

As propostas de directiva e de regulamento IVA sobre os serviços financeiros

Por Clotilde Celorico Palma

As regras actuais dos serviços financeiros, seguro e resseguro tiveram na sua base um relatório elaborado em 1973, encontrando-se hoje desajustadas da realidade. Por isso, a Comissão apresentou uma proposta de Directiva e de Regulamento para modernizar e simplificar as regras do IVA relativas aos serviços financeiros e de seguros. Conheça em pormenor os novos desenvolvimentos.



Clotilde Celorico Palma
Docente universitária

A 5 de Outubro de 2007, a Comissão apresentou uma proposta de Directiva e uma proposta de Regulamento cujo objectivo consiste na modernização e simplificação das regras do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) relativas aos serviços financeiros e de seguros. ⁽¹⁾

Conforme está elucidado nos considerandos da proposta de Directiva, as regras actuais no que concerne aos serviços financeiros, de seguro e de resseguro, tiveram na sua base um relatório elaborado em 1973 e foram em 1977 consagradas no texto da Sexta Directiva IVA ⁽²⁾, encontrando-se manifestamente desajustadas da realidade actual.

De acordo com as regras actuais de tributação, temos, grosso modo, uma regra específica de isenção com influência significativa nas regras do exercício do direito à dedução e regras específicas de localização. As regras relativas aos serviços financeiros de seguro e de resseguro são idênticas e as propostas ora apresentadas também, dado que, na perspectiva deste imposto, se trata de realidades muito similares. Todavia, reportar-nos-emos neste texto, em particular, aos serviços financeiros.

De acordo com as regras actuais, e tendo por referência a legislação nacional, em conformidade com a regra específica de isenção contemplada no n.º 28 do Código do IVA (CIVA), estão isentas do imposto as seguintes actividades financeiras:

- Concessão e a negociação de créditos, sob qualquer forma, compreendendo operações de desconto e redesconto, bem como a sua administração ou gestão efectuada por quem os concedeu (alínea a));
- Negociação e a prestação de fianças, avals, cauções e outras garantias, bem como a adminis-

tração ou gestão de garantias de créditos efectuada por quem os concedeu (alínea b));

- Operações, compreendendo a negociação, relativas a depósitos de fundos, contas-correntes, pagamentos, transferências, recebimentos, cheques, efeitos de comércio e afins, com excepção das operações de simples cobrança de dívidas (alínea c));

- Operações, incluindo a negociação, que tenham por objecto divisas, notas bancárias e moedas, que sejam meios legais de pagamento, com excepção das moedas e notas que não sejam normalmente utilizadas como tal, ou que tenham interesse numismático (alínea d));

- Operações e serviços, incluindo a negociação, mas com exclusão da simples guarda e administração ou gestão, relativos a acções, 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 efectuadas por um prazo inferior a 20 anos (alínea f)).

- Serviços e operações relativos à colocação, tomada e compra firmes de emissões de títulos públicos ou privados (alínea g));

- Administração ou gestão de fundos de investimento (alínea h)).

Este normativo encontra-se em conformidade com o disposto no artigo 135.º da Directiva IVA, que contém, actualmente, o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado ⁽³⁾.

Por sua vez, o artigo 137.º da Directiva vem determinar que os Estados membros podem conceder aos seus sujeitos passivos o direito de optar pela tributação das operações financeiras referidas nas alíneas b) a g) do n.º 1 do artigo 135.º. Todavia, só utilizam esta opção de tributação das operações

financeiras, de forma limitada, a Alemanha, a Bélgica, a França, a Estónia e a Lituânia.

De salientar que esta isenção se configura tecnicamente como simples, incompleta ou sem direito à dedução do imposto suportado, ou seja, o beneficiário não liquida IVA nas operações activas que realiza nesse âmbito, não tendo direito a deduzir o IVA que suportou para a realização de tais operações. Conferem, todavia, direito à dedução do IVA, as operações financeiras isentas, quando o destinatário esteja estabelecido ou domiciliado fora da UE ou que estejam directamente ligadas a bens que se destinam a ser exportados para países não pertencentes à UE (artigo 20.º, n.º 1, alínea b), V), do CIVA).

