutralidade do imposto, pois manteria um tratamento diferenciado entre a tributação dos serviços financeiros e seguros e os restantes serviços.

ii) Extensão da aplicabilidade das isenções existentes às prestações de serviço efetuadas por outros sujeitos passivos aos prestadores de serviços financeiros

A extensão proposta não permitiria responder de forma eficaz a todas as situações de subcontratação e tornaria difícil a gestão por parte das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros.

Tal situação encarregaria os operadores económicos e as Administrações Fiscais a suportar um aumento dos seus custos administrativos por força das adaptações necessárias para controlar as operações realizadas nestes sectores de atividade.

iii) Atribuição de um direito de dedução limitado, tendo como base uma percentagem aplicada a uma lista de serviços adquiridos pelos operadores de seguros

Solução de fácil aplicabilidade por parte dos operadores económicos e que permitira recuperar uma percentagem do IVA suportado.

Ainda assim, tendo em consideração as diferentes taxas de IVA aplicadas nos diversos Estados Membros, a sua aplicação poderia gerar problemas quanto à neutralidade da percentagem a utilizar, tendo em consideração que o objetivo do IVA é a harmonização do imposto.

iv) Possibilidade de os operadores económicos optarem pela tributação das suas prestações de serviços destinadas a outros sujeitos passivos e a autorização de agrupamentos transfronteiriços (*mecanismo da Organschaft – considera como um único sujeito passivo as pessoas que se encontrem vinculadas entre si nos planos financeiro, económico e de organização.*)

Solução mais neutra e imparcial, pois igualaria os prestadores de serviços financeiros e de seguros aos restantes prestadores e possibilitaria a dedução do IVA suportado nas operações passivas.

No entanto, esta solução obrigaria a um aumento significativo dos custos de administração dos operadores económicos que efetuassem operações transfronteiriças, por forma a existir uma comunicação entres os sujeitos passivos sobre o método de tributação, com a finalidade das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros se adaptarem a cada operador económico e realizarem o respetivo controlo.

No seguimento do estudo realizado pela Comissão, a 02 de novembro de 2006 a PricewaterhouseCoopers, a pedido da própria Comissão, elaborou um estudo¹⁵ sobre os efeitos económicos da isenção concedida em IVA aos serviços financeiros e de seguros.

Foram várias as conclusões apresentadas, tendo as mais relevantes incidindo sobre a ausência de definições relativamente às operações no sector financeiro e das seguradoras, bem como as distorções relativamente a países terceiros onde a tributação destes sectores é mais favorável e as diferentes realidades legisladas pelos Estados Membros que tem como finalidade a obtenção de uma percentagem de dedução do IVA utilizando o método de dedução *pro rata*.

É com base nos estudos realizados, que a Comissão apresenta no dia 05 de outubro de 2007, uma proposta de Diretiva e uma proposta de Regulamento, cuja finalidade servia a modernização e simplificação do IVA nos serviços financeiros e de seguro, sendo que vamos proceder à sua análise de seguida.

3.1.2. Proposta de Diretiva IVA e respetivo Regulamento de 2007

Em 2007 a Comissão apresentou as propostas de Diretiva IVA (COM (2007) 747) e de Regulamento (COM (2007) 746), tendo em vista a modernização e simplificação das regras do IVA relativas aos serviços financeiros e de seguros.

As alterações mais relevantes, introduzidas através destes diplomas foram as seguintes:

- i) Apresentação de uma lista com definições claras e precisas dos serviços isentos;
- ii) Permitir a opção pela tributação relativamente a determinados serviços;
- iii) Introdução do conceito de “grupo de partilha de custos”, possibilitando que os operadores económicos realizem investimentos comuns e partilhem os seus custos isentos de IVA entre eles.

¹⁵ PricewaterhouseCoopers (2006). Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services. Consultado 18 de janeiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/151d09b5-32b0-4e9b-96b7-0c97603ecfe6_en

Com estas alterações, a Comissão tinha como foco o ultrapassar das dificuldades sentidas pelos operadores económicos, no que respeita à neutralidade fiscal dos serviços financeiros e de seguros, bem como ultrapassar o aumento dos custos dos operadores económicos decorrente do imposto suportado como custo, reforçando a segurança jurídica para os operadores económicos e reduzindo os encargos administrativos das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros.

Ainda assim, as propostas da Comissão apresentavam problemas decorrente da dificuldade conceptual de identificação dos serviços oferecidos, da continuação das distorções de concorrência com operadores económicos de outros sectores de atividade e da impossibilidade de dedução do IVA suportado nas operações passivas.

Relativamente à proposta de Diretiva IVA, conforme mencionado por Palma, C. C. (2018, p.150),

As novas regras introduzem o princípio segundo o qual a isenção abrange a prestação de qualquer elemento constituinte de um serviço financeiro que consubstancie um conjunto distinto e possua o carácter específico e essencial do serviço isento em causa. É introduzido um conceito harmonizado comum de intermediação aplicável aos serviços financeiros.

Assim, no que se concerne às regras introduzidas relativamente à isenção de IVA, estas baseiam-se em critérios económicos objetivos que evitam a possibilidade de serem utilizadas interpretações à luz de conceitos do direito privado nacional, sendo este o principal fator tácito às diferentes interpretações pelos Estados Membros.

Desta forma, a Comissão garante que no momento em que surjam novos serviços financeiros e de seguros, estes se encontrem abrangidos pela isenção do IVA consagrada na proposta de Diretiva.

No que se refere à proposta de Regulamento, a Comissão teve o cuidado de elencar, de uma forma clara e concisa, os serviços isentos ou excluídos de isenção de IVA, bem como definir critérios objetivos que deverão ser aplicados para determinar se um serviço constitui ou não uma atividade de mediação distinta.

Relativamente à intermediação nos seguros e serviços financeiros, a proposta apenas apresenta uma solução pelo facto das formas de intermediação estarem ainda muito enraizadas no direito civil nacional.

Assim, a Comissão, através da proposta de Regulamento introduziu o conceito de “atividade de mediação distinta” e apresentou de forma clara as seguintes definições:

- i) Concessão de crédito;
- ii) Garantia de dívidas;
- iii) Depósito de fundos;
- iv) Tratamento de contas;
- v) Câmbio de divisas;
- vi) Provisão de numerário;
- vii) Fornecimento de valores mobiliários;
- viii) Intermediação em operações financeiras e de seguros.

No entanto, a Comissão, no Relatório que acompanha as propostas de Diretiva IVA e de Regulamento, identifica que pelo facto das operações elencadas não serem extensivas e exaustivas, permitiria que existissem novas operações que ficariam de fora do âmbito do tratamento em sede de IVA consagrado nas propostas, colocando em causa a utilidade das propostas apresentadas.

Consequentemente, foi definido que as disposições deveriam entrar em vigor a 01 de janeiro de 2010, com exceção das regras relativas à opção pela tributação relativamente a determinados serviços, que apenas entrariam em vigor a 01 de janeiro de 2012.

Ainda assim, não obstante os trabalhos exaustivos levados a cabo pela Comissão em 2006 e nos anos que se seguiram, a 30 de abril de 2016, decorrente das divergências apresentadas entre os Estados Membros, a Comissão pública no Jornal Oficial da União¹⁶ a retirada da proposta de Diretiva IVA e a proposta de Regulamento.

Neste sentido, apesar da retirada da proposta de Diretiva IVA e de Regulamento, a Comissão, em 2019, decidiu pela criação de um grupo de trabalho com o objetivo de retornar a discussão sobre o enquadramento da tributação em sede de IVA nos serviços financeiros e de seguros, pelo facto de existirem diretrizes do Tribunal de Justiça da União Europeia no sentido oposto à isenção consagrada do artigo 132.º da Diretiva IVA.

¹⁶ European Commission (2016). Withdrawal of Commission Proposals (2016/C 155/04). Consultado 20 de fevereiro de 2022. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0430\(01\)&rid=10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0430(01)&rid=10)

3.1.3. Consulta Pública Comissão de 2021

Decorrente da grave crise pandémica originada pela COVID-19 que abalou a economia dos diversos Estados Membros, a Comissão, a 15 de julho de 2020, comunicou ao Parlamento Europeu e ao Conselho um plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação.¹⁷

Assim, pretende a Comissão liderar a transição para um mundo mais ecológico e mais digital, propondo medidas e iniciativas através do plano de ações apresentado (pág. 2):

O plano de ação:

- Esboça medidas destinadas a reduzir os obstáculos fiscais para as empresas no mercado único. A simplificação fiscal irá melhorar o ambiente empresarial, fortalecer a competitividade das empresas e contribuir para o crescimento económico.
- Anuncia uma série de iniciativas que ajudarão os Estados-Membros a aplicar as regras fiscais existentes e a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. É necessário garantir que os Estados-Membros obtenham as receitas fiscais necessárias para financiar a resposta aos grandes desafios da atual crise, sem impor encargos indevidos àqueles já gravemente afetados pela mesma. A luta contra a fraude, a elisão e a evasão fiscais continua a ser crucial a este respeito. Deverá também contribuir para recolher de forma mais justa, proporcionada, eficaz e eficiente entre os Estados-Membros as receitas do orçamento nacional e da UE.

O plano comunicado estabelece um conjunto de 25 ações, concebidas para apoiar uma recuperação económica rápida e sustentável, e para garantir receitas públicas suficientes aos Estados Membros, cuja conclusão de execução se encontra prevista até 2024.

Ora, das 25 ações comunicadas, a Comissão constituiu um conjunto de ações que visam a simplificação das regras fiscais da União Europeia com vista ao aumento da competitividade no mercado único, sendo estas:

- i) Publicação de uma carta dos direitos do contribuinte (#17).
- ii) Atualizar as regras do IVA aplicáveis aos serviços financeiros (#18).
- iii) Transformação do estatuto do Comité do IVA (#19).

¹⁷ Comissão Europeia (2020). COM (2020) 312 final - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Plano de Ação para uma Tributação Justa e Simples que Apoie a Estratégia de Recuperação. Consultado em 28 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=PT>

- iv) Organização de uma conferência sobre análise de dados e soluções digitais (#20).
- v) Criação de um grupo de peritos em preços de transferência (#21).
- vi) Avaliação do regime especial de IVA para agências de viagens (#22).
- vii) Adaptar o quadro do IVA à economia das plataformas (#23).
- viii) Tributação mais ecológica do setor do transporte de passageiros (#24).
- ix) Pacote para o comércio eletrónico em matéria de impostos especiais de consumo (#25).

Recai sobre a ação #18 supramencionada, o foco da presente dissertação, tendo a Comissão identificado que (pág. 17),

A isenção dos serviços financeiros estabelecida na Diretiva IVA remonta à data de entrada em vigor da legislação em matéria de IVA, em 1977. A Comissão apresentará uma proposta legislativa para alterar estas disposições desatualizadas. A modernização terá em conta a ascensão da economia digital (fintech ou tecnologia financeira), o aumento da externalização de serviços de produção por parte dos operadores financeiros e de seguros e a forma como este setor está estruturado. A proposta deve garantir condições equitativas na União e ter em consideração a competitividade internacional das empresas da UE.

Assim, a Comissão propôs a atualização e simplificação das regras de IVA para os serviços financeiros e de seguros, com vista a garantir condições equitativas entre os Estados Membros e a competitividade internacional dos operadores económicos que aí residem.

Como meio para cumprir com a ação proposta, a Comissão criou um grupo de trabalho com vista ao retorno da discussão desta temática, pretendendo apresentar uma avaliação de impacto, eventualmente conducente a uma iniciativa legislativa sob a forma de uma proposta da Comissão de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva IVA do Conselho.

Assim, foi com naturalidade que a Comissão, efetuou entre os dias 08 de fevereiro e 03 de maio de 2021, uma consulta pública aos operadores económicos com vista à obtenção da opinião destes.

Foi no seguimento desta consulta pública, que a Comissão, a 09 de setembro de 2021, publicou o relatório com as respostas recolhidas junto dos operadores económicos. Analisaremos ainda neste capítulo as respostas consideradas relevantes para a temática desta dissertação.

Aquando da apresentação da Proposta de 2006, foi claramente identificado que as maiores dificuldades sentidas pelos operadores económicos continuavam a ser i) definir o enquadramento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros; ii) impossibilidade de deduzir o IVA suportado nas operações passivas; e iii) os custos administrativos suportados por forma a cumprir as obrigações decorrentes da aplicabilidade de um método de dedução de IVA.

Por outro lado, no que respeita às Administrações Fiscais a dificuldade continua a se resumir a i) aumento dos custos administrativos para controlo do IVA que é deduzido pelos operadores económicos; e ii) perda de receita por parte dos Estados Membros, motivo este que tem levado a que todas as propostas apresentadas pela Comissão não obtenham consenso político-económico dos diversos Estados Membros, levando a cessar o diálogo entre as partes interessadas.

Face ao exposto, a Comissão sentiu necessidade de retornar o processo de revisão das atuais regras de tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros, decorrente das dificuldades sentidas por parte dos operadores tributários e das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros.

De acordo com Vasques, S. & Esperança, O. (2021, p.285), «(...)com novas regras que respondam às dificuldades que os setores financeiro e segurador têm vindo a enfrentar em matéria de tributação em IVA, assegurando a neutralidade do IVA e a tão desejável certeza jurídica na tributação em IVA.».

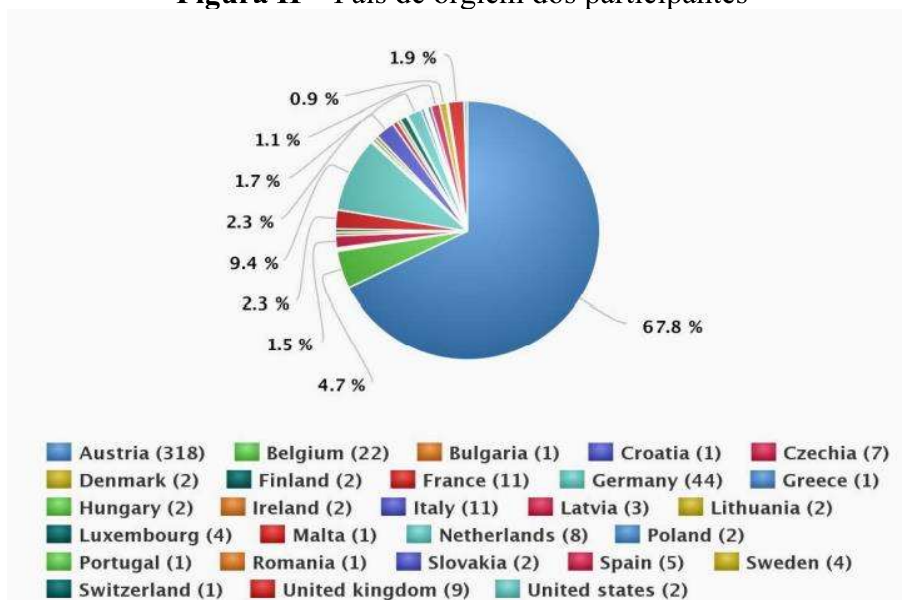
Relativamente às soluções apresentadas pela Comissão, a reforma a ser realizada pode seguir uma via mais radical, tributando a totalidade dos serviços financeiros e de seguros, possivelmente a uma taxa mais reduzida que as previstas na Diretiva IVA¹⁸, ou uma via menos radical que passa pela clarificação dos conceitos, admitir novamente a aplicabilidade da isenção de IVA a ACE e AEIE no setor dos seguros, tornar obrigatório a constituição de Grupos de IVA em todos os Estados Membros (situação não prevista à data no normativo legal nacional) e a revisão das regras com vista à possibilitação da dedução do IVA suportado nas operações passivas, mesmo que parcialmente.

De seguida, apresentamos os resultados recolhidos pela Comissão, decorrente da consulta pública realizada no primeiro semestre de 2021.

¹⁸ Diretiva IVA – Artigo 97.º e 99.º

Nos resultados apresentados, a Comissão recebeu 469 participações, encontrando-se detalhadas geograficamente através do gráfico que apresentamos de seguida.