Por outro lado, trata-se de uma isenção não susceptível de renúncia. ⁽⁴⁾

Tal como referimos, a regra específica de isenção da Directiva IVA e do CIVA tem influência no método de dedução a utilizar pelos sujeitos passivos que praticam operações financeiras. Normalmente, tratam-se de sujeitos passivos mistos e os bens e serviços adquiridos são de utilização mista, e aplicam o método do *pro rata* como método de dedução. ⁽⁵⁾

Note-se que à isenção do n.º 28 do artigo 9.º acresce a isenção prevista no n.º 23 do artigo 9.º do CIVA, aplicável às, «(...) prestações de serviços fornecidas aos seus membros por grupos autónomos de pessoas que exerçam uma actividade isenta, desde que tais serviços sejam directamente necessários ao exercício da actividade e os grupos se limitem a exigir dos seus membros o reembolso exacto da parte que lhes incumbe nas despesas comuns, desde que, porém, esta isenção não seja susceptível de provocar distorções de concorrência.» ⁽⁶⁾ Nos termos do disposto no n.º 23-A do artigo 9.º do CIVA, considera-se que os membros do grupo autónomo ainda exercem uma actividade isenta, desde que a percentagem de dedução determinada nos termos do artigo 23.º não seja superior a dez por cento. Encontram-se abrangidas por esta isenção, por exemplo, os agrupamentos complementares de empresas de instituições financeiras. Esta isenção é passível de renúncia caso a percentagem de dedução de pelo menos um dos seus membros, determinada nos termos do artigo 23.º, não seja superior a dez por cento.

Os principais problemas suscitados pela isenção do artigo 135.º da Directiva IVA e pelo artigo 9.º, n.º 28.º, do CIVA, prendem-se, desde logo, com a respectiva interpretação. Como delimitar

os conceitos empregues? Como evitar distintas interpretações?

Localização das operações financeiras

No que se reporta à localização das operações financeiras, aplicam-se as regras gerais de localização previstas na legislação do IVA, à excepção de algumas prestações de serviços. Assim, nos termos das regras especiais, as operações bancárias e financeiras, com excepção da locação de cofres fortes, bem como a intermediação nestas operações em nome e por conta de outrem, são cá tributáveis, quando o prestador aqui não tenha sede, estabelecimento estável ou domicílio a partir do qual o serviço seja prestado (regra geral), desde que o adquirente seja um sujeito passivo que aqui tenha sede, estabelecimento estável ou domicílio (alíneas e) e g) do n.º 8 do artigo 6.º do CIVA). Por outro lado, as prestações de serviços a empresas sedeadas na UE serão aí localizadas, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 9 do artigo 6.º do CIVA, desde que os clientes façam prova da sua qualidade de sujeitos passivos.

As prestações de serviços a empresas sedeadas fora da UE serão aí localizadas, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 9 do artigo 6.º do CIVA.

Embora contestadas até aos dias de hoje, as regras de enquadramento em imposto sobre o valor acrescentado das operações financeiras não foram nunca alteradas, apesar de a realidade se ter alterado substancialmente. Na década de 70, quando se começou a debater a problemática da tributação em IVA deste tipo de actividades, salientou-se, sobretudo, a especial natureza da actividade e a inerente dificuldade conceptual e prática de aplicar o método substractivo indirecto, a dificuldade de determinação do valor tributável ⁽⁷⁾, os encargos administrativos elevados, a complexidade jurídica e contabilística, aliados ao facto de estarem em causa questões sensíveis politicamente, por exemplo, a tributação das operações de crédito aos consumidores.

Tal como se notava, «a noção de valor acrescentado aplica-se mal à natureza das actividades bancárias e financeiras e, conseqüentemente, a aplicação do IVA a estas actividades não se justifica sob o ponto de vista económico.» ⁽⁸⁾

A favor da isenção avançaram-se argumentos, tais como o encarecimento do crédito que resultaria da sujeição, problemas de dupla tributação, a particular natureza das operações e a inadequação do seu tratamento em IVA e a dificuldade

em determinar o valor dos serviços dado serem essencialmente de intermediação.

Na Segunda Directiva IVA, que instituiu o chamado primeiro sistema comum deste imposto ⁽⁹⁾, os Estados membros eram apenas obrigados a tributar as prestações de serviços elencadas no Anexo B, que continha uma lista de dez grupos de operações geralmente não prestadas a consumidores finais, sendo que as operações bancárias e financeiras não constavam do mesmo.