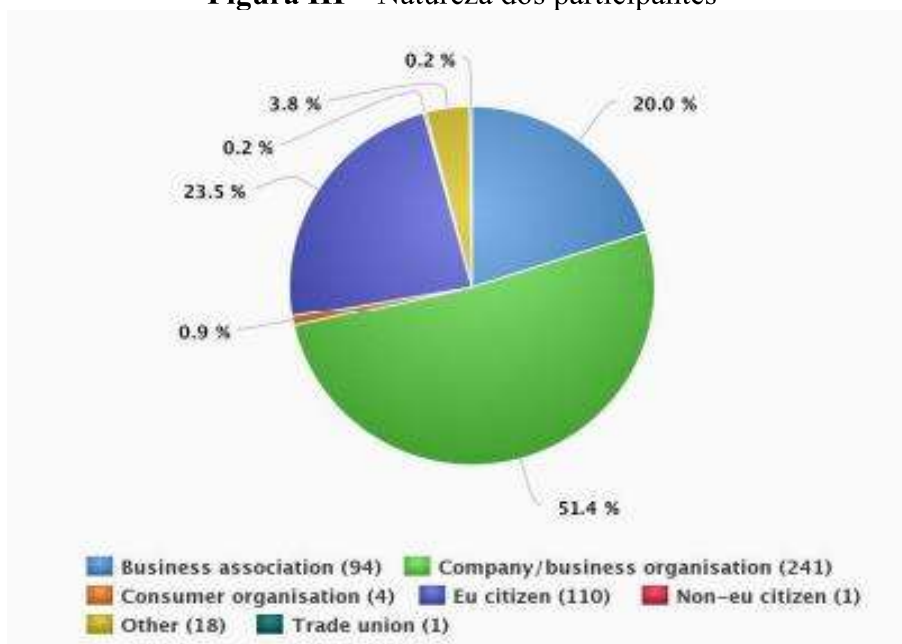
Figura II – País de origem dos participantes



Fonte: Comissão Europeia
 Data: 9 de setembro de 2021

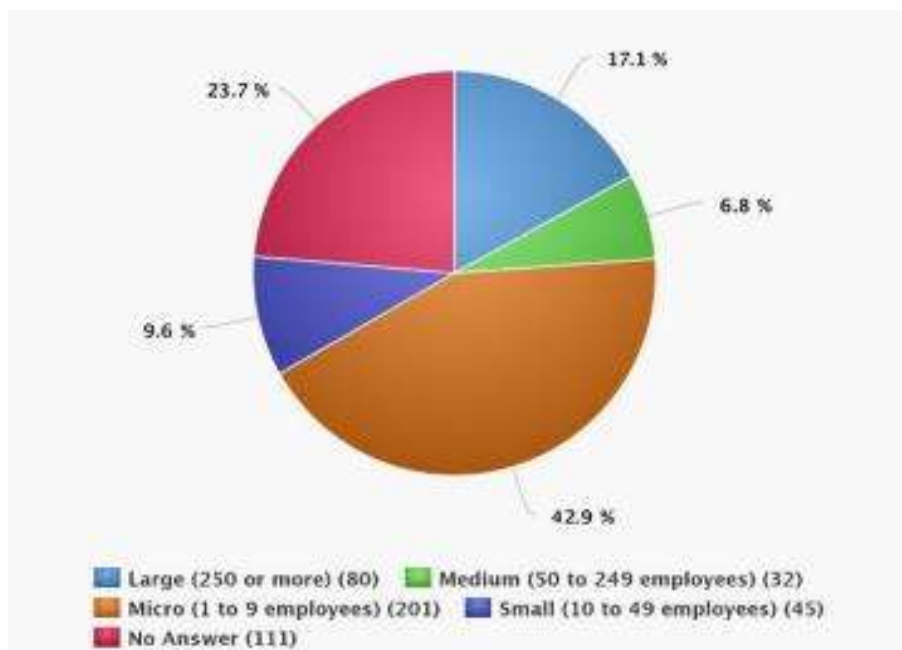
Das 469 participações recolhidas, a Comissão apurou que 241 participantes advêm de Empresas, sendo a maior parte categorizadas como micro-empresas (1 a 9 colaboradores).

Figura III – Natureza dos participantes



Fonte: Comissão Europeia
 Data: 9 de setembro de 2021

Figura IV – Tamanho da organização corporativa dos participantes



Fonte: Comissão Europeia

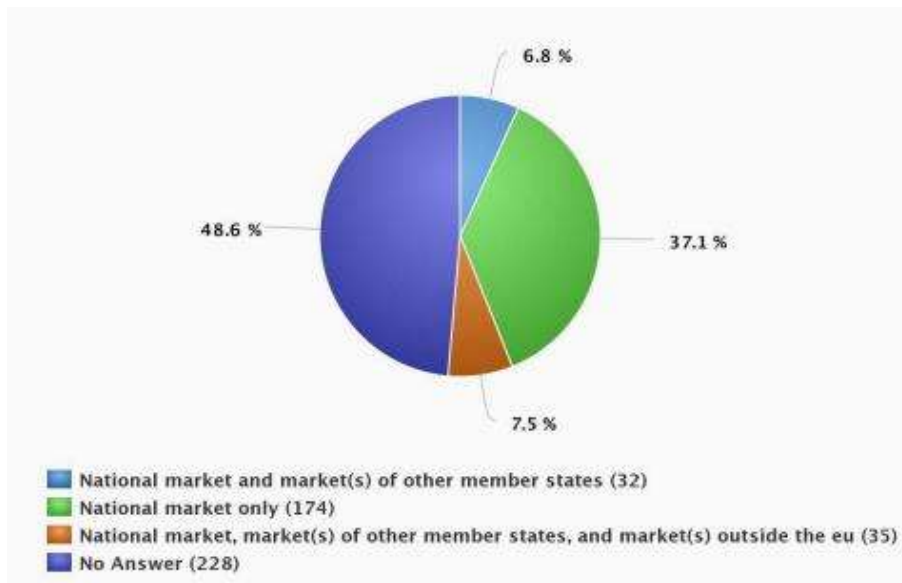
Data: 9 de setembro de 2021

No que se refere à atividade principal dos participantes da consulta pública, 228 participantes não identificaram qual o sector da sua atividade profissional, sendo seguido de 230 participantes que trabalham no setor financeiro e/ou no setor segurador. As restantes respostas foram submetidas por participantes que trabalham em outros sectores de atividade.¹⁹

Relativamente à territorialidade dos serviços prestados, conforme se pode verificar na Figura V, a maioria dos participantes ou não respondeu ou indicou que apenas prestavam serviços no mercado nacional.

¹⁹ European Commission (2021, p.7). Public consultation “VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow” – Factual summary report.

Figura V – Territorialidade dos serviços financeiros e/ou seguros prestados



Fonte: Comissão Europeia

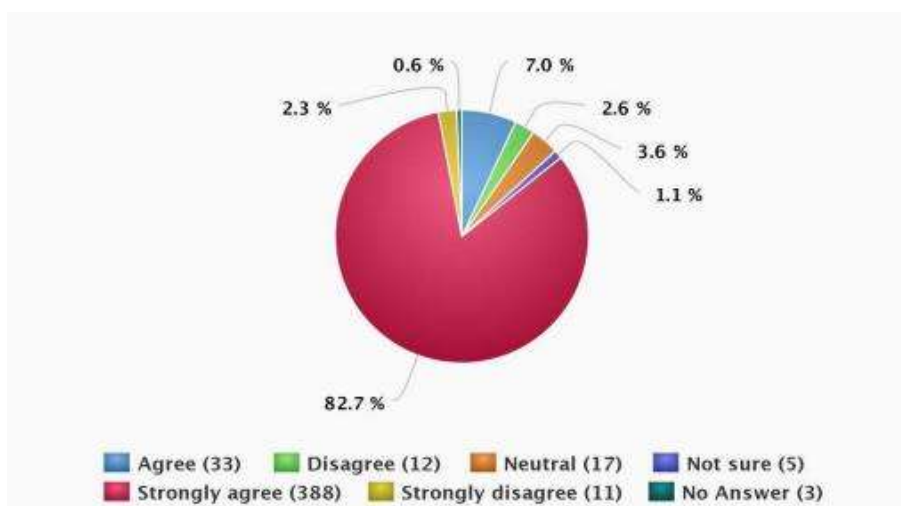
Data: 9 de setembro de 2021

Questionados das dificuldades sentidas para prestarem serviços financeiros e de seguros em outros Estados Membros, a maioria dos participantes não respondeu, tendo as restantes respostas incidido sobre i) as discrepâncias no tratamento em sede de IVA destes serviços entre Estados Membros; ii) normativo fiscal demasiado complexo; e iii) ecossistema regulatório muito complexo.²⁰

Relativamente à manutenção do atual enquadramento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros, mais concretamente a manutenção da isenção considerada na Diretiva IVA, 388 participantes consideraram que a manutenção da isenção é necessária, não obstante 352 participantes considerarem que apesar da isenção cumprir o seu objetivo, deve ser melhorada, como se pode observar na Figura VII.

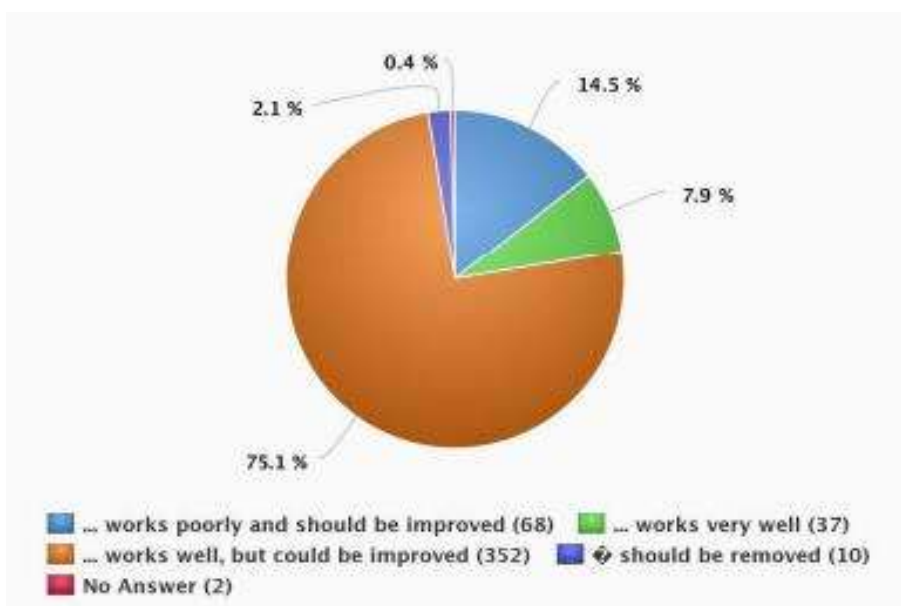
²⁰ European Commission (2021, p.17). Public consultation “VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow” – Factual summary report.

Figura VI – Manutenção da isenção sobre os serviços financeiros e/ou seguros



Fonte: Comissão Europeia
Data: 9 de setembro de 2021

Figura VII – Avaliação da isenção sobre os serviços financeiros e/ou seguros

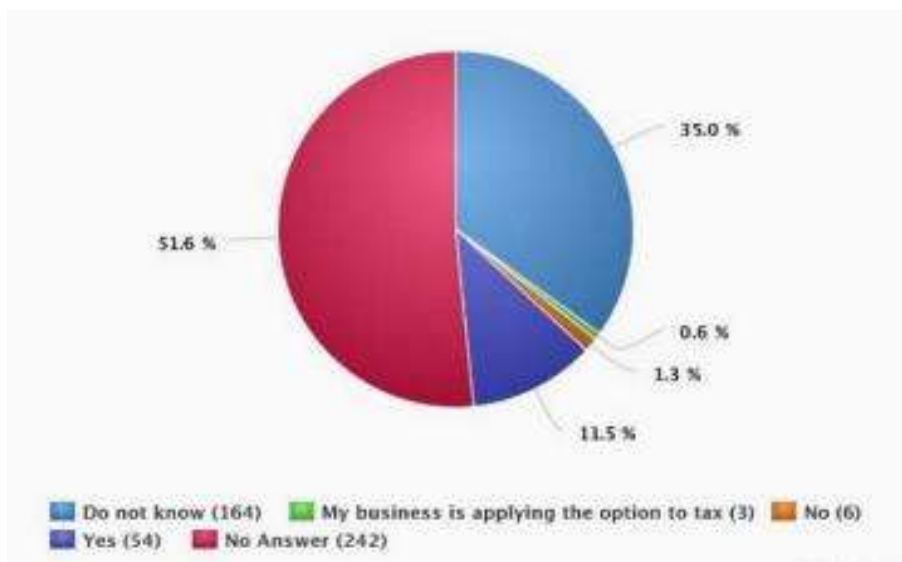


Fonte: Comissão Europeia
Data: 9 de setembro de 2021

Quando questionado aos participantes sobre quais as razões para considerarem que o normativo fiscal referente à isenção de IVA dos serviços financeiros e de seguros deve ser melhorado, os participantes apontaram como razões, i) falta de clareza nos conceitos; ii) complexidade dos conceitos; e iii) as distorções de concorrência.²¹

De igual forma, a Comissão quis averiguar, junto dos participantes, se as suas Empresas incorrem em custos decorrentes da não dedução do IVA suportado nas suas operações passivas, tendo 242 participantes não respondido à questão, 164 participantes responderam que não sabem, 54 participantes responderam que incorrem em custos, 6 participantes responderam que não incorrem em custos e 3 responderam que já aplicam a opção pela tributação destes serviços.

Figura VIII – Custos gerados pela não dedução do IVA suportado



Fonte: Comissão Europeia

Data: 9 de setembro de 2021

²¹ European Commission (2021, p.13). Public consultation “VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow” – Factual summary report.

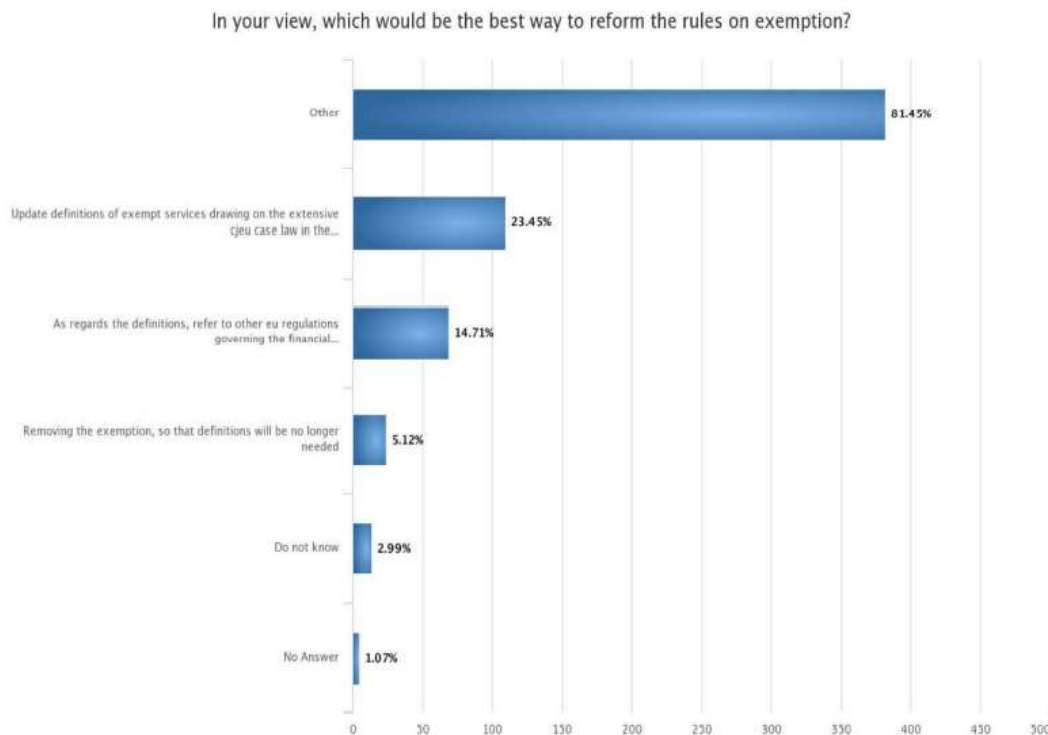
Adicionalmente, foi questionado qual o impacto estimado pela não dedução do IVA suportado nas suas operações passivas, tendo, i) 29,64% dos participantes respondido que tal situação afeta as suas estruturas de negócios dessas operações no setor financeiro e de seguros; ii) 26,87% dos participantes respondido que prejudicam a igualdade de condições entre os prestadores de serviços *outsourcing*; iii) 26,44% dos participantes respondido que é criada uma barreira de preço à aquisição de serviços de *outsourcing*; iv) 26,23% dos participantes respondido que aumenta o preço cobrado aos clientes; v) 21,11% dos participantes respondeu que aumentam os custos com *compliance*; vi) 20,47% dos participantes respondeu que prejudica a concorrência de mercado; vii) 3,41% dos participantes respondeu que não sabem; e viii) 74,41% dos participantes respondido com outras conclusões.²²

Relativamente à isenção em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros, a Comissão procurou perceber junto dos participantes quais as reformas a serem realizadas com vista à modernização e simplificação das regras atuais.

Decorrente desta questão, os participantes apontaram as seguintes reformas a serem realizadas, i) atualização das definições de isenção destes serviços utilizando a mais variada jurisprudência do TJUE e outros regulamentos europeus como base; ii) eliminar a isenção de IVA nos serviços financeiros e de seguros; e iii) não sabem, não respondem ou apresentam outras sugestões.