Relativamente à generalidade das prestações de serviços, na Sexta Directiva, há obrigatoriedade de tributação generalizada e os Estados membros deixam de poder conceder as isenções que considerassem necessárias, passando, em regra, a ser obrigados a respeitar uma lista comum, limitada, de isenções. Em especial, as operações financeiras passam a fazer parte da lista comum das isenções, embora com possibilidade (facultativa) de os Estados membros optarem pela tributação sector financeiro (artigo 13.º B, alíneas b) e d)). ⁽¹⁰⁾ Refira-se que a isenção destas operações era já a regra geral na então CEE antes da adopção da Sexta Directiva, pelo que se afigurou a solução mais simples também do ponto de vista da harmonização fiscal.

De acordo com as regras contempladas na Directiva IVA, que são exactamente as mesmas da Sexta Directiva e a que corresponde o n.º 28.º do artigo 9.º do CIVA, como vimos, regra geral, as operações financeiras típicas (*core financial services*) estão isentas de IVA (isenção incompleta), enquanto as designadas operações financeiras acessórias (*secondary financial services*), como a cobrança de dívidas e a guarda e gestão de acções, são excepcionadas da isenção.

Ora, atendendo ao tipo de isenção, os principais problemas que têm vindo a ser suscitados com estas regras – para além da dificuldade conceptual de identificação dos serviços oferecidos, não se sabendo, muitas vezes, quais as operações em causa – são a impossibilidade de dedução do IVA (IVA oculto), o cálculo do IVA dedutível e a existência de distorções de concorrência.

Impossibilidade de dedução é penalizadora

No seu estudo de 2006 sobre a tributação em IVA das operações financeiras ⁽¹¹⁾, a Comissão veio concluir que a impossibilidade de dedução é penalizadora. Nem os Estados membros nem

os operadores económicos querem passar a um sistema de tributação generalizada destes serviços, e que a modernização das regras do IVA deve estar em conformidade com a integração dos mercados financeiros e as estratégias das empresas. Como forma de ultrapassar os problemas, a Comissão apresentou, então, um conjunto de alternativas, a saber: I) Aplicação da taxa 0 nas operações B2B; II) Extensão do campo de aplicação das isenções às prestações de serviços efectuadas por outros sujeitos passivos aos prestadores de serviços financeiros; III) Atribuição de um direito de dedução limitado com base numa percentagem aplicada a uma lista taxativa de serviços adquiridos pelos operadores de seguros; IV) Possibilidade de os operadores económicos optarem pela tributação das suas prestações de serviços destinadas a outros sujeitos passivos; V) Autorização de agrupamentos transfronteiriços para esse efeito (mecanismo da *Organschaft* – considerar como um único sujeito passivo as pessoas que se encontrem vinculadas entre si nos planos financeiro, económico e de organização.) ⁽¹²⁾

A 2 de Novembro de 2006, a PricewaterhouseCoopers apresentou, a pedido da Comissão Europeia, um trabalho sobre os efeitos económicos da isenção concedida em IVA às actividades financeira e seguradora ⁽¹³⁾, tendo concluído que os principais problemas detectados se prendiam com a ausência de definição das actividades em causa, a existência das opções facultativas e de derrogações e as diferenças de cálculo do *pro rata* nos diversos Estados membros. De acordo com este estudo, as distorções causadas são especialmente sentidas pelas pequenas empresas que actuam no sector, salientando-se, entre os diversos obstáculos existentes, a questão do *outsourcing* de funções de *back-office*, existindo distorções relativamente a países terceiros onde a tributação destes sectores é mais favorável. Tal como fica demonstrado, os Estados membros com menores taxas de tributação em IVA como o Reino Unido, o Luxemburgo, a Irlanda e a Bélgica, são favorecidos nesta matéria, provocando problemas de concorrência fiscal desleal (o estudo teve em consideração a realidade dos então 25).

Para o efeito, propõem-se as seguintes soluções: I) Extensão do âmbito da isenção para as operações B2B ou através da isenção dos *inputs* ou mediante uma clarificação das operações em

causa; II) Redução do âmbito da isenção para as operações B2B, passando a tributar algumas operações; III) Opção de tributação para as operações B2B; IV) Aplicação da taxa 0 a estas operações; V) Extensão da figura da *Organshaf* quer a nível interno quer a nível internacional, a todos os Estados membros; VI) *Pan European Guidance* que consistiria numa uniformização das regras em todos os Estados membros; VII) Aperfeiçoamento das regras de dedução do IVA; VIII) *Uniform Limited Input Tax Credit* (ULITC), sistema existente na Austrália e em Singapura, de acordo com o qual se aplicaria um limite uniformizado ao direito à dedução do IVA; IX) Uma combinação dos dois últimos métodos indicados.