²² European Commission (2021, p.14). Public consultation “VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow” – Factual summary report.

Figura IX – Reformas das regras de isenção a serem realizadas



Fonte: Comissão Europeia

Data: 9 de setembro de 2021

Relativamente ao tópico sobre a dedução do IVA suportado nas operações passivas, a Comissão desdobrou a sua análise em duas questões.

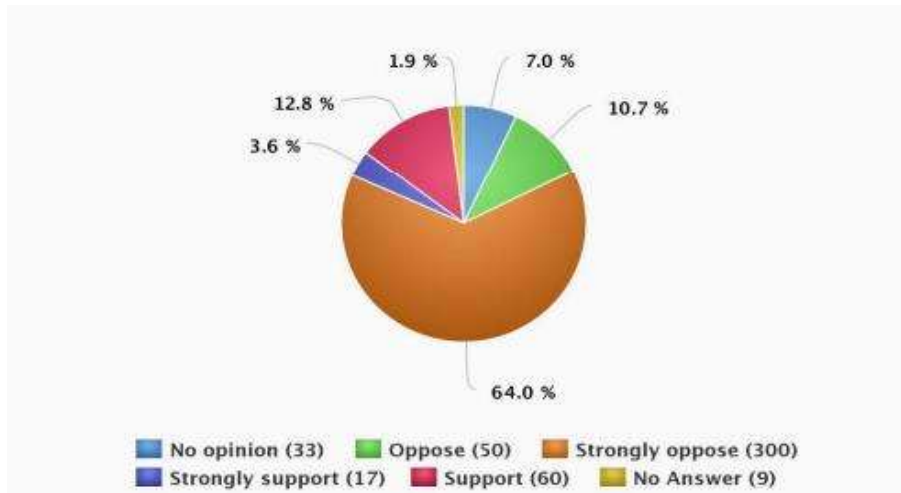
A primeira questão, identificada na Figura X, respeita ao facto de a Comissão assumir que a neutralidade do imposto se encontra prejudicada, pelo facto do direito à dedução do IVA suportado não se encontrar consagrada para os prestadores de serviços financeiros e de seguros e, como tal, pretender ser informada sobre a opinião dos participantes pela introdução de uma taxa fixa para deduzir o IVA suportado.

Conforme podemos verificar na Figura X, a maioria dos participantes opôs-se, sendo apenas apoiada a introdução de uma taxa fixa por 77 participantes.

A segunda questão, apresentada na Figura XI, respeita à necessidade de compreensão sobre a obrigatoriedade da utilização de uma taxa fixa para deduzir o IVA suportado pelos operadores económicos.

Conforme podemos verificar na Figura XI, 419 participantes responderam que tal regra deveria ser optativa para os operadores económicos.

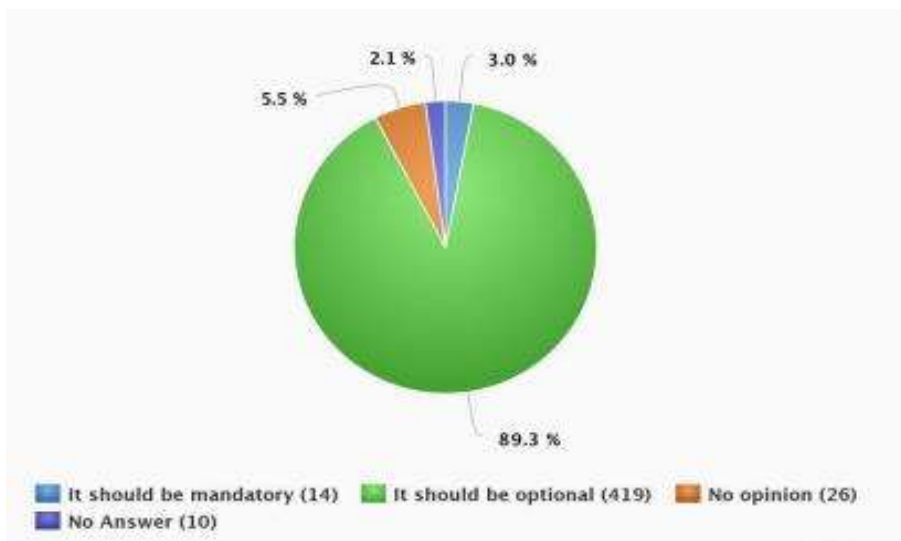
Figura X – Introdução de uma taxa de IVA fixa para dedução do IVA suportado



Fonte: Comissão Europeia

Data: 9 de setembro de 2021

Figura XI – Aplicabilidade da taxa de IVA fixa introduzida (optativa ou obrigatória)



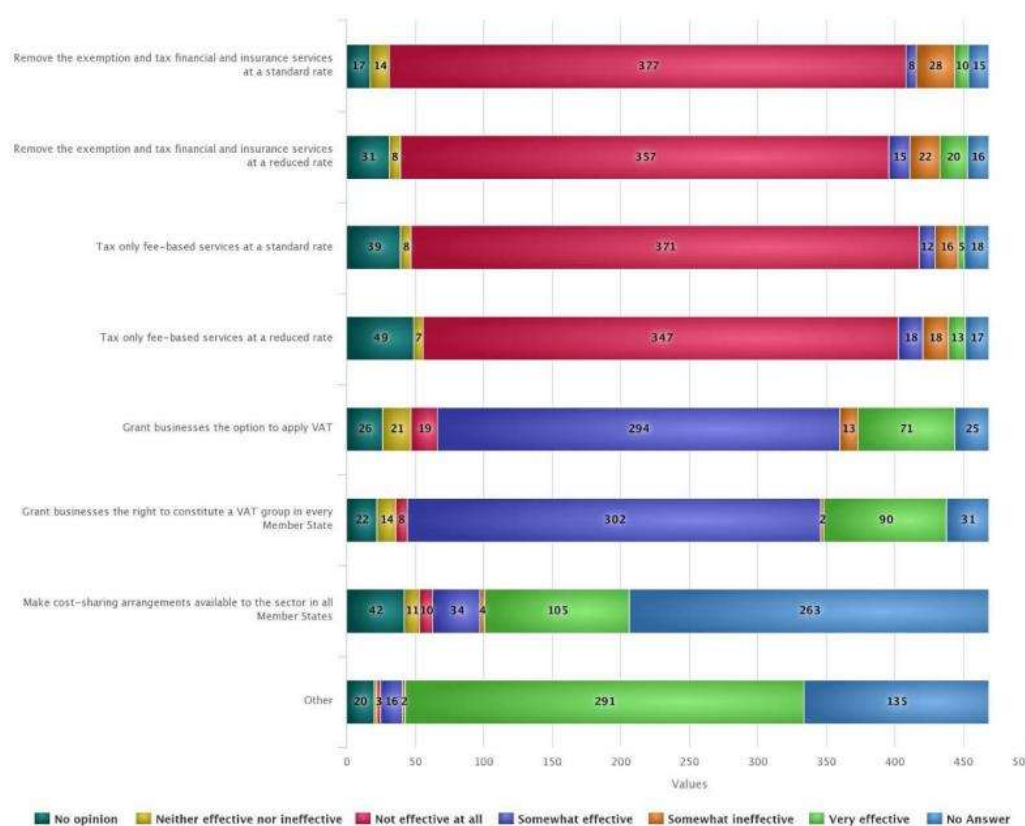
Fonte: Comissão Europeia

Data: 9 de setembro de 2021

Por fim, na consulta pública realizada, os participantes foram questionados pela Comissão sobre qual a forma mais eficaz para reformar as regras atualmente consagradas nos serviços financeiros e de seguros no seu país de residência.

Os participantes apresentaram diversas sugestões para reformar as regras atualmente em vigor, traduzindo essas sugestões em, i) eliminar a isenção consagrada na Diretiva IVA e aplicar uma taxa normal ou reduzida de IVA; ii) garantir a possibilidade de constituição de Grupo IVA em todos os Estados Membros; iii) disponibilizar acordos de partilha de custos para os setores financeiros e de seguros em todos os Estados Membros; e iv) outras sugestões.

Figura XII – Formas mais eficazes de reformar as regras para os serviços financeiros e/ou seguros no país dos participantes



Fonte: Comissão Europeia

Data: 9 de setembro de 2021

Tendo em consideração os resultados obtidos pela Comissão na consulta pública realizada, podemos concluir que, até à apresentação e aprovação de uma nova proposta de Diretiva IVA, os operadores económicos e as Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros, vão continuar a operar com regras consagradas em um normativo desatualizado e que vão contra a neutralidade do imposto.

Mais recentemente, apesar da Comissão ter estipulado a apresentação de uma proposta de diretiva do Conselho durante o quarto trimestre de 2021, com vista à alteração da Diretiva IVA em vigor, o grupo de trabalho criado pela Comissão, na reunião ocorrida no dia 06 de dezembro de 2021, concluiu que devido à complexidade do tema em análise, não vão ser apresentadas sugestões para uma nova proposta de Diretiva IVA antes de 2023²³.

²³ European Commission (2021). Group on the Future of VAT – Minutes 36th meeting. Consultado em 28 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/28e0b7cb-8095-4c56-b436-51da4d552cf8/details>

CAPÍTULO IV

4.1. Enquadramento do caso prático

O presente capítulo pretende analisar, através de um caso prático, três operações tributárias, na esfera de uma entidade seguradora (doravante “entidade S”), com sede em Portugal Continental, enquadrada na isenção consagrada no n.º 28 do artigo 9.º do Código do IVA, e uma entidade comercial (doravante “entidade C”), com sede em Portugal Continental, cujas operações são tributáveis em sede de IVA e não enquadráveis nas isenções incompletas consagradas no Código do IVA.

De seguida, vamos analisar o enquadramento tributável em sede de IVA para cada uma das operações tributáveis e para cada uma das entidades, identificando as diferenças fiscais, o impacto financeiro e evidenciando algumas das problemáticas decorrentes das regras de IVA atualmente aplicáveis em Portugal.

Assim, para o presente caso prático, vamos considerar as seguintes operações tributárias:

- i) Aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional;
- ii) Aquisição de serviços B2B a uma entidade intracomunitária; e
- iii) Venda de serviços B2B a uma entidade nacional.

O presente caso prático tem como objeto analisar as três operações tributárias mencionadas na esfera de duas entidades cujo enquadramento tributário em sede de IVA difere.

4.2. Enquadramento fiscal das operações em sede de IVA

Neste ponto, vamos proceder à análise dos elementos de IVA que possibilitam enquadrar uma operação em sede de IVA, tal como mencionado no capítulo 2.1. da presente dissertação.

Conforme se pode verificar na Tabela I, procedemos à análise dos elementos de IVA enquadrando as três operações tributárias supramencionadas na ótica da entidade S.

Tabela I – Análise operações tributárias na ótica de uma entidade seguradora

Descrição	Aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional	Aquisição de serviços B2B a uma entidade intracomunitária	Venda serviço B2B a uma entidade nacional
Incidência objetiva (Artigo 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do Código IVA)	Alínea a), n.º 1, artigo 1.º e n.º 1, artigo 4.º do Código do IVA.		
Incidência subjetiva (Artigo 2.º do Código IVA)	Alínea a), n.º 1, artigo 2.º do Código do IVA.		
Localização (Artigo 6.º do Código IVA)	Alínea a), artigo 6.º do Código do IVA.		
Isenções (Artigo 9.º a 15.º do Código IVA)	Não aplicável.	Não aplicável.	Isento n.º28, artigo 9.º do Código do IVA.
Determinação do valor tributável (Artigo 16.º e 17.º do Código IVA)	N.º 1, artigo 16.º do Código do IVA.		
Taxas (Artigo 18.º do Código IVA)	23%, Alínea c), n.º 1, artigo 18.º do Código do IVA.	23%, Alínea c), n.º 1, artigo 18.º do Código do IVA.	Isento IVA.
Direito à dedução (Artigo 19.º a 26.º do Código IVA)	IVA não dedutível nos termos da alínea a), n.º 1, artigo 20.º do Código do IVA.	IVA não dedutível nos termos da alínea a), n.º 1, artigo 20.º do Código do IVA.	Não Aplicável.
Obrigações dos contribuintes (diversos artigos do Código do IVA)	Assumimos que todas as obrigações se encontram cumpridas.		

Fonte: Elaboração do próprio

Procedemos de igual forma, à análise dos elementos de IVA enquadrando as mesmas três operações tributárias na ótica da entidade C, encontrando-se refletida essa análise na Tabela II conforme se pode verificar.

Tabela II – Análise operações tributáveis de uma entidade comercial não isenta de IVA

Descrição	Aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional	Aquisição de serviços B2B a uma entidade intracomunitária	Venda serviço B2B a uma entidade nacional
Incidência objetiva (Artigo 1.º, 3.º, 4.º e 5.º do Código IVA)	Alínea a), n.º 1, artigo 1.º e n.º 1, artigo 4.º do Código do IVA.		
Incidência subjetiva (Artigo 2.º do Código IVA)	Alínea a), n.º 1, artigo 2.º do Código do IVA.		
Localização (Artigo 6.º do Código IVA)	Alínea a), artigo 6.º do Código do IVA.		
Isenções (Artigo 9.º a 15.º do Código IVA)	Não aplicável.	Não aplicável.	Não aplicável.
Determinação do valor tributável (Artigo 16.º e 17.º do Código IVA)	N.º 1, artigo 16.º do Código do IVA.		
Taxas (Artigo 18.º do Código IVA)	23%, Alínea c), n.º 1, artigo 18.º do Código do IVA.		
Direito à dedução (Artigo 19.º a 26.º do Código IVA)	IVA dedutível nos termos da alínea a), n.º 1, artigo 19.º do Código do IVA.	IVA dedutível nos termos da alínea a), n.º 1, artigo 19.º do Código do IVA.	Não aplicável.
Obrigações dos contribuintes (diversos artigos do Código do IVA)	Assumimos que todas as obrigações se encontram cumpridas.		

Fonte: Elaboração do próprio

4.3. Análise fiscal e financeira das operações

Conforme se pode verificar pela análise das Tabelas I e II, no que se refere à aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional, a grande diferença quando confrontada a operação realizada pela entidade S ou pela entidade C, respeita ao direito à dedução do imposto suportado na operação passiva.

Enquanto a entidade C, decorrente da sua atividade, tem a possibilidade de deduzir o IVA suportado na aquisição de serviços a entidades nacionais, a entidade S encontra-se impossibilitada de deduzir o imposto pelo facto da sua atividade encontrar-se enquadrada como isenção incompleta nos termos do n.º 28 do artigo 9.º do Código do IVA.

De seguida vamos demonstrar o tratamento financeiro e fiscal da operação em análise, tendo em consideração que ambas as entidades apenas realizaram esta operação até ao momento, totalizando esta operação tributária o valor total de €1.230.000,00, desagregado por €1.000.000,00 de valor base e €230.000,00 de valor de IVA.

Tabela III – Impacto fiscal da operação de aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional

Descritivo	Entidade C	Entidade S
Custo	€1.000.000,00	€1.230.000,00
IVA Liquidado	-	-
IVA Dedutível	€230.000,00	-
IVA a Recuperar	€230.000,00	-
IVA a Pagar	-	-

Fonte: Elaboração do próprio

Conforme se pode verificar, para além das regras atuais não possibilitarem a dedução do IVA por parte de uma entidade que encontre a sua atividade enquadrada como isenta nos termos do Código do IVA e como tal impossibilitar a mesma de recuperar o montante de IVA suportado no âmbito das suas operações passivas, obriga ainda que entidades com esta natureza suportem como custo o valor do imposto, reduzindo ou aumentando assim o seu resultado líquido do exercício, em caso de lucro ou prejuízo, respetivamente.

No que se refere à operação de aquisição de serviços B2B a uma entidade intracomunitária, mais concretamente à dedutibilidade do imposto, o enquadramento tributário é igual ao identificado na operação de aquisição de serviços B2B a uma entidade nacional.

Não obstante, considerando que a operação em causa respeita a uma aquisição realizada por uma entidade nacional a uma entidade intracomunitária, deve-se atender às regras de localização das operações nos termos do artigo 6.º do Código do IVA.

Assim, de acordo com a alínea a), n.º 6 do artigo 6.º do Código do IVA, são tributáveis em território nacional as prestações de serviço cujo adquirente seja um sujeito passivo com sede, estabelecimento estável ou, na sua falta, o domicílio, em Portugal, independentemente do local onde se situe a sede, o estabelecimento estável ou o domicílio do prestador.

Face ao exposto, tratando-se a operação de uma aquisição de serviços a uma entidade intracomunitária, o IVA é devido pelo adquirente, pois a operação em causa considera-se localizada e tributada em território nacional, nos termos da alínea e), n.º 1 do artigo 2.º do Código do IVA.