São apontados os principais inconvenientes de cada uma das propostas, indicando-se as cinco últimas referidas como preferenciais.

É, pois, neste contexto, que nos surgem as propostas de Directiva e de Regulamento para modernizar e simplificar as regras do IVA relativas aos serviços financeiros e de seguros, no âmbito de um quadro normativo mais vasto para um mercado europeu dos serviços financeiros plenamente integrado, conforme previsto no plano de acção para os serviços financeiros.

Basicamente, apresenta-se uma lista com «definições claras e precisas» dos serviços isentos, permite-se a opção pela tributação relativamente a determinados serviços e introduz-se o conceito de «grupo de partilha de custos», permitindo-se aos operadores a realização de investimentos em comum repartindo os custos destes investimentos com isenção de IVA.

Prevê-se que estas disposições entrem em vigor a 1 de Janeiro de 2010, excepto as regras relativas à opção pela tributação relativamente a determinados serviços, que entrarão em vigor a 1 de Janeiro de 2012.

No que concerne à proposta de Directiva, são apresentados como objectivos o aumento da segurança jurídica dos operadores económicos e das administrações fiscais nacionais, a redução dos encargos administrativos decorrentes da correcta aplicação das regras de isenção do IVA nos serviços financeiros e de seguros, a redução do impacto do IVA oculto nos custos dos prestadores de serviços financeiros e de seguros, a clarificação das disposições que regem a isenção do IVA nos serviços financeiros e de seguros, o alargamento da actual opção de tributação, transferindo o direito de opção do Estado membro para os operadores económicos e a introdução de um «agrupamento de partilha de custos» que

permita que os operadores económicos realizem os seus investimentos em comum e redistribuam os custos destes investimentos, isentos de IVA, pelos seus membros.

A clarificação das disposições que regem a isenção do IVA nos serviços financeiros e de seguros tem por objectivo permitir uma aplicação mais uniforme desta isenção, reforçar a segurança jurídica para os operadores económicos e reduzir os encargos administrativos decorrentes do cumprimento destas regras suportados por estes operadores. As condições da isenção de IVA baseiam-se em critérios económicos objectivos que evitam qualquer interpretação à luz de conceitos do direito privado nacional, que é o principal factor subjacente às diferentes interpretações e aplicações nos Estados membros (por exemplo, um seguro deve cobrir um risco e prever uma indemnização ou uma prestação). Estes critérios económicos objectivos asseguram que novos serviços que venham a ser criados no futuro sejam igualmente abrangidos pela isenção do IVA, desde que respeitem esses critérios. Nestes termos, é aditado um novo artigo com definições. Sempre que possível, as novas definições asseguram uma maior coerência com as regras do mercado interno (por exemplo, no que respeita aos fundos de investimento). 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.

Quanto à opção de tributação a partir de 1 de Janeiro de 2012, caberá ao operador económico decidir se pretende ser um sujeito passivo total, podendo deduzir o IVA pago a montante sobre os seus investimentos caso exerça este direito. Ao mesmo tempo, os Estados membros disporão da flexibilidade necessária para determinar as regras de aplicação desta opção, adaptando-a às estruturas de supervisão das respectivas administrações fiscais. Se necessário, poderão adoptar-se medidas de aplicação a nível comunitário, com base no artigo 397.º da Directiva IVA.

Ao abrigo do modelo de partilha de custos proposto, os operadores económicos, nomeadamente os de menores dimensões, poderão realizar os seus investimentos em comum (por exemplo, tecnologia informática ou pessoal especializado) através de agrupamentos, que poderão adquirir estes investimentos em condições de mercado

mais favoráveis e redistribuí-los, isentos de IVA, pelos respectivos membros.

Os Estados membros isentarão os serviços prestados por um agrupamento de sujeitos passivos aos seus próprios membros, desde que: 1) O agrupamento e todos os seus membros sejam estabelecidos ou residentes na UE; 2) O agrupamento realize uma actividade autónoma e aja como entidade independente perante os seus membros; 3) Os membros do agrupamento prestem serviços isentos ou outros serviços relativamente aos quais não são considerados sujeitos passivos; 4) Os serviços sejam prestados pelo agrupamento unicamente aos seus membros e sejam necessários para que estes últimos possam prestar serviços isentos; 5) O agrupamento se limite a exigir dos seus membros o reembolso exacto da parte que lhes corresponde nas despesas comuns.

No contexto da proposta de Regulamento são enumerados, de forma não exaustiva, casos abrangidos pela isenção do IVA nos serviços financeiros ou excluídos dessa isenção e definem-se critérios objectivos que deverão ser aplicados para determinar se um serviço constitui ou não uma actividade de mediação distinta.

Nestes termos, a proposta de Regulamento propõe-se delimitar a abrangência das definições de «con-

cessão de crédito», «garantia de dívidas», «depósito de fundos», «tratamento de contas», «câmbio de divisas», «provisão de numerário», «fornecimento de valores mobiliários», «intermediação em operações financeiras e de seguros» e «gestão de fundos de investimento». Contempla-se um conceito de «actividade de mediação distinta» e enunciam-se serviços que «possuem o carácter específico e essencial de um serviço isento», serviços que possuem o carácter específico e essencial dos serviços de «concessão de crédito», serviços que possuem o carácter específico e essencial dos serviços de «garantia de dívidas», serviços que possuem o carácter específico e essencial das operações de «depósito de fundos», serviços que possuem o carácter específico e essencial dos serviços de «tratamento de contas», serviços que possuem o carácter específico e essencial dos serviços de «câmbio de divisas» e «provisão de numerário» e serviços que possuem o carácter específico e essencial do «fornecimento de valores mobiliários».

De notar que na discussão destas propostas as maiores dificuldades se têm centrado em redor da delimitação do âmbito de aplicação dos conceitos, tendo-se sempre registado apoio do Ecofin no sentido do prosseguimento dos trabalhos. ■

(Texto recebido pela CTOC em Julho de 2008)

(1) COM (2007) 747 e COM (2007) 746.

(2) Directiva n.º 77/388/CEE, do Conselho, de 17 de Maio de 1977, publicada no JO n.º L 145, de 13 de Junho de 77.

(3) Trata-se da Directiva n.º 2006/112/CE, de 28 de Novembro, publicada no JO n.º L 347, de 11 de Dezembro de 2006. Essencialmente, esta Directiva veio reformular o texto da Sexta Directiva (trata-se de uma reformulação basicamente formal, atendendo ao facto de o seu texto se encontrar excessivamente denso, dadas as sucessivas alterações que lhe foram introduzidas desde a sua aprovação). Com a reformulação passou a ter 414 artigos (tinha 53).

(4) Esta isenção é objectiva, ou seja, a sua concessão não depende da natureza do prestador (instituição bancária ou financeira) mas das características da operação efectuada.

(5) Sobre esta questão veja-se, nomeadamente, o Ofício-Circulado n.º 30 103/2008, de 23 de Abril, da área da Gestão Tributária – IVA

(6) O n.º 1 do artigo 5.º do DL n.º 219/2001, de 4 de Agosto, prevê ainda a isenção de IVA para as operações de administração e gestão dos fundos de titularização de créditos e para as prestações de serviços de gestão que se enquadrem no artigo 5.º do DL n.º 453/99, de 5 de Novembro, bem como as operações dos depositários a que se refere o respectivo artigo 24.º.

(7) Qual o valor dos serviços prestados pelos bancos e instituições financeiras, dado que sendo serviços de intermediação, o seu valor é a diferença entre o rendimento das operações activas e o custo das operações passivas?

(8) Gérard Hutchings, *Les Opérations financières et bancaires et la TVA*, DG XIV da CEE, Junho de 1971.

(9) Directiva n.º 68/227/CEE, do Conselho, de 11 de Abril de 1967, publicada no JO n.º L 71, de 14 de Março de 67.

(10) As isenções nas operações internas previstas no artigo 13.º da Sexta Directiva aplicam-se, fundamentalmente, a determinadas actividades de interesse público ou a actividades relativamente às quais se demonstra particularmente complexa a aplicação do IVA.

(11) *Document de consultation sur la modernisation des obligations TVA concernant les services financiers et d'assurance*.

(12) Note-se que tinha já havido, no princípio dos anos 90, na UE e OCDE, um debate sobre as formas de ultrapassar os problemas identificados, feita uma experiência piloto em 1996 em diversas instituições financeiras e, tendo sido aplicado um método do *cash flow* truncado, baseado na tributação dos fluxos de tesouraria. Concluiu-se que, em termos económicos, os custos administrativos superavam largamente os ganhos em eficiência.

(13) *Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services*.