De seguida vamos demonstrar o tratamento financeiro e fiscal da operação em análise, tendo em consideração as condições assumidas na análise da operação identificada na Tabela III.

Tabela IV – Impacto fiscal da operação de aquisição de serviços B2B a uma entidade intracomunitária

Descritivo	Entidade C	Entidade S
Custo	€1.000.000,00	€1.230.000,00
IVA Liquidado	€230.000,00	€230.000,00
IVA Dedutível	€230.000,00	-
IVA a Recuperar	-	-
IVA a Pagar	-	€230.000,00

Fonte: Elaboração do próprio

Conforme se pode verificar, para além das regras atuais não possibilitarem a dedução do IVA por parte de uma entidade que encontre a sua atividade enquadrada como isenta nos termos do Código do IVA, exigem que estas entidades autoliquidem o IVA conforme indicámos na análise da operação.

Assim, se por um lado a entidade C apresenta uma situação neutra pois autoliquida e deduz o imposto, a entidade S, pela impossibilidade de dedução do imposto, apenas autoliquida o IVA e procede à entrega do montante à Autoridade Tributária e Aduaneira por via da declaração periódica do IVA consagrada na alínea c), n.º 1 do artigo 29.º do Código do IVA.

Face ao exposto, para além da autoliquidação do imposto que origina um *cash flow*, decorrente da entidade S não ter a possibilidade de recuperar o montante de IVA suportado, as regras atuais em sede de IVA nas operações financeiras e de seguros obrigam a que entidades que praticam estas operações suportem como custo o valor do imposto, reduzindo ou aumentando assim o seu resultado líquido do exercício, em caso de lucro ou prejuízo, respetivamente.

No que se refere à operação de venda de serviço B2B a uma entidade nacional o tópico central não respeita à dedutibilidade do IVA, mas sim à liquidação do referido imposto.

Enquanto a venda de serviços B2B a uma entidade nacional pela entidade C é sujeita em Portugal nos termos da alínea a), n.º 1, artigo 1.º e n.º 1, artigo 4.º do Código do IVA, a mesma operação tributária realizada pela entidade S é sujeita, mas isenta de IVA nos termos do n.º 28 do artigo 9.º do Código do IVA.

Não obstante a isenção em sede de IVA aplicada às operações ativas de entidades cuja atividade tenha a mesma natureza que a entidade S, estas operações são tributadas a nível nacional nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Código do Imposto do Selo. Assim, as operações de seguros são tributadas de acordo com a verba 10 e 22 da Tabela Geral do Imposto do Selo, dependendo do ramo a que correspondam as apólices.

De seguida vamos demonstrar o tratamento financeiro e fiscal da operação em análise, tendo em consideração as condições assumidas na análise da operação identificada na Tabela III.

Tabela V – Impacto fiscal da operação de venda de serviços B2B a uma entidade nacional

Descritivo	Entidade C	Entidade S
Rendimento	€1.000.000,00	€1.000.000,00
IVA Liquidado	€230.000,00	-
IVA Dedutível	-	-
IVA a Recuperar	-	-
IVA a Pagar	€230.000,00	-

Fonte: Elaboração do próprio

Para o caso prático apresentado na Tabela V, dependendo do ramo a que respeite a apólice de seguro alienada pela entidade S, a sua tributação pode variar entre os 0,04% e os 9%, tendo em consideração as verbas 10 e 22 da Tabela Geral do Imposto do Selo.

Conforme se pode verificar, tal como ocorre com as regras de IVA referente à dedução do imposto entre entidades com atividade distintas como as duas entidades em análise, também as regras de IVA referente à liquidação do IVA nas operações ativas apresentam enquadramento tributário distinto.

Assim, no que ao IVA diz respeito, enquanto a entidade C liquida o IVA das suas operações ativas e procede à entrega do montante à Autoridade Tributária e Aduaneira por via da declaração periódica do IVA consagrada na alínea c), n.º 1 do artigo 29.º do Código do IVA, a entidade S não liquida IVA decorrente da sua atividade se enquadrar como isenta em sede de IVA, não obstante liquidar Imposto do Selo através da declaração mensal de Imposto do Selo consagrada no artigo 52.º-A do Código do Imposto do Selo.

Face ao exposto, no que ao impacto financeiro diz respeito, este resume-se exclusivamente ao *cash flow* decorrente do pagamento dos impostos anteriormente mencionados, visto que no caso da operação da entidade C a taxa de IVA aplicada corresponder a 23% sobre o valor base da operação e no caso da operação S para além da operação ser isenta em sede de IVA, caso fosse aplicada a taxa de Imposto do Selo mais elevada estaríamos a falar da aplicabilidade de 9% sobre o valor base da operação. Já no que respeita ao resultado financeiro, as operações apresentariam a mesma influência no resultado líquido do exercício das entidades C e S, devido ao facto do montante base da operação ser igual.

Por fim, através dos casos práticos apresentados e tal como foi sendo mencionado ao longo desta dissertação, podemos verificar que, para uma entidade que pratique operações no sector financeiro e de seguros, a complexidade das regras atuais em sede de IVA é mais elevada do que para as entidades que não pratiquem operações enquadradas nas isenções incompletas consagradas no Código do IVA.

Não obstante as operações tributárias apresentadas no caso prático não refletirem a real complexidade das operações correntes realizadas por entidades que pratiquem operações financeiras e de seguros, visto terem como objetivo facilitar a perceção das problemáticas da temática apresentada na presente dissertação, é possível concluir que estas entidades apresentam um elevado esforço administrativo, aumentando assim os seus custos correntes decorrente da adaptação necessária do seu pessoal e dos seus sistemas de informação/contabilístico às regras atuais de IVA.

A falta de neutralidade do imposto nos serviços financeiros e de seguros, torna por demais evidente a urgência da Comissão, dos Estados Membros e dos operadores económicos encontrarem soluções com vista à harmonização do imposto.

Tal como a Comissão havia proposto em 2007 através da Diretiva IVA e respetivo Regulamento, é fulcral que as alterações se iniciem pela clarificação de definições relacionadas com os serviços financeiros e de seguros, por forma a evitar interpretações distintas por parte das Administrações Fiscais dos diversos Estados Membros e por parte dos operadores económicos.

No que respeita à tributação em sede do IVA dos serviços financeiros e de seguros, tendo em consideração a falta de neutralidade do imposto, situação demonstrada nos casos práticos *supra*, a solução encontrada pode apresentar um cariz genérico ou, por outro lado, pode apresentar um cariz parcial.

Relativamente à solução com um cariz genérico, a mesma passa por tributar a totalidade dos serviços financeiros e de seguros, deixando estes de se afigurarem como isentos, podendo ser aplicada uma taxa de IVA mais reduzida que a taxa normal em vigor, visto que tal aplicação apresentaria um grande impacto financeiro ao nível do consumidor final, decorrente do aumento dos produtos financeiros e de seguros atualmente comercializados.

Por outro lado, pode ser seguida uma solução com um cariz parcial, através da aplicação de uma percentagem sobre operações passivas previamente identificadas pela Comissão, possibilitando que as entidades que operem no sector financeiro e de seguros recuperem parte do IVA que atualmente se encontra a ser suportado na totalidade. Não obstante, para que esta solução tenha uma correta aplicabilidade é importante que a Comissão inclua nos seus trabalhos uma revisão e clarificação das definições que envolvam a tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros.

Nestes termos, não existindo soluções de rápida e fácil aplicabilidade, torna-se fulcral que a Comissão, os Estados Membros e os operadores económicos cheguem a um consenso, por forma a corrigir uma situação que não se encontra alinhada com o principal objetivo da Diretiva IVA, isto é, a harmonização do imposto.

CONCLUSÕES

O enquadramento da tributação em sede de IVA das operações financeiras e de seguros assume uma grande relevância quando discutida a harmonização do IVA a nível Comunitário.

A primeira menção a nível Comunitário, relativamente à tributação em sede de IVA das operações financeiras e de seguros, remonta a 1973 e ao Relatório Hutchings, tendo em consideração que nenhuma menção foi efetuada em 1967 aquando da publicação da Primeira e Segunda Diretiva IVA.

Foi com naturalidade que, no decurso da publicação da Sexta Diretiva em 1977, a CEE tenha introduzido, entre outras alterações ao normativo legal comunitário, a isenção das operações anteriormente mencionadas com o objetivo de trazer um avanço para a neutralidade do imposto.

No entanto, verificámos ao longo da presente dissertação que, tanto por parte dos operadores económicos, com o aumento dos seus custos decorrente da impossibilidade de dedução do IVA suportado nas operações passivas, como por parte das administrações fiscais dos diversos Estados Membros, por um lado com a perda de receita decorrente da falta de clareza no seu normativo fiscal nacional e por outro lado com o aumento dos custos administrativos decorrente da necessidade de aumentar o controlo sobre os operadores económicos, ainda existem dificuldades que necessitam ser ultrapassadas.

Demonstrativo da situação identificada no parágrafo anterior, no que aos operadores tributários diz respeito, podemos encontrar no capítulo IV da presente dissertação, três casos práticos que permitem elucidar os impactos tidos por parte de uma entidade que pratique exclusivamente operações de seguros e uma que se enquadre numa atividade sujeita e não isenta em sede de IVA.

Nesta medida, a Comissão apresentou por duas vezes, em 2006 e 2019, para discussão dos operadores económicos dos diversos Estados Membros, o tema da tributação em sede de IVA das operações financeiras e de seguros, tendo em vista a modernização do normativo legal comunitário, após concluir que a impossibilidade de dedução do IVA suportado é penalizadora para os prestadores que atuam nestes sectores de atividade.

Se relativamente às propostas de Diretiva IVA e de Regulamento apresentadas em 2007, a Comissão concluiu a 30 de abril de 2016 sobre a retirada destas propostas, decorrente das divergências apresentadas entre os Estados Membros, sendo que no que respeita à apresentação de uma nova proposta de Diretiva de IVA durante o quarto trimestre de 2021, veio a Comissão informar a 06 de dezembro de 2021 que devido à complexidade do tema, não vão ser apresentadas sugestões para uma nova proposta de Diretiva IVA antes de 2023.

Face à dissertação apresentada concluímos que, apesar dos esforços encetados com vista à alteração do enquadramento da tributação em sede de IVA das operações financeiras e de seguros, sempre que é dado um passo em frente com a finalidade de harmonizar o normativo legal comunitário no que à tributação em sede de IVA destas operações diz respeito, dois passos atrás são dados por parte daqueles que têm poder de decidir.

Em função da falta de harmonização na tributação em sede de IVA das operações anteriormente mencionadas, desde a criação do normativo legal comunitário em 1967, deixo em jeito de conclusão da presente dissertação a questão que se mantém presente: Até quando vai ser adiada a harmonização do normativo legal comunitário, no que às operações financeiras e de seguros diz respeito, por parte das entidades que têm poder de decisão?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, I. (2014). Razões Económicas Válidas – Neutralidade Fiscal. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em:
<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/18903/1/Tese%20mestrado%20Direito%20Fiscal%20Iolanda%20Andrade.pdf>
- Bastos, R. M. P. C. (2014). O Direito à Dedução do IVA – O Caso Particular dos Inputs de Utilização Mista. Cadernos IDEFF | N.º 15. Edições Almedina. ISBN 978-972-40-5527-5
- Barros, A. (2015). O Imposto sobre as Transações Financeiras – Uma Iniciativa Europeia não Consensual. Dissertação de Mestrado. ISEG – Lisbon School of Economics & Management – Universidade de Lisboa. Disponível em:
<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11648/1/DM-ARCB-2015.pdf>
- Comissão das Comunidades Europeias (2006). COM (2006) 689 final. *Commission Working Document - First progress report on the strategy for the simplification of the regulatory environment*. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/3780/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- Comissão das Comunidades Europeias (2007). COM (2007) 747 final - Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito aos serviços financeiros e de seguros. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em:
[https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0747/COM_COM\(2007\)0747_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0747/COM_COM(2007)0747_PT.pdf)
- Comissão das Comunidades Europeias (2007). COM (2007) 746 final/2 - Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece medidas de aplicação da Diretiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que diz respeito aos serviços financeiros e de seguros. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em:
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2007\)746_0/de00000000759340?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2007)746_0/de00000000759340?rendition=false)
- Comissão Europeia (2020). COM (2020) 312 final - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Plano de Ação para uma Tributação Justa e Simples que Apoie a Estratégia de Recuperação. Consultado em 28 de fevereiro de 2022. Disponível em:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=PT>
- Dias, A. (2005). O Sistema Comum do IVA – A harmonização do IVA na União Europeia e a importância do princípio da tributação na origem. Tese de Pós-Graduação. Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Disponível em:
<https://www.cije.up.pt/download-file/112>
- European Commission (2016). Withdrawal of Commission Proposals (2016/C 155/04). Consultado 20 de fevereiro de 2022. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0430\(01\)&rid=10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0430(01)&rid=10)

- European Commission (2019). *Group on the Future of VAT – Update on the state of play of financial and insurance services and their VAT treatment*. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/sd/a/8711fa44-e909-4d70-b9af-bdc831c526e9/GFV%20087%20-%20VAT%20treatment%20of%20financial%20and%20insurance%20services%20-%20update%20-%20EN.pdf>
- European Commission (2021). *Public consultation “VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow” – Factual summary report*. Consultado em 28 de janeiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12671-VAT-rules-for-financial-and-insurance-services-review/public-consultation_en
- European Commission (2021). *Group on the Future of VAT – Minutes 36th meeting*. Consultado em 28 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/28e0b7cb-8095-4c56-b436-51da4d552cf8/details>
- Hutchings, G. (1973). *Les opérations financières et bancaires et la taxe sur la valeur ajoutée, Commission des Communautés Européennes, Collection Études, Serie Concurrence - Rapprochement des Législations n. ° 22, Bruxelles*.
- Matos, A. (2011). Da Sujeição a IVA da Indemnização Arbitrada, em Sede de Processo de Expropriação, pela Desvalorização da Parte Sobrante de Imóvel. Tese de Pós-Graduação. Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Disponível em: <https://www.cije.up.pt/download-file/826>
- Palma, C. C. (2008). As propostas de diretiva e de regulamento IVA sobre os serviços financeiros. Revista TOC 101. Disponível em: https://www.occ.pt/fotos/downloads/files/1219166656_40a44_fiscalidade.pdf
- Palma, C. C. (2009). O IVA e a jurisprudência comunitária – Análise de Acórdãos do TJUE. Apresentação Ordem dos Advogados. Disponível em: <http://www.oa.pt/upl/%7B966b6849-4532-4709-830b-b69d6ce1ecbc%7D.pdf>
- Palma, C. C. (2012). A recente comunicação da Comissão sobre o futuro do IVA. Revista TOC 144. Disponível em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/gabineestudos144.pdf>
- Palma, C. C. (2018). Enquadramento das Operações Financeiras em Imposto sobre o Valor Acrescentado. Cadernos IDEFF | N.º 13. Edições Almedina. ISBN 978-972-40-7776-5
- Palma, C. C. (2020). Introdução ao Imposto sobre o Valor Acrescentado. Cadernos IDEFF | N.º 1. Edições Almedina. ISBN 978-972-40-5656-2
- PricewaterhouseCoopers (2006). Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services. Consultado 18 de janeiro de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/151d09b5-32b0-4e9b-96b7-0c97603ecfe6_en
- Schrauwen, M. & Outros. (2022). *The Future of VAT for FSI – New Legislative Proposal Postponed*. Consultado em 28 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/tax/articles/future-vat-fsi-new-legislative-proposal-postponed.html>
- Vasques, S. (2017). O Imposto sobre o Valor Acrescentado. Edições Almedina.

Vasques, S. & Esperança, O. (2021). Cadernos do IVA 2021 – O IVA na Atividade Seguradora: Uma Reforma Desejada. Edições Almedina.

Legislação

Decreto-Lei 394.º-B/84, de 29 de junho, republicado pelo Decreto-Lei nº 102/2008, de 20 de junho. Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIVA.pdf

Diretiva 67/227/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967. Primeira Diretiva IVA. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31967L0227&from=PT>

Diretiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967. Segunda Diretiva IVA. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31967L0228&from=PT>

Diretiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967. Segunda Diretiva IVA. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31967L0228&from=PT>

Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977. Sexta Diretiva IVA. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0388&from=PT>

Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006. Diretiva IVA. Consultado em 25 de setembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=PT>

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-78/98, de 16 de maio de 2000. Opinião Advogado-geral António Saggio. Consultado em 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44741&doclang=EN>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-472/03, de 12 de janeiro de 2005. Consultado em 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=49813&doclang=PT>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, processo C-388/11, de 12 de setembro de 2013. Consultado em 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=140943&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2822932